

Reflexões Jurídico-Filosóficas sobre o Sistema de Interpretação da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau

LI Yanping*

I. Introdução

Desde a implementação da *Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau*, os tribunais da Região têm desempenhado a sua função jurídica de interpretar, nos casos particulares, as respectivas disposições. Em Dezembro de 2011, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional exerceu o seu poder de interpretação da *Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau*, com o qual fez a interpretação das disposições nos Anexos I e II desta Lei, iniciando assim o funcionamento geral do sistema de interpretação jurídica estabelecido pela Lei Básica de Macau. Até agora, ainda não surgiu em Macau nenhum caso, pelo qual fosse necessário pedir uma interpretação da Lei Básica por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, como o que tinha acontecido na Região Administrativa Especial de Hong Kong; não obstante, com o actual sistema de interpretação da Lei Básica de Macau, ainda não se realizou uma conjugação adequada entre a competência de interpretação do governo central e a do local. Na verdade, em Macau, o conceito de interpretação das leis, especialmente da Constituição, é diferente do conceito de interpretação jurídica da China Continental, nem corresponde ao de Hong Kong onde se emprega o Sistema da *Common Law*. Assim, a fim de compreender o sistema de interpretação da Lei Básica de Macau, é fundamental conhecer bem a diferença entre a interpretação jurídica na China Continental e a de Macau, sob a política “Um país, Dois sistemas”.

II. Descrição das disposições e dos factos

Em 20 de Dezembro de 1999, a República Popular da China voltou a assumir o exercício da soberania sobre Macau e a Assembleia Popular Nacional, de harmonia com a Constituição e as políticas que o governo chinês tinha prometido aplicar sobre a região na *Declaração Conjunta Sino-Portuguesa Sobre a Questão de Macau*, decretou a *Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau*, que é não só uma lei nacional que concretiza o princípio “Um País, Dois Sistemas”, como também um documento com força constitucional para o desenvolvimento das ordens política e económica da região¹, assim estabelecendo novas ordens constitucionais para o desenvolvimento social de Macau. Desta forma, como em todas as outras regiões onde se aplica o Sistema Jurídico Romano-Germânico, a Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) entrou na era da construção da regra de direito, num processo de desenvolvimento sistemático, orientado pela Lei Básica, em que se procura a eliminação dos conflitos e contradições entre os diferentes regulamentos. A fim de garantir a eficácia da Lei Básica, é necessário que se estabeleça um sistema eficaz da sua interpretação, assegurando a plena concretização das disposições desta lei, de forma a realizar-se uma administração regional à luz da lei. O Artigo 143.º da *Lei Básica da Região*

* Investigadora com a categoria de professora associada do Centro de Estudos de Um País, Dois Sistemas do Instituto Politécnico de Macau

Administrativa Especial de Macau define claramente a pertença e o exercício do poder da sua interpretação.

Em primeiro lugar, o poder de interpretação da Lei Básica pertence ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Isto é um reflexo dos princípios da “centralização legislativa” e da “uniformidade do sistema jurídico” da China como um estado unitário. Na China, de acordo com as alíneas (1) e (4) do nº 2 do Artigo 67.º da Constituição vigente da República, compete ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional o poder de interpretar a Constituição e as leis, e a Lei Básica de Macau, sendo uma lei nacional, obedece naturalmente a essa regra. De acordo com a *Resolução sobre o reforço da interpretação das leis* do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional de 1981, o Comité é competente para exercer o poder de interpretação jurídica, caso necessite de fazer distinção entre determinadas disposições ou de fazer aditamentos de alguns regulamentos às leis, sem que essas leis se relacionem com um caso concreto, enquanto o Tribunal Supremo Popular desempenha a função de interpretar as leis ou os decretos-lei concretos, aplicados nos processos em julgamento nos tribunais. O Artigo 42.º da *Lei de Legislação da República Popular da China*, que entrou em vigor no dia 1 de Julho de 2000, estipula que pertence ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional o poder de interpretar as leis, e o Comité exerce o poder quando for necessário o esclarecimento da definição concreta de uma certa lei, ou em caso de surgirem novas situações depois da elaboração das leis, resultando na necessidade de serem esclarecidos os fundamentos jurídicos aplicáveis. É baseada nas referidas disposições que a Lei Básica de Macau concede, também, o poder de interpretação jurídica ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, para que seja assegurada a uniformidade da regra de direito dentro do país, correspondendo aos requisitos das ordens constitucionais existentes.

Em segundo lugar, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional autoriza os tribunais da RAEM a interpretar, por si próprios, no julgamento dos casos, as disposições desta Lei que estejam dentro dos limites da autonomia da Região. Embora seja uma lei nacional que tem efeitos jurídicos no país inteiro, a Lei Básica de Macau destina-se principalmente à RAEM e não é necessário nem possível que o Comité faça interpretação para todos os casos relacionados com a Lei Básica que aconteçam em Macau sendo, por isso, natural que a responsabilidade de interpretação recaia nos respectivos órgãos locais; a par disso, segundo a ordem jurídica de Macau, o poder de interpretação das leis pertence aos tribunais e, assim, é aos tribunais de Macau que compete o poder de interpretar a Lei Básica. Também vale a pena mencionar que, de um modo geral, “as disposições da Lei Básica que estejam dentro dos limites da autonomia da Região” referem-se às disposições sobre as quais a Região, em conformidade com a Lei Básica, tem poderes de administração. Mas, quais são afinal as disposições que se abrangem nos limites da autonomia da Região? A lei não apresenta nenhuma definição expressa e assim as partes litigantes dos diferentes casos, os tribunais, o governo da Região e o governo central, podem ter diferentes versões de interpretação, o que é capaz de causar controvérsia jurídica e política.

Em terceiro lugar, os tribunais da RAEM também podem interpretar outras disposições desta Lei no julgamento dos casos. Aqui “outras disposições” deve significar disposições da Lei que estejam fora dos limites da autonomia da Região; assim, os tribunais, no julgamento dos casos, podem interpretar, praticamente, todas as disposições da Lei Básica. Perante esta realidade, o professor Xiao Weiyun, reputado constitucionalista, tem ideias inspiradoras. Na sua opinião, “A Lei Básica, em vez de ser uma lei simplesmente local, é uma lei essencial, que define muitos aspectos ligados ao relacionamento entre as Autoridades Centrais e a Região. Se esta Lei fosse interpretada, totalmente e sem nenhuma restrição, por um tribunal local no seu julgamento dos casos, essa interpretação poderia influenciar não só a Região de Macau, mas também todo o país, por isso, parece inadequada uma forma de interpretação sem limite da Lei Básica.”² Para essas preocupações, existem restrições como “se os tribunais da Região necessitarem, no julgamento dos casos, da interpretação de disposições desta Lei respeitantes a matérias que sejam da responsabilidade do Governo Popular Central ou do relacionamento entre as Autoridades Centrais e a Região e, se tal interpretação puder afectar o julgamento desses casos, antes de proferir sentença final da qual não é admitido recurso os tribunais da Região devem obter, através do Tribunal de Última Instância da Região, uma interpretação das disposições por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular

Nacional.”

Em quarto lugar, antes de interpretar esta Lei, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional consulta a Comissão da Lei Básica da RAEM a ele subordinada. Trata-se de um requisito procedimental para a interpretação da Lei Básica pelo Comité. Em 31 de Março de 1993, foi aprovada, pela Primeira Sessão da Oitava Legislatura da Assembleia Popular Nacional da República Popular da China, a criação da Comissão da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau. A Comissão é composta por 10 membros nomeados pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, metade dos quais é proveniente da China Continental e outra metade é de Macau, incluindo representantes do sector jurídico. O mandato da Comissão tem a duração de cinco anos. A Comissão da Lei Básica serve, de facto, de ponte entre as Autoridades Centrais e a Região Administrativa Especial de Macau, desempenhando a função de “zona tampão”. Nesta disposição, não é clara a influência que as opiniões da Comissão têm sobre a interpretação jurídica do Comité. Ou melhor, será que as opiniões da Comissão de Macau são praticamente vinculativas sobre a interpretação do Comité ou não? Teoricamente, o estabelecimento da Comissão tem como objectivo mostrar fielmente a realidade de Macau, promovendo a formação de um consenso entre as Autoridades Centrais e a Região. Nesse sentido, mesmo que as opiniões da Comissão não sejam praticamente vinculativas sobre a interpretação do Comité, o Comité deve fazer interpretações com base no pleno entendimento e respeito pelas opiniões da Comissão. Em relação à situação actual, como nunca foram públicas as opiniões concretas propostas pela Comissão da Lei Básica nas acções já realizadas de interpretação por parte do Comité, não é possível observar-se a relação entre estas duas partes.

Segundo todas as disposições acima referidas, podemos dizer que a *Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau* define, de forma expressa, a pertença do poder da sua interpretação ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional e, ao mesmo tempo, o Comité pode autorizar os tribunais da RAEM a fazer interpretações no julgamento dos casos, assim formando um modo bem escalonado e especial de funcionamento das acções de interpretação, em que as áreas e competências de interpretação do Comité e as dos tribunais são bem distintas, mantendo a função judicial original da Região, enquanto se assegura a posição suprema e a dignidade do órgão do poder político do governo central. Aliás, o funcionamento do sistema deve ser verificado na prática. Vamos, de seguida, fazer uma breve retrospectiva dos assuntos relacionados com a interpretação da Lei Básica desde a sua implementação, com os quais pode ser observada a realidade das acções de interpretação, bem como os problemas derivados das mesmas.

Primeiro, práticas de interpretação da Lei Básica por parte dos tribunais da Região. Logo após o regresso de Macau à China, os tribunais confrontaram-se com um caso ligado à interpretação da Lei Básica. Em 7 de Outubro de 1999, o Tribunal Superior de Justiça de Macau aceitou o pedido de um litigante “A” para que o Tribunal Constitucional de Portugal fizesse a verificação da constitucionalidade quanto à interpretação do Artigo 293º do *Código de Processo Penal*, promulgado em 1996 e do nº 1 do Artigo 53.º da *Lei de Imprensa de Macau*. Depois do retorno da Região em 20 de Dezembro de 1999, segundo a *Lei de Bases da Organização Judiciária*³, o tribunal terminou o processo em causa. Assim, o litigante interpôs novo recurso para que se realizasse a verificação da eficácia das leis em causa, conforme a Lei Básica. Perante essa proposta, o Tribunal de Última Instância achou que “no antigo sistema jurídico de Macau, não existia nenhum tipo de apelação destinado à verificação da conformidade entre as leis ou os regulamentos aplicados pela justiça e a *Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau*..... mesmo agora (depois do retorno de Macau à China), ainda não foi definido, por nenhuma lei, nenhum tipo de recurso que se destine a essa verificação, assim, se fosse admitido o recurso, seria o mesmo que criar um novo tipo de recurso não existente no sistema jurídico antigo quando se interpôs o recurso anterior, nem no sistema jurídico vigente. Por isso, o sistema não funcionaria.” Posteriormente, os tribunais de Macau também fizeram interpretação de algumas disposições da Lei Básica em casos como aqueles que necessitavam da verificação da conformidade entre os regulamentos administrativos e a Lei Básica, assim como entre a *Lei de Terras* e a Lei Básica. Com as interpretações dos tribunais, o funcionamento do sistema de interpretação da Lei Básica ficou mais esclarecido nos sentidos seguintes: (1) Sujeito de interpretação da Lei: compete aos tribunais de

todas as hierarquias de Macau o poder de interpretação da Lei Básica. No entanto, restringidos pela hierarquia dos processos e pela independência dos juizes, muitos casos relativos à Lei Básica não foram entregues ao Tribunal de Última Instância, o que resultou em dúvidas sobre a questão da uniformidade da regra de direito com base na Lei Básica; (2) Processo: pelo acima exposto, pode ver-se claramente que os tribunais de Macau têm julgado inexistente qualquer recurso judicial destinado à Lei Básica. Por isso, os litigantes não têm o direito de intentar uma acção simplesmente contra algum problema directamente ligado à Lei Básica, mas podem, todavia, solicitar a interpretação da Lei nos casos concretos (num acção penal, civil ou administrativa, por exemplo), ou o juiz também pode iniciar um processo interpretativo quando ele, por si próprio, perceber a necessidade de interpretar a Lei Básica nos casos concretos. (3) Eficácia: perante leis e regulamentos reconhecidamente contrários à Lei Básica, os tribunais de Macau só podem declarar a sua inaplicabilidade nos casos concretos, mas não podem negar, em sentido geral, a sua eficácia jurídica. Obviamente, isso reflecte, em certa medida, uma autonomia judicial. Porém, na perspectiva da jurisprudência, as disposições que os tribunais deixarem de aplicar continuam a ter a qualidade de lei ou não? Há dúvidas.

Segundo, práticas de interpretação da Lei Básica por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Em finais de 2011, o Comité procedeu à primeira interpretação da Lei Básica. Essa interpretação foi feita no contexto da constituição da Assembleia Legislativa para 2013 e da proximidade da eleição do Chefe do Executivo para 2014. O governo da RAEM levantou, como uma das maiores considerações visando as acções governativas em 2012, a questão sobre a revisão ou não da metodologia para a constituição da Assembleia Legislativa e da metodologia para a escolha do Chefe do Executivo. Em 17 de Novembro de 2011, o Chefe do Executivo, Chui Sai On, enviou uma carta ao presidente do Comité Permanente, Wu Bangguo, solicitando que considerasse a necessidade de interpretar o Artigo 7.º do Anexo I e o Artigo 3.º do Anexo II da Lei Básica de Macau. Em 31 de Dezembro de 2011, o Comité fez a interpretação dessas disposições, esclareceu as definições de alguns dos respectivos termos, propôs os passos concretos para o desenvolvimento de um sistema político democrático em Macau, e em 29 de Dezembro de 2012, publicou a *Decisão do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional sobre as questões relativas à Metodologia para a Constituição da Assembleia Legislativa em 2013 e à Metodologia para a Escolha do Chefe do Executivo em 2014 da Região Administrativa Especial de Macau*, assim terminando a primeira acção interpretativa do Comité, dando uma orientação, tanto no âmbito de processo, como no âmbito das entidades, sobre o desenvolvimento futuro do sistema político democrático de Macau. Em geral, a acção interpretativa do Comité foi feita de maneira ordenada, demonstrando a determinação e a confiança do governo central em desenvolver, juntamente com o governo local, o sistema político democrático de Macau. Destacaram-se as seguintes características nessa acção interpretativa do Comité: (1) As entidades participantes no processo de interpretação incluem não só o Comité Permanente, que exerceu o poder de interpretação, como também o Chefe do Executivo, que solicitou a interpretação e a Comissão da Lei Básica de Macau, que foi consultada. (2) A acção interpretativa limitou-se ao significado das disposições dos Anexos da Lei Básica - uma interpretação abstracta. (3) A interpretação, em vez de seguir procedimentos judiciais, funciona mais como uma consulta política. (4) A interpretação do Comité, quanto à sua eficácia, tem valor geral, supremacia e finalidade no julgamento.

III. Fundamentos epistemológicos e limites da interpretação jurídica por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional

A função interpretativa jurídica do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional é um reflexo do regime da Assembleia Popular da China e dos seus princípios de “todo o poder pertencer ao povo” e do “centralismo democrático”, cujos fundamentos teóricos remontam à ideia da soberania popular, proposta por Rousseau e à teoria originalista da interpretação jurídica.

Na perspectiva teórica, o regime de Assembleia Popular dá ênfase à atribuição da soberania do Estado ao povo e as leis têm que reflectir a vontade do povo. Como reflexo da vontade do povo, as

leis só podem ser interpretadas pelos órgãos representativos do povo e daí justificar-se a interpretação jurídica. A teoria da soberania popular de Rousseau constitui o suporte filosófico dessa interpretação. No *Contrato Social*, Rousseau explicou a natureza básica da soberania do Estado e a importância de a vontade pública ser o elemento fundamental da soberania. Ele julgou que “é a expressão da vontade pública que deve ser considerada como acto soberano eficaz. A soberania é apenas o exercício da vontade pública. A soberania nunca pode ser transferida, e só pode ser representada, como personalidade colectiva, por si mesma e não por outrem.” Quanto à definição da “vontade pública”, Rousseau só nos disse que “é sempre correcta e tem sempre como meta realizar o interesse público”, e “não é meramente a maioria, porque a vontade pública, na sua essência, é diferente do conjunto dos interesses privados. Não deve ser o número de votos que forma a vontade pública, mas sim o interesse público proposto pela votação conjunta.” Em sua opinião “É sempre boa uma soberania popular e só a vontade pública é que pode fazer leis, e daí as leis serem sempre correctas, por elas serem registos das nossas próprias vontades e é impossível que elas sejam injustas, porque ninguém se trata, a si próprio, injustamente.”⁴ De acordo com essa teoria, devemos ser apenas nós próprios, os legisladores, que conhecemos as ideias verdadeiras expressas pelas leis. A teoria de Rousseau orientou directamente a aplicação, depois da Revolução Francesa, do sistema em que se separaram rigidamente a Legislação e a Administração, se destacou a supremacia dos órgãos legislativos e se retirou aos tribunais o direito de interpretação das leis.⁵

Falando agora da teoria originalista da interpretação jurídica – na história das teorias da interpretação jurídica, o originalismo foi sempre uma escola que não pode ser ignorada. Quando referimos originalismo, falamos, de facto, da ideia de que a interpretação da lei tem de transmitir, com precisão, as intenções originais do legislador. Savigny foi o primeiro a propor essa meta de interpretação. Para ele, não deve ser permitida qualquer forma de imprecisão na interpretação da lei e é ilegal qualquer acção interpretativa que supere a posição do legislador, pois a lei é criada por seres humanos e manifesta a intenção de estabelecer a ordem entre eles. Hobbes também achava que a interpretação jurídica tinha de corresponder à meta final e só o legislador é que sabia qual era ela. No século XIX, o jurista Windscheid considerava que todos os conceitos jurídicos tinham, por trás deles, a racionalidade pública que tinha sido introduzida, com espírito científico, pelo legislador; por isso, os problemas sociais poderiam ser resolvidos de uma vez para sempre, e essa situação não mudaria ao sabor das diferentes circunstâncias.⁶ Nos Estados Unidos, o originalismo da interpretação jurídica surge principalmente na disputa entre o originalismo e o não-originalismo em relação à teoria de aplicar na interpretação constitucional. Para os originalistas, no grego antigo, a palavra “hermeneuein” é referente ao mensageiro Hermes, encarregado de levar as mensagens dos deuses aos seres humanos, transmitindo a estes os oráculos e interpretando-os para que as ideias dos deuses fossem entendidas; por isso, a interpretação destinava-se, originalmente, à apresentação da ideia original de quem quer expressar alguma coisa. A interpretação não é igual à explanação, pois a tarefa de interpretação é indicar e revelar o sentido jurídico já existente no texto, em vez de construir um novo sentido conforme a posição política ou o conceito de valores do próprio intérprete. No entanto, há diferentes entendimentos sobre o “sentido do texto”. Alguns consideram que o sentido do texto significa a intenção do legislador quando elaborou o texto – é a definição clássica do “sentido”; outros acham que o sentido do texto é o sentido resultante da compreensão racional quando se produziu o texto, relacionado mais com a intenção no momento da sua aplicação, do que com a intenção do próprio legislador⁷ – é obviamente uma definição bastante afastada da meta interpretativa do originalismo clássico.

Na China, o sistema político foi construído com base no socialismo democrático em que se destacam três elementos essenciais: a “liderança do Partido”, o “regime de Assembleia Popular” e a “governança do Estado à luz da lei”. Só com insistência no regime de Assembleia Popular é que se podem assegurar, de forma mais ampla, os poderes do país nas mãos do povo; por isso, a Assembleia Popular Nacional é definida como o órgão supremo do poder do Estado. O poder de interpretação jurídica do Comité Permanente da Assembleia constitui um dos poderes inerentes da Assembleia, resultantes da sua natureza de órgão supremo do poder político e legislativo nacional. Sob o regime de Assembleia Popular, os poderes do Estado são, todos e apenas, conferidos pelo povo. O poder legislativo vem do povo, enquanto os actos administrativos e judiciais reflectem a

vontade do povo. A legislação é uma expressão da vontade do legislador e já que a interpretação jurídica procura revelar a vontade do legislador, não há ninguém mais capaz que o próprio legislador para o trabalho; daí formar-se a lógica do funcionamento do sistema interpretativo jurídico da China, isto é, “quem faz a lei, interpreta-a”. Aliás, também existem opiniões diferentes argumentando que “no processo legislativo, o legislador é um conjunto de muitos participantes com diferentes ideias e posições, que chegam a acordo depois de discussões e cedências; assim, o sentido original das disposições no contexto indicado, que se tornaram factos históricos, não seria tão claro mesmo para o próprio legislador.”⁸ Alguns estudiosos acham até que “o sistema de interpretação constitucional do Comité Permanente da Assembleia não corresponde ao princípio da generalidade do constitucionalismo; é desnecessário e até transgride a regra de direito a existência do poder do Comité de fazer interpretações jurídicas.”⁹ Em relação às práticas, apesar de o Comité Permanente ser responsável pela interpretação jurídica, não exerce com frequência esse poder e quando faz a interpretação, concentra-se mais nas áreas da lei penal, raramente se envolvendo na lei civil ou na administrativa. Além disso, como o Comité reúne-se em sessão uma vez em cada dois meses, não podendo realizar regularmente interpretações jurídicas, desde 1979, quando for necessária uma interpretação por parte da Assembleia, as solicitações têm sido sempre feitas directamente à Comissão de Leis, aliás, esta Comissão é apenas um órgão interno do Comité. E as respostas por ela dadas têm eficácia jurídica formal ou não? Essa é uma questão que ainda está por discutir.

IV. Ideologia filosófica e limites do sistema de interpretação jurídica de Macau

Em comparação com a China Continental, Macau tem, sem dúvida, a regra de direito mais semelhante à que se reflecte no Sistema Jurídico Romano-Germânico. Isto porque o sistema jurídico de Macau não só não foi bem reformado pelo socialismo, como também, e mais importante, porque desde o séc. XVI, Macau tem sido influenciado pelas teorias ocidentais, procedentes dos países de Sistema Romano-Germânico, como a Alemanha e a França, e pelo sistema jurídico do Reino de Portugal. Foi com base nessas influências e na tradição chinesa de “administração dos mandarins” que se formou gradualmente a regra de direito de hoje em Macau. Para melhor compreensão desta parte, vamos fazer uma breve apresentação sobre a evolução das teorias relativas à interpretação jurídica do Sistema Romano-Germânico e depois analisar, na perspectiva das disposições, o sistema de interpretação jurídica na Região de Macau.

Nas teorias modernas ocidentais relativas à regra de direito, quer no Sistema Romano-Germânico, quer no da *Common Law*, a interpretação jurídica é sempre vista como uma acção estreitamente relacionada com as actividades sentenciadoras dos tribunais, constituindo condição prévia básica para a aplicação da lei pelos sentenciadores. Aliás, nos finais do séc. XVIII, muitos países, como a França, devido à teoria da “separação dos poderes” e à desconfiança na Justiça, tentaram resolver, mediante a criação das leis, os problemas que exigiam interpretação na aplicação das leis. Em França, por exemplo, durante a Revolução, aprovou-se uma lei que estipulava que “o tribunal, quando achar necessário interpretar uma lei ou fazer uma nova, tem de solicitar uma reunião legislativa”; a par disso, foram também criados os “tribunais de recurso”, responsáveis pela supervisão de todos os tribunais, a fim de evitar o desvio da lei ou a violação do poder legislativo por parte dos tribunais. Como os glosadores declararam, a tarefa da Hermenêutica Jurídica não passava de um lógico “cálculo dos conceitos”. As pessoas esperavam e acreditavam que os juízes poderiam recontar, mecanicamente, o sentido verdadeiro das leis sem prejudicarem o conteúdo ou a eficácia das mesmas. Kelsen, com a sua Teoria Pura do Direito, desenvolveu ao máximo a ideia de “direito com diferentes níveis”, julgando que todas as sentenças têm origem nas “regras fundamentais”, que ficam a um nível superior ao sistema das leis e dos regulamentos e a interpretação jurídica não pode chegar senão a uma conclusão correcta. No entanto, as pessoas descobriram logo que a tarefa dos legisladores era elaborar normas comportamentais gerais e, se eles envolvessem em alguns casos particulares, por causa da interpretação, os actos legislativos ficariam ainda mais difíceis, a qualidade legislativa tornar-se-ia mais baixa e prolongar-se-ia a

duração do processo, pelo que seria preciso que aos órgãos judiciais fosse permitido fazer a interpretações das leis, em concreto, nos casos particulares imprevistos, adaptando-se assim às novas realidades sociais.¹⁰ Na Alemanha, como em todos os outros países que realizaram a codificação jurídica, a interpretação é considerada uma actividade de aplicação das disposições aos respectivos casos reais; é uma prática normal das leis. Assim, a interpretação jurídica é, de facto, uma discussão, em constante mudança e a longo prazo, sobre o poder discricionário dos sujeitos da aplicação das leis. Savigny, representante da Escola Histórica do Direito, achava que o objectivo mais importante da interpretação era considerar a posição dos legisladores e na mesma posição, repetir, intencionalmente, os actos dos legisladores. Todos os actos interpretativos visam a concretização das metas de regularização dos legisladores e é com diferentes métodos de interpretação (interpretação literal, interpretação sistemática, interpretação histórica, etc.) que os juízes tentam descobrir a verdade sobre tais metas. Qualquer acto, desde que não corresponda aos fins de regularização das leis já reconhecidos, não será protegido. No que diz respeito à Constituição, tanto o Tribunal Constitucional de França como o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, seguem o princípio da interpretação centralizada; por outras palavras, a decisão quanto à constitucionalidade dos actos legislativos ou administrativos é tomada, de acordo com a Constituição, por um órgão judicial que se dedica especialmente a esse trabalho, o que se tornou um exemplo para os outros países europeus, inclusive para Portugal. Baseando-se nas ideias acima referidas, foram elaboradas disposições relativas à interpretação jurídica em Macau, como se segue:

Primeiro, o nº 2 do Artigo 7.º da Parte Geral do Código Civil de Macau estipula claramente que “o tribunal não pode abster-se de julgar, invocando falta ou obscuridade da lei ou alegando dúvida insanável acerca dos factos em litígio.” Essa disposição é bem semelhante à que se encontra no Artigo 4º do Código Civil Francês¹¹, o que, por um lado, mostra a confiança na legislação, pois é impossível haver “obscuridade” ou “falta” nas leis, que são perfeitas e bem lógicas, com as quais a tarefa dos juízes, em vez de consistir na criação das normas, reside na procura de disposições adequadas a aplicar; por outro lado, implica que em qualquer caso, os juízes tenham de recorrer à sua própria inteligência para encontrar, mediante a interpretação jurídica, as disposições apropriadas. Daí podermos dizer que, sob a influência do Sistema Romano-Germânico de Portugal, Macau está a seguir o princípio da “interpretação responsável pelos tribunais” e com base nele, estabeleceu regras relativas aos métodos concretos para a interpretação. De harmonia com o Artigo 8.º do Código Civil de Macau, a interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas sim reconstituir, a partir dos textos, o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada. Não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados. Por outras palavras, o juiz pode fazer interpretação das leis só depois de considerar, a partir dos textos, o pensamento legislativo e fixar as intenções do legislador.

Segundo, durante o período da administração portuguesa de Macau, os tribunais da região mantiveram sempre a posição de tribunais locais, sem terem tido o poder de verificar, por sua iniciativa, os documentos das leis constitucionais. Em conformidade com o Estatuto Orgânico de Macau de 1976, compete à Assembleia Legislativa vigiar pelo cumprimento, no território, das normas constitucionais e das leis, promovendo a apreciação, pelo tribunal competente, da inconstitucionalidade de quaisquer normas provenientes dos órgãos do território. Se o Governador recusar assinar as leis aprovadas pela Assembleia Legislativa e essa discordância se fundar em ofensa das regras constitucionais ou de normas dimanadas dos órgãos de soberania da República que o território não possa contrariar, o diploma será enviado ao tribunal competente para conhecer da inconstitucionalidade dos diplomas dimanados dos órgãos legislativos do território. Em 1990, o Estatuto Orgânico de Macau sofreu alterações e foi de novo promulgado. Nesta nova versão, ficou explícito que o “tribunal competente” referido na versão anterior era o “Tribunal Constitucional” e ao mesmo tempo, definiu-se, de forma ainda mais clara, a responsabilidade do Governador e da Assembleia Legislativa pela supervisão mútua de constitucionalidade. O Governador pode

promover a apreciação pelo Tribunal Constitucional da inconstitucionalidade e da ilegalidade de quaisquer normas dimanadas da Assembleia Legislativa, enquanto a Assembleia Legislativa goza do poder de vigiar pelo cumprimento no território das regras constitucionais e estatutárias e das leis, promovendo a apreciação pelo Tribunal Constitucional da inconstitucionalidade e ilegalidade de quaisquer normas dimanadas do Governador. Para além disso, ainda se estipulou que “nos feitos submetidos a julgamento, os tribunais não podem aplicar normas que infrinjam as regras constitucionais ou estatutárias ou os princípios nelas consignados.” Daí, vemos que antes do regresso da região à pátria, os tribunais de Macau estavam bem integrados no sistema judicial de Portugal, desempenhando as devidas funções jurídicas de tribunais locais. No sentido da verificação de inconstitucionalidade, o Tribunal Constitucional Português era o órgão que se responsabilizava pelo tratamento dos casos relacionados com a inconstitucionalidade dos actos legislativos ou administrativos em Macau, e os tribunais de Macau só tinham competência para não aplicar, no julgamento dos casos, as leis ou os regulamentos que ofendessem a Constituição ou o Estatuto Orgânico; por outras palavras, os tribunais de Macau tinham muito pouca competência para verificação judicial, que era não aplicar as leis inconstitucionais, e quanto à forma intransigente da Constituição, quer dizer, o trabalho de revogar as leis inconstitucionais pelo órgão com autorização especial de verificação independente, essa tarefa cabia, segundo a Constituição do Reino de Portugal, ao Tribunal Constitucional.

Face ao acima referido, pode dizer-se que, antes do retorno de Macau, a interpretação pelos tribunais da região limitava-se principalmente às leis comuns e os tribunais não tinham o poder de julgar os casos relacionados com a inconstitucionalidade das leis. Essa situação resultou, por um lado, da aplicação de um regime de verificação da constitucionalidade misto, o regime dos Estados Unidos e o de Inglaterra, isto é, criar o Tribunal Constitucional com vista ao julgamento dos casos ligados à constitucionalidade e ao mesmo tempo, proibir aos tribunais comuns de aplicarem as normas inconstitucionais; por outro lado, o papel que os tribunais de Macau desempenhavam, como tribunais locais, no sistema jurídico português, impedia-os de gozar do poder de declarar a inconstitucionalidade das leis e revogá-las.

Depois do regresso, os tribunais da região passaram a ficar com o poder de julgamento em última instância, o que mudou, em certo sentido, a regra da lei anterior; no entanto, continuam a encarar problemas nos seguintes dois âmbitos:

Numa perspectiva horizontal, ou melhor, na estrutura política local, os tribunais, apesar de terem obtido a competência de interpretação que nunca tiveram antes, continuam a enfrentar o problema relativo ao exercício eficaz da sua função. Na verdade, no sentido em que a revisão judicial é vista meramente como uma apreciação unidimensional e horizontal, ela refere-se a um sistema de verificação, funcionando entre diferentes órgãos do governo, em que os tribunais examinam os ramos políticos. Aliás, os tribunais de Macau, como tribunais locais, quando tratam das disputas entre órgãos políticos ou quando realizam a verificação jurídica abstracta, têm sempre encontrado dificuldades insuperáveis, não só porque, no sistema político de Macau, desde a sua formação, o governo central tem desempenhado um papel dirigente indispensável, mas também, e mais importante, porque segundo a tradição do Sistema Romano-Germânico, os tribunais de Macau nunca tiveram acesso ao poder de interpretação constitucional e é difícil para os juízes, cuja formação profissional se concentra geralmente na técnica legislativa e não na aplicação da política, interiorizarem os valores políticos reflectidos na realização da verificação judicial.¹² Por exemplo, a intervenção dos tribunais nas disputas sobre a natureza dos regulamentos administrativos ou sobre os limites da legislação terá influência sobre o sistema político? Ou poderá ser evitada, através do controlo do poder administrativo, que o governo se prejudique por causa da centralização dos poderes?

Numa perspectiva longitudinal, constituem uma outra preocupação os limites da interpretação eficaz quanto à Lei Básica por parte dos tribunais de Macau como tribunais locais. Conforme a teoria de Kelsen, o sistema jurídico de um país consiste numa série de ordens em que as normas superiores controlam as inferiores e o sistema jurídico de um país nunca se tornará uniformizado e completo, sem a restrição da Constituição como norma suprema.¹³ A Lei Básica de Macau, embora seja elaborada a partir de situações sociais especiais da região, é também subordinada à

Constituição; por outras palavras, continua a funcionar, de forma completa e uniformizada, o sistema jurídico orientado pela Constituição Chinesa. Do ponto de vista constitucional longitudinal, o sistema interpretativo da Lei Básica de Macau deve ser, antes de tudo, um regime constitucional de supervisão das autoridades locais pelas autoridades centrais. Nesse sentido, o poder de interpretação da Lei Básica pelos tribunais de Macau deve ser limitado e restringido pelos órgãos competentes do governo central, de forma que se garanta o valor da uniformidade da regra de direito. Devemos ver não só como a política é orientada pelas leis, em particular, pela lei constitucional, mas também como são decididas as leis pela política, pois só com uma ideologia que valorize a combinação entre a política e as leis é possível compreender realmente a competência e os limites da interpretação da Lei Básica dos tribunais de Macau.

V. Conclusão

Obviamente, o sistema interpretativo da Lei Básica de Macau não é um sistema que mantém todas as características do Sistema Jurídico Romano-Germânico, nem é um sistema que segue perfeitamente o regime de interpretação jurídica da China Continental, mas sim um sistema que procura harmonizar-se com todas as teorias de interpretação jurídica. Com as práticas cada dia mais profundas da Lei Básica, surgirão, sem dúvida, mais casos relacionados com a interpretação jurídica. As questões relativas à concretização do exercício eficaz da função de interpretação judicial por parte dos tribunais de Macau e da função de interpretação pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, bem como do enriquecimento e aperfeiçoamento das teorias e práticas da Lei Básica, tornar-se-ão certamente num desafio para o princípio “Um País, Dois Sistemas”, mas serão, também, uma boa oportunidade de crescimento para a interpretação jurídica da China.

Notas:

- ¹ Em relação à natureza da Lei Básica de Macau, segundo o legislador e o seu âmbito de aplicação, trata-se de uma lei nacional decretada pela Assembleia Popular Nacional, que tem efeito jurídico em todo o país; conforme o seu conteúdo, pode ser vista como lei constitucional, que define as principais ordens políticas em Macau, a constituição do governo, os direitos fundamentais dos residentes, etc. Os diferentes pontos de vista na observação da Lei Básica complicam, de certa forma, a definição da natureza das acções de interpretação da Lei Básica.
- ² *Jornal Wen Wei Po de Hong Kong* (1988). *Projecto da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong (para a solicitação de opiniões)*. Junho de 1988. A partir da página 62.
- ³ A alínea 3) do nº 2 do Artigo 70.º da *Lei de Bases da Organização Judiciária* (Lei n.º 9/1999) estipula: “É extinta a instância nos processos pendentes relativamente aos recursos das decisões dos tribunais que tenham recusado a aplicação de norma com fundamento na sua inconstitucionalidade, ou que tenham aplicado norma cuja inconstitucionalidade, em ambos os casos por violação da *Constituição da República Portuguesa*, haja sido suscitada durante o processo”.
- ⁴ Rousseau (França) (1980). *O Contrato Social*. Traduzido por HE Zhaowu. Pequim: Imprensa Comercial. 350.
- ⁵ ZHU Guobin (2010). *Política e Direito em Hong Kong: Introdução à Jurisprudência Básica de Hong Kong*. Pequim: Imprensa de Direito. 88.
- ⁶ Kaufmann (2002). *Introdução à Filosofia do Direito e Teoria Jurídica Contemporânea*. Traduzido por ZHENG Yongliu. Pequim: Imprensa de Direito. 164.
- ⁷ WANG Xu (2010). *Estudos sobre a Hermenêutica do Direito Administrativo*. Pequim: Editora Legal da China. 12-13.
- ⁸ ZHANG Zhiming (1997). Reflexões sobre o Sistema de Interpretação Jurídica da China. Publicado em *Ciências Sociais da China*. Vol.2 de 1997.
- ⁹ LI Feng & MO Zhouqiang (2012), Sobre o Sistema de Intepretação Jurídica – com Avaliação das Disposições na Lei da Legislação Relativas ao Sistema. Publicado na *Opinião Tianfu*. 31 de Agosto de 2001.

- ¹⁰ ZHANG Zhiming (2012). *Estudos sobre a Interpretação Jurídica*. disponível no sítio de Jurisprudência da China: <http://www.jus.cn>. 11 de Abril de 2012.
- ¹¹ O Artigo 4º do *Código Civil Francês* define que “o juiz, se se abster de julgar, invocando a falta ou obscuridade da lei, será acusado pela sua rejeição de julgamento.”
- ¹² ZHANG Qianfan, BAO Wanchao & WANG Weiming (2008). *Da Constituição ao Constitucionalismo -Uma Comparação entre os Regimes de Verificação Judicial*. Pequim: Editora de Direito. 89.
- ¹³ KELSEN (1996). *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Traduzido por SHEN Zongling. Pequim: Editora da Enciclopédia da China. 31.