

# Sobre o Sistema de Interpretação da Lei Básica de Macau

ZHENG Wei\*

## I. Introdução

Sob a orientação do princípio “Um País, Dois Sistemas”, a Lei Básica de Macau criou a interpretação da Lei Básica, a qual desempenha um papel muito importante na sua implementação, visto que “por mais sábio que seja o legislador, as disposições não conseguirão cobrir todos os códigos de conduta nem todos os casos concretos. Por isso, em certo sentido, pode considerar-se que a limitação natural da própria lei resulta nos estudos sobre a interpretação da lei. Por outro lado, a lei obterá a flexibilidade para se aplicar com facilidade e se combinar sem obstáculos apenas através da sua interpretação, complemento e revisão.”<sup>1</sup>

No entanto, é bastante complicado interpretar a Lei Básica de uma forma precisa e adequada, visto que “nenhuma lei, decreto-lei, regulamento administrativo ou acto normativo da Região Administrativa Especial de Macau pode contrariar esta Lei”<sup>2</sup>, embora seja apenas uma lei básica no âmbito nacional em comparação com a Constituição e a lei da China. Nesse sentido, em relação à Região Administrativa Especial de Macau, interpreta-se a Lei Básica como se fosse a Constituição Nacional.

Quanto à interpretação da Constituição, encontram-se diferentes implicações e conteúdos sob diferentes regimes e sistemas, além de haver diferentes interpretações com diferentes categorias e efeitos. A interpretação da constituição mencionada neste trabalho refere-se exclusivamente à interpretação feita por órgãos que possuam o poder de interpretação da Constituição, determinada conforme as normas constitucionais. Isto é, o conceito de interpretação da constituição deve limitar-se à categoria do órgão de interpretação da constituição, sendo uma interpretação com poder, em vez de uma interpretação sem poder por outros órgãos ou indivíduos.<sup>3</sup>

Para a interpretação da constituição existem hoje, em todo o mundo, principalmente 4 modelos: 1. Interpretação por órgão legislativo; 2. Interpretação por tribunal vulgar, criada por Marshall em 1803; 3. Interpretação por tribunal constitucional, implantada na Áustria em 1940; 4. Interpretação por conselho constitucional, implantada em França em 1950. Além disso, em muitos dos casos, a interpretação da constituição está relacionada com a supervisão e a garantia da constituição, como é o caso da apreciação da inconstitucionalidade ou a apreciação judicial.

A interpretação da Lei Básica, obviamente, não pertence a nenhum dos 4 modelos típicos acima citados, sendo uma dupla interpretação que combina em si a interpretação legislativa por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional e a interpretação judicial por parte

---

\* Assessora da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau

dos tribunais da Região Administrativa Especial de Macau. É necessário que se estude melhor esse novo tipo de interpretação sobre uma lei constitucional.

Na prática, desde o retorno da soberania de Macau à China, ainda não ocorreu nenhum caso, durante a execução da Lei Básica, que necessitasse de obter interpretação das disposições por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional através do Tribunal de Última Instância, nem o de interpretação por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional “por iniciativa”, muito menos o de conflito ou discussão provocado pela interpretação da Lei Básica pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, como acontece em Hong Kong. Contudo, isso não implica que não existam problemas no decorrer da implementação da interpretação da Lei Básica.

## II. Sobre a Interpretação da Lei Básica

Conforme determinado no Artigo 143.º da Lei Básica sobre a interpretação da Lei Básica, embora de tamanho curto, define-se o modelo para a interpretação da Lei Básica com conotações abundantes. Eis a análise em diversos aspectos:

### 2.1 Dupla interpretação por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional e por parte dos tribunais da região

(1) O poder de interpretação da Lei Básica pertence, conforme a lei, ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Tanto o Artigo 67.º, alínea 4) da Constituição, como o Artigo 42.º da Lei da Legislação determinam a interpretação da lei por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional; assim, sendo a Lei Básica uma lei legislada pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, logo uma lei nacional, é natural que a sua interpretação pertença ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, o que demonstra a unidade e a soberania nacionais, assim como “Um País” no princípio “Um País, Dois Sistemas”.<sup>4</sup> Além disso, a interpretação por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional corresponde ao princípio da soberania de um estado unitário, enquanto que assegura a compreensão e a execução uniformizada da Lei Básica em todo o país.<sup>5</sup> Embora no seio das teorias exista polémica sobre a interpretação da lei por parte de um órgão legislativo, como é o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional,<sup>6</sup> a meu ver, seja como for, com o regime vigente, é necessário, antes de mais nada, conhecer bem as disposições legais e compreendê-las de uma forma correcta.

(2) Os tribunais da Região Administrativa Especial exercem, através do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, o poder autónomo de interpretação das disposições dentro dos limites da autonomia da Lei Básica. De acordo com o sistema de interpretação da lei da China, apenas o Supremo Tribunal Popular, e não outros tribunais, pode fazer a interpretação judicial da lei. No entanto, na Região Administrativa Especial, a Lei Básica atribui aos tribunais de todas as instâncias da Região o poder de interpretar por si próprios as disposições da Lei Básica dentro dos limites da autonomia da Região, no decorrer do julgamento dos casos.

(3) No julgamento dos casos, os tribunais da Região Administrativa Especial também podem interpretar outras disposições. Por outras palavras, a interpretação por parte dos tribunais da Região Administrativa Especial também abrange as disposições fora dos limites da autonomia, sendo, porém, condicionada e limitada, isto é, no julgamento dos casos, quando os tribunais necessitarem

de interpretar as disposições da Lei Básica respeitantes a matérias que sejam da responsabilidade do Governo Popular Central ou do relacionamento entre as autoridades centrais e a Região Administrativa Especial de Macau e se tal interpretação puder afectar o julgamento desses casos, antes de ser proferida sentença final, os tribunais devem obter, através do Tribunal de Última Instância da Região, uma interpretação por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Quando o Comité Permanente fizer interpretação dessas disposições, os tribunais da Região Administrativa Especial devem seguir a interpretação do Comité Permanente como fundamento de direito. Todavia, antes de interpretar a Lei Básica, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional consulta a Comissão da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau a ele subordinada.

(4) A interpretação do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional não afecta as sentenças proferidas anteriormente. Para esclarecer a questão de ter ou não ter eficácia retroactiva a interpretação por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, a Lei Básica determina expressamente que a interpretação do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional não afecta as sentenças proferidas anteriormente, isto é, não tem eficácia retroactiva, o que favorece a estabilidade da sentença de última instância, sendo ao mesmo tempo respeitada a decisão judicial da Região.

Tudo isso mostra que as disposições acima referidas reflectem o conceito de restrição e contrapeso, porque, por um lado, a Lei Básica determina que o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional autoriza os tribunais da Região a interpretar e, por outro, define a obtenção da interpretação através do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional antes da sentença de última instância, para evitar divergências na interpretação das disposições respeitantes a matérias que sejam da responsabilidade das autoridades centrais entre os tribunais da Região Administrativa Especial e o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional; isso implica uma restrição ao exercício do poder e simultaneamente uma autorização do poder. Ao mesmo tempo, a Lei Básica determina que antes da interpretação o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional consulte a Comissão da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau a ele subordinada, o que constitui uma restrição e um contrapeso ao exercício do poder de interpretação pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, a fim de garantir que o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional faça a interpretação relevante com base na consulta às autoridades centrais e Região, e não por si próprio. Além disso, para respeitar o poder judicial independente da Região, mesmo que a interpretação por parte dos tribunais da Região divirja da do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, a interpretação do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional não afecta as sentenças proferidas anteriormente.

## **2.2 Relacionamento entre a interpretação por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional e a interpretação por parte dos Tribunais da Região Administrativa Especial**

### **2.2.1 Diferenças entre a interpretação por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional e a interpretação por parte dos Tribunais da Região Administrativa Especial**

(1) Diferentes origens e características do poder de interpretação

No regime político da China, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional é um órgão permanente da Assembleia Popular Nacional, integra o órgão supremo do poder do Estado e

é um órgão do exercício do poder legislativo do Estado. Conforme disposto na Constituição e na Lei da Legislação<sup>7</sup>, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional dispõe do poder de interpretar a Constituição e a lei; por outro lado, a Lei Básica também determina que a sua interpretação pertence ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, pelo que o poder de interpretação por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional tem fundamento tanto na Constituição e na Lei da Legislação, como na Lei Básica, sendo tal interpretação original e inerente. Além disso, “segundo a teoria sobre a Constituição da China, o poder de interpretação da lei é um poder acessório do poder legislativo e a interpretação da lei por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional é uma das importantes funções do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional como órgão legislativo; por isso, a interpretação da lei pelo Comité possui carácter legislativo e deve ser considerada um acto legislativo especial”;<sup>8</sup> quanto ao poder de interpretação por parte dos tribunais da Região Administrativa Especial, ele provém das autoridades centrais, autorizado pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Quando os tribunais interpretam disposições relevantes da Lei Básica no julgamento dos casos, o que exercem é o poder judicial.

#### (2) Diferentes efeitos de interpretação

O efeito de interpretação por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional é mais alto do que o dos tribunais da Região Administrativa Especial, possuindo carácter de finalidade e de autoridade. Quando o Tribunal de Última Instância obtiver a interpretação por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, conforme disposto na Lei Básica, os tribunais da Região Administrativa Especial devem seguir a interpretação do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional na aplicação de tal disposição.

#### (3) Diferentes âmbitos de interpretação

O Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional tem todo o poder de interpretação, pois em relação aos tribunais da Região Administrativa Especial, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional pratica um acto de autorização e não de descentralização; assim, tem o poder de interpretar todas as disposições da Lei Básica.<sup>9</sup> Por outras palavras, essa interpretação é integral. Não obstante, a interpretação por parte dos tribunais da Região Administrativa Especial é limitada, incluindo dois âmbitos: (a) Interpretar por si próprios as disposições da Lei Básica dentro dos limites da autonomia da Região; (b) Interpretar também outras disposições fora dos limites da autonomia da Região. Sendo limitada, quer dizer, no julgamento dos casos, quando os tribunais da Região Administrativa Especial necessitarem de interpretar as disposições da Lei Básica respeitantes a matérias que sejam da responsabilidade do Governo Popular Central ou com relacionamento entre as autoridades centrais e a Região Administrativa Especial de Macau e se tal interpretação puder afectar o julgamento desses casos e o respectivo julgamento for sentença final, não podem fazer por si próprios a interpretação, devendo obter, através do Tribunal de Última Instância da Região, uma interpretação por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional.

#### (4) Diferentes procedimentos de aplicação

A interpretação por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional é abstracta, podendo ser feita activa ou passivamente. O Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional pode, caso necessário, interpretar activamente as disposições da Lei Básica respeitantes a matérias que sejam da responsabilidade do Governo Popular Central ou com relacionamento entre as autoridades centrais e a Região Administrativa Especial de Macau<sup>10</sup>, e obviamente, também pode

interpretar passivamente as relevantes disposições a pedido do Tribunal de Última Instância da Região Administrativa Especial. Além disso, pode interpretar passivamente as disposições dentro dos limites da autonomia ou outras disposições a pedido do Tribunal de Última Instância ou do Chefe do Executivo da Região<sup>11</sup>. No entanto, a interpretação por parte dos tribunais da Região Administrativa Especial apresenta-se evidentemente passiva, sendo apenas feita a uma parte das disposições da Lei Básica no julgamento dos casos.

(5) Diferentes procedimentos de interpretação

Para exercer o poder de interpretação, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional necessita de seguir determinado procedimento, isto é, antes de interpretar a Lei Básica, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional consulta a Comissão da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau a ele subordinada. Ao mesmo tempo, os tribunais da Região podem interpretar por si próprios as relevantes disposições da Lei Básica no julgamento dos casos e só em casos legais de obtenção indispensável da interpretação é que propõem a obtenção da mesma por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional.<sup>12</sup>

**2.2.2 Relacionamento entre a interpretação por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional e a interpretação por parte dos Tribunais da Região Administrativa Especial**

(1) Convergência das duas interpretações

Esta convergência consiste na combinação da interpretação da Lei Básica pelo órgão legislativo, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, e pelos órgãos judiciais, isto é, os tribunais da Região. Mais concretamente, o poder de interpretação da Lei Básica pertence essencialmente ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, mas autoriza os tribunais da Região Administrativa Especial a exercer certo poder de interpretação, interpretando, por si próprios, no julgamento dos casos, as disposições da Lei Básica que estejam dentro dos limites da autonomia da Região. Tal interpretação é relativamente independente e é final em muitos dos casos, não sendo geralmente necessária a interpretação legislativa feita pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Os tribunais da Região possuem certo poder de interpretação de outras disposições fora dos limites da autonomia, mas tal poder é limitado. Quer dizer, sob condições legais, o Tribunal de Última Instância propõe a interpretação por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Por outras palavras, nesse caso, a proposta feita pelo órgão judicial inicia a interpretação legislativa por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, a qual servirá como fundamento para os tribunais da Região.

(2) A interpretação dos tribunais da Região Administrativa Especial é restrita e supervisionada pela interpretação do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional

O poder de interpretação da Lei Básica é exercido pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional e pelos tribunais da Região, coexistindo dois poderes de interpretação de diferentes características sendo, porém, a interpretação por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional legal e final. O relacionamento entre o poder de interpretação legal da Lei Básica por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional e o poder de interpretação autorizada por parte dos tribunais da Região é o de autorização e não o de descentralização. Embora os tribunais da Região possam interpretar por si próprios as disposições da Lei Básica dentro dos limites da autonomia, não se exclui o poder de interpretação por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional sob determinadas condições, além de ser final tal poder de interpretação. Em caso de obtenção da interpretação por parte do Comité Permanente

da Assembleia Popular Nacional, uma vez que o mesmo faça a interpretação, os tribunais devem segui-la na aplicação das respectivas disposições. Além disso, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional constitui-se sujeito da interpretação da Lei Básica, podendo fazer a interpretação por si próprio quando considerar a interpretação dos tribunais da Região imprecisa ou desviante. Por isso, pode dizer-se que a interpretação legislativa por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional supervisiona e restringe de certo modo a interpretação judicial por parte dos tribunais da Região.

### **III. Sobre as Questões Enfrentadas pela Interpretação da Lei Básica**

A interpretação da Lei Básica é um sistema bem desenhado e extremamente especial para a interpretação da lei, que combina o sistema de interpretação por parte do órgão legislativo da China continental e o sistema de interpretação por parte dos tribunais da Região, satisfazendo eventualmente, ao mesmo tempo, as necessidades de “Um País” e de “Dois Sistemas”.<sup>13</sup> Do ponto de vista da implementação deste mecanismo, pode dizer-se que é viável e prático. No entanto, existem também algumas questões a enfrentar. Partindo da realidade de Macau, as questões podem ser divididas em três aspectos ou níveis, como se segue: (a) Questões nos aspectos da cultura, tradição, conceito e sistema jurídico antigo, as quais têm existido objectivamente desde a implementação da Lei Básica, ou até antes da promulgação desta Lei; (b) Questões levantadas por causa de definições obscuras ou compreensões divergentes do próprio sistema tratado pela Lei Básica, ou seja, questões do próprio sistema a esclarecer ou passíveis de obtenção de consenso; (c) Questões a resolver a nível inferior do sistema tratado pela Lei Básica, quer dizer, na execução concreta do respectivo sistema.

#### **3.1 Questões nos aspectos de cultura e tradição jurídica**

##### **3.1.1 Diferentes culturas e tradições jurídicas**

Dos conflitos geridos pela interpretação por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional em Hong Kong, as divergências e os conflitos resultam, na sua maioria, das diferenças de cultura e tradição jurídica. Na China Continental é natural, e não há dúvida nenhuma, que o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional interprete a lei. Contudo, a interpretação da lei por parte do órgão legislativo não é bem conhecida pelos tribunais comuns da Região Administrativa e os que vivem sob tutela do direito ordinário também não têm conhecimento suficiente disso, até achando inconcebível, já que “num regime jurídico comum, o poder de interpretação da lei pertence aos tribunais. Nesse sistema, depois da legislação, o órgão legislativo já não possui o direito de falar e são os tribunais que conduzem o destino da lei. Devido à aplicação rigorosa da independência judicial, no julgamento dos casos, o órgão judicial não consulta o órgão legislativo nem o órgão administrativo quando precisar de interpretar a lei. Se o órgão legislativo se opuser à interpretação por parte dos tribunais, pode alterar e até abolir ou re-legislar as leis relevantes, sem alguma vez interpretar a lei.”<sup>14</sup>

Tanto o sistema jurídico de Macau como o da China Continental pertencem ao sistema continental, havendo menos diferenças entre os dois, em comparação com o de Hong Kong, o chamado “sistema da common law”. No entanto, do ponto de vista do sistema de interpretação da lei, ainda existem diferenças, porque influenciado pela tradição da lei portuguesa, o sistema de

interpretação da lei de Macau consiste na interpretação da lei por parte dos tribunais comuns na aplicação da lei, enquanto que o poder de interpretação final e o de sentença final da Constituição e das leis constitucionais pertence ao Tribunal Constitucional. Sendo assim, o sistema relevante também não é igual ao sistema de interpretação da lei na China continental. Por isso, a Região Administrativa Especial de Macau também pode não conhecer muito bem o sistema de interpretação da lei por parte do órgão legislativo da China continental. É um facto indiscutível que existem diferenças entre os dois lados nos aspectos cultural, de tradição e de conceito jurídico.

### **3.1.2 Diferentes sistemas de interpretação da lei**

A Constituição atribui o poder de interpretação da Constituição e da lei ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, aplicando um regime de interpretação da Constituição e da lei a um órgão legislativo, isto é, o regime de “interpretação legislativa”. A interpretação da lei é um poder atribuído pela Constituição ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional e constitui um poder acessório do poder legislativo, sendo uma das funções importantes do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional como órgão legislativo. Assim, a interpretação da lei é considerada como um acto legislativo especial. O Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional interpreta a lei quando “necessita de explicitar mais a implicação concreta conforme disposto na lei” ou quando “necessita de explicitar o fundamento de direito em caso de ocorrerem novas circunstâncias após a legislação”.<sup>15</sup> Embora na China o regime de interpretação da lei inclua ainda a interpretação judicial e a de aplicação concreta, etc.<sup>16</sup>, tal como a interpretação judicial que o Tribunal Supremo possa fazer, limita-se apenas à aplicação concreta da lei no julgamento dos casos e tal interpretação judicial não pode ser contrária à vontade da lei. Em relação à interpretação legislativa, a interpretação judicial desempenha um papel auxiliar enquanto que a legislativa é principal.<sup>17</sup> Quer dizer, em comparação com outras interpretações, a interpretação legislativa por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional é uma interpretação autoritária final e possui a maior força.

Antes do retorno da soberania, aplicava-se em Macau o regime jurídico de Portugal, no qual se exerce a interpretação das leis constitucionais por parte do Tribunal Constitucional. Com o princípio da separação dos poderes, o poder legislativo e o poder judicial são exercidos por diferentes órgãos, sendo aquele exercido pelo Parlamento e este pelo órgão judicial. “Do ponto de vista teórico, o julgamento refere-se a actividades de arbítrio e decisão dadas a casos concretos conforme disposto na lei, o que implica naturalmente a apreciação e o conhecimento dos factos dos casos, bem como o entendimento, a interpretação das regras de direito e o prudente arbítrio para a decisão sobre os casos, de acordo com as regras de direito aplicáveis. Nesse percurso, a questão nuclear reside na interpretação das regras de direito e é essa actividade de interpretação que difere da lei formulada pelo legislador e da lei interpretada pelo juiz no julgamento dos casos, constituindo desta forma a diferença essencial entre a teoria do positivismo legal e a do realismo legal. A ‘interpretação da lei’ constitui o núcleo do conceito ‘julgamento’, porque o fundamento do arbítrio e da decisão final tomada com a actividade do julgamento resulta do entendimento e da interpretação das regras de direito feitas pelo juiz, e quase toda a actividade judicial se desenvolve de acordo com a ‘interpretação da lei’”. “Por isso, o poder de julgamento implica inevitavelmente o poder de interpretação da lei por parte do juiz.”<sup>18</sup> Quer dizer, o juiz tem poder para interpretar a lei. No entanto, ter poder para “interpretação da lei” não implica ter poder para “interpretação da Constituição”, que o modelo de interpretação e garantia da aplicação da Constituição por um órgão especializado se baseia principalmente na teoria do quarto poder, de acordo com o qual a

Constituição é a lei suprema de um Estado, a interpretação da Constituição é o poder mais importante do Estado e o órgão que exerce tal poder deve, portanto, superar os órgãos comuns, para obter eventualmente uma posição destacada, o que favorecerá a resolução dos grandes problemas no regime político vigente e a defesa da autoridade da Constituição.<sup>19</sup> Foi sob a orientação dessa teoria que muitos países criaram o Tribunal Constitucional e é ao Tribunal Constitucional que compete a administração das matérias respeitantes às leis constitucionais.

Antes do retorno da soberania de Macau, conforme disposto na Constituição Portuguesa, os tribunais de Macau podiam interpretar a Constituição da República Portuguesa e o Estatuto Orgânico de Macau enquanto que não deviam aplicar normas que infringissem o disposto na Constituição da República Portuguesa ou no Estatuto Orgânico de Macau.<sup>20</sup> Ao mesmo tempo, conforme disposto no Art. 280.º da Constituição da República Portuguesa<sup>21</sup>, cabe recurso para o Tribunal Constitucional de Portugal das decisões relevantes, o qual faz a interpretação e a decisão final. Com esse tipo de regime, a interpretação da Constituição e da lei não se faz separadamente, nem constitui um poder especializado, mas sim uma interpretação no processo de aplicação da lei e de fiscalização da constitucionalidade.

Após o retorno da soberania, com base no princípio de manter o sistema anteriormente existente, os tribunais da Região Administrativa Especial de Macau ainda podem interpretar a lei e são autorizados pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional a interpretar a Lei Básica nos termos da lei, pelo que se pode saber que existem diferenças essenciais entre o sistema de interpretação da lei em Macau e o de interpretação da lei na China, porque em Macau era o órgão judicial que exercia o poder de interpretação da lei, enquanto que na China Continental é o órgão legislativo que interpreta a lei.

Tais diferenças, quer resultantes de aspectos culturais, de tradição e de conceitos jurídicos, quer de sistemas concretos, são permitidas pelo princípio “Um País, Dois Sistemas”, além de serem asseguradas pela Lei Básica, não precisando de ser alteradas. A chave da questão consiste no seguinte: já que a Lei Básica combina dois sistemas diferentes de interpretação, os quais necessitam de chegar a uma convergência em certas circunstâncias, é necessário considerar como coordenar diferentes culturas e sistemas jurídicos até que sejam compatíveis e complementares. Para resolver essas questões, torna-se necessário, em primeiro lugar, entender os sistemas do outro lado, além de cumprir respectivamente as funções atribuídas pela Lei Básica com base no respeito mútuo pelos sistemas.

### **3.2 Questões respeitantes aos próprios sistemas de interpretação**

#### **3.2.1 Juízo das disposições da Lei Básica**

Conforme disposto na Lei Básica, os tribunais da Região Administrativa Especial de Macau podem interpretar por si próprios “as disposições desta Lei que estejam dentro dos limites da autonomia da Região” no julgamento dos casos, não carecendo de obtenção de uma interpretação por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional; também podem interpretar outras disposições, só que quando interpretarem “as disposições respeitantes a matérias que sejam da responsabilidade do Governo Popular Central ou do relacionamento entre as Autoridades Centrais e a Região” devem obter, nos termos da lei e através do Tribunal de Última Instância, uma interpretação por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Referem-se aqui “disposições que estejam dentro dos limites da autonomia da Região” e “disposições respeitantes a matérias que sejam da responsabilidade do Governo Popular Central ou do relacionamento entre as

Autoridades Centrais e a Região”, para distinguir se carecem de obtenção de interpretação por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional; assim há necessidade de julgar e discriminar quais são “as disposições respeitantes a matérias que sejam da responsabilidade do Governo Popular Central ou do relacionamento entre as Autoridades Centrais e a Região”. E para julgar, surgem duas questões: uma, sobre o critério para o juízo; a outra, sobre o sujeito do juízo.

A controvérsia sobre o “Direito de Residência” em Hong Kong envolve o Art. 24.º da Lei Básica. O advogado que representava o Governo e o juiz do Tribunal de Última Instância apresentaram diferentes critérios de definição<sup>22</sup>, sendo este a defender que o artigo “define um tipo de residentes permanentes que possam usufruir do direito de residência, não envolvendo o relacionamento entre as Autoridades Centrais e a Região Administrativa Especial” e está, portanto, dentro dos limites da autonomia da Região. No entanto, a interpretação posterior por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional implicou que a definição sobre “residentes permanentes” de tal disposição envolve o relacionamento entre as Autoridades Centrais e a Região. O Tribunal de Última Instância defendia no início que apenas o Tribunal de Última Instância tinha o poder de ajuizar, mas afinal reconheceu que o efeito da interpretação da Lei Básica por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional é superior ao da interpretação por parte do próprio Tribunal; quer dizer, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional é o sujeito de maior autoridade no juízo. Sendo assim, achamos que, seguindo os procedimentos determinados pela Lei Básica para definir se uma disposição é respeitante a “matérias que sejam da responsabilidade do Governo Popular Central ou do relacionamento entre as Autoridades Centrais e a Região”, os tribunais da Região podem efectuar primeiro o juízo no julgamento dos casos e quando houver embargos ou controvérsias, devem obter o juízo final do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional.

### **3.2.2 Interpretação activa por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional**

Sobre a interpretação activa por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, no que diz respeito ao poder da entidade, considera-se geralmente que o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional tem o poder de interpretação activa da Lei Básica, porque a Lei Básica não impõe nenhuma restrição ao poder de interpretação por parte do Comité<sup>23</sup>. No entanto, no que diz respeito ao procedimento sobre a interpretação activa por parte do Comité ou não, há diferentes pontos de vista, os quais, aliás, não negam a interpretação activa por parte do Comité, mas defendem que convém que o Governo da Região submeta um relatório ao Conselho de Estado, com a proposta ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional.

Quanto ao âmbito da interpretação activa por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, segundo um dos pontos de vista, no que diz respeito ao procedimento, o Comité Permanente não pode interpretar activamente as disposições da Lei Básica que estejam dentro dos limites da autonomia, mas sim, caso necessário, as disposições respeitantes a matérias que sejam da responsabilidade do Governo Popular Central ou do relacionamento entre as Autoridades Centrais e a Região.<sup>24</sup> Quer dizer, quando o Comité achar necessário ou considerar que a interpretação por parte dos tribunais da Região é desviante ou imprecisa, poderá exercer a interpretação activa. Por exemplo, em 2004, o Comité exerceu uma interpretação activa relativa ao Art. 7.º do Anexo I e ao Art. 3.º do Anexo II da Lei Básica de Hong Kong.

### **3.2.3 Obtenção da interpretação via Tribunal de Última Instância**

Conforme disposto no n.º 3, Art. 143.º, da Lei Básica, nos termos da lei, o Tribunal de Última

Instância deve obter a interpretação do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Quanto a “deve obter” e “o resultado de não obter”, também existem diferentes interpretações. É, pois, necessário que o Tribunal tenha consciência de evitar tal situação. Deve cumprir estritamente, nos termos da lei, as obrigações legais e obter a interpretação do Comité Permanente. Contudo, a razão essencial que causa a situação reside na falta do procedimento obrigatório para obtenção da interpretação, por isso, torna-se necessária a compensação por parte do sistema de procedimento.

#### **3.2.4 Se outros sujeitos podem e como obter a interpretação**

A Lei Básica define apenas que o Tribunal de Última Instância pode obter a interpretação por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, não referindo se outros sujeitos da Região têm esse direito. Na prática de Hong Kong, em 1999 e 2005, o Chefe do Executivo submeteu respectivamente dois relatórios ao Conselho de Estado, relativos à competência atribuída ao mesmo conforme disposto no Art. 43.º e n.º 2 do Art. 48.º da Lei Básica, propondo a obtenção, através do Conselho de Estado, de uma interpretação por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, o qual, depois da proposta apresentada pelo Conselho de Estado, iniciou o procedimento da interpretação.

Na verdade, o Chefe do Executivo só fez uma proposta ao Conselho de Estado<sup>25</sup> e não obteve directamente a interpretação por parte do Comité Permanente. De acordo com a Lei da Legislação, não é a proposta, mas sim, a apresentação da proposta não é um procedimento necessário para iniciar a interpretação legislativa.<sup>26</sup> Por isso, neste caso, o Chefe do Executivo não é o sujeito da obtenção da interpretação, só “participando, em certas circunstâncias, da obtenção da interpretação da Lei Básica”.

### **3.3 Execução das questões respeitantes ao sistema de interpretação da Lei Básica**

#### **3.3.1 Procedimento de obtenção da interpretação através do Tribunal de Última Instância**

Conforme disposto na Lei Básica, o Tribunal de Última Instância pode obter a interpretação por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional em dois casos: casos em julgamento pelo próprio Tribunal de Última Instância que careçam de obtenção da interpretação nos termos da lei; casos em julgamento por outros tribunais que careçam da obtenção da interpretação nos termos da lei. A Lei Básica só define que o Tribunal de Última Instância pode obter a interpretação por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional nos termos da lei, mas na realidade, de acordo com o direito processual vigente de Macau, os casos em julgamento por outros tribunais também podem corresponder às condições legais para obtenção da interpretação. Por outro lado, a Lei Básica só define as condições legais para a obtenção e não define o procedimento. Portanto, no cumprimento concreto das obrigações que tenham a ver com a obtenção, é necessário aperfeiçoar o respectivo sistema, no âmbito do regime jurídico interno de Macau.

#### **3.3.2 Procedimento aplicado para interpretação da Lei Básica por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional**

A interpretação da Lei Básica por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional está inevitavelmente relacionada com o procedimento da interpretação. Quanto à aplicação da interpretação às respectivas disposições ou não<sup>27</sup>, acho que a Lei da Legislação define o procedimento geral para a interpretação da Lei por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, enquanto que a disposição da Lei Básica sobre a interpretação da Lei Básica por

parte do Comité é um procedimento especial. Sendo um de carácter geral e o outro especial, as disposições de carácter geral podem ser aplicáveis quando não infringirem as disposições especiais.

#### IV. Conclusão

Sem precedentes, o princípio “Um País, Dois Sistemas” tem a Lei Básica como uma inovação, a qual se aperfeiçoará e desenvolverá continuamente, sem dúvida, durante a implementação. A prática prova que o sistema de interpretação desenhado pela Lei Básica é eficaz. Mas ao mesmo tempo, devem enfrentar-se os problemas existentes, como por exemplo, as diferenças nos aspectos cultural, de tradição e de sistema jurídico entre a China Continental e a Região Administrativa Especial, as quais só se resolverão através do fortalecimento da compreensão e do respeito mútuo entre as duas partes.

#### Notas:

- <sup>1</sup> Shen Zongling (1993). Sobre a Interpretação da Lei. *China Legal Ciência*. Vol. 6. 57-64.
- <sup>2</sup> Artigo 11.º da Lei Básica.
- <sup>3</sup> Xu Xiuyi & Han Dayuan (2001). *Teorias Elementares sobre o Estudo da Constituição Moderna*. Pequim: Editora da Universidade da Segurança Pública do Povo da China. 157.
- <sup>4</sup> Xiao Weiyun (2003). Sobre o Julgamento do Tribunal de Última Instância de Hong Kong e a Interpretação por Parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Em Xiao Weiyun, *Sobre a Lei Básica de Hong Kong*. Pequim: Editora da Universidade de Beijing. 861-862.
- <sup>5</sup> Xu Chongde (editor-chefe) (1994). *Curso das Leis Básicas de Hong Kong e Macau*. Pequim: Editora da Universidade do Povo da China. 67.
- <sup>6</sup> Os que estão a favor acham, na sua maioria, que a interpretação da lei tem que corresponder à intenção original da legislação, quer dizer, à intenção da legislação das normas legais, e nesse sentido, ninguém a conhece melhor que o próprio legislador. Os que estão contra apresentam diversos pontos-de-vista, que, na sua maioria, consistem na separação do poder legislativo e do poder de interpretação da lei, e eventualmente na aplicação da interpretação por parte do órgão judicial, implementada actualmente em muitos países.
- <sup>7</sup> A Lei da Legislação define concretamente questões como o sistema legislativo e o procedimento legislativo do estado, entre outras; por isso, é considerada uma lei constitucional.
- <sup>8</sup> Wang Zhenmin (2000). Sobre Algumas Questões da Constituição na Implementação de “Um País, Dois Sistemas”. *Estudos sobre Direito e Comércio*. Vol. 4. 5.
- <sup>9</sup> Idem à nota 5.
- <sup>10</sup> Lok Wai Kin (2008). Sobre o Relacionamento entre a Interpretação por Parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional e a Interpretação Autorizada Proposta pela Região Administrativa Especial. Em Wang Yu (editor-chefe), *Estudos sobre a Lei Básica*. Vol. 1. Macau: Associação de Estudos Jurídico de Hou Kong. 15.
- <sup>11</sup> A Lei Básica não define precisamente o procedimento no qual o chefe do executivo pede ou propõe a interpretação desta Lei por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, estabelecendo-se o respectivo sistema a partir da experiência da proposta feita pelo Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Hong

- Kong para obtenção da interpretação da Lei Básica, em 1999 e 2005. Shangguan Piliang (2008). Tratar com Seriedade o Procedimento de Interpretação das Leis Básicas de Hong Kong e Macau. Em Wang Yu (editor-chefe), *Estudos sobre a Lei Básica*. Vol. 1. Macau: Associação de Estudos Jurídico de Hou Kong. 28-31.
- <sup>12</sup> Quanto ao procedimento que o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional deve seguir para interpretar a Lei Básica, bem como ao procedimento do Tribunal de Última Instância para obtenção da interpretação, vai referir-se em seguida.
- <sup>13</sup> Idem à nota 5.
- <sup>14</sup> Ibidem. 4.
- <sup>15</sup> Lei da Legislação, Artigo 42.º.
- <sup>16</sup> Em 10 de Junho de 1981, na 19ª Sessão do 5.º Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional foi aprovada a Resolução do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional sobre o Reforço da Interpretação da Lei, definindo que: (1) As próprias leis e decretos que necessitem de melhor explicitação dos limites ou de disposição complementar serão interpretadas ou dispostas via decreto pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional; (2) Compete ao Supremo Tribunal Popular interpretar questões como a aplicação concreta das leis e dos decretos no julgamento dos tribunais e compete ao Supremo Ministério Público Popular interpretar questões como a aplicação concreta das leis e decretos no trabalho jurisdicional. Em caso de existência de divergência entre a interpretação por parte do Supremo Tribunal Popular e a do Supremo Ministério Público Popular, comunica-se com o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional para efeitos de interpretação por si da decisão; (3) Questões como a aplicação concreta de outras leis e decretos não pertencentes ao trabalho de julgamento ou jurisdicional serão interpretadas pelo Conselho de Estado e serviços competentes; (4) Os próprios articulados dos diplomas locais que necessitem de melhor explicitação dos limites ou de disposição complementar serão interpretados ou dispostos via decreto pelo Comité Permanente da Assembleia Popular das respectivas províncias, regiões autónomas ou cidades directamente subordinadas ao Governo Popular Central que formulem os diplomas. Questões como a aplicação concreta dos diplomas locais serão interpretadas pelos serviços competentes nos governos populares das respectivas províncias, regiões autónomas ou cidades directamente subordinadas ao Governo Popular Central.
- <sup>17</sup> Zhang Zhiming (1998). Sistema de Interpretação da Lei da China. Em Liang Zhiping, *Questão da Interpretação da Lei*. Pequim: Editora do Direito. 165.
- <sup>18</sup> Qiang Shigong (2003). Quem Vai Interpretar a Constituição. *Zhong Wai Fa Xue (Jurisprudência da China e do Estrangeiro)*. Vol. 5.
- <sup>19</sup> Li Jianfeng. Análise Contrastando os Procedimentos de Interpretação da Instituição. *Estudos sobre as Teorias e as Questões das Constituições*. Vol. 5.
- <sup>20</sup> Dispõe o Art. 207.º da Constituição da República Portuguesa: Nos feitos submetidos a julgamento não podem os tribunais aplicar normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados.
- <sup>21</sup> O Art. 280.º da Constituição da República Portuguesa define o mecanismo de recursos para o Tribunal Constitucional, mais concretamente, de acordo com o n.º 1 e o n.º 2 desse Artigo, cabe recurso para o Tribunal Constitucional das decisões dos tribunais que recusem a aplicação de qualquer norma com fundamento na sua inconstitucionalidade; que recusem a aplicação de norma constante de acto legislativo com fundamento na sua ilegalidade por violação da lei com valor reforçado; que recusem a aplicação de norma constante de diploma regional com fundamento na sua ilegalidade por violação do estatuto da região autónoma ou das leis comuns da República, etc.
- <sup>22</sup> O advogado Joseph Paul FOK, que representava o Governo, apresentou o critério de “a substância afecta a verificação”, isto é, o critério de verificação para definir se uma disposição é “fora dos limites” deve ser: “se a aplicação de tal disposição da Lei Básica puder afectar (realmente, e não significativamente) as matérias que sejam

da responsabilidade do Governo Popular Central ou o relacionamento entre as Autoridades Centrais e a Região Administrativa Especial”, embora o Tribunal de Última Instância não tenha adoptado esse critério, defendendo que a disposição “serve para definir um tipo de residentes permanentes que possam usufruir do direito de residência, não envolvendo o relacionamento entre as Autoridades Centrais e a Região Administrativa Especial”. Vide a Decisão do Tribunal de Última Instância da Região Administrativa Especial de Hong Kong: FACV14/1998, FACV15/1998, FACV16/1998, *in* Portal do Governo de Hong Kong: <http://sc.info.gov.hk/gb/legalref/judiciary.gov.hk/>.

<sup>23</sup> Idem à nota 5.

<sup>24</sup> Idem à nota 11. 15-20.

<sup>25</sup> A “proposta” não é um procedimento necessário para iniciar uma interpretação legislativa; por isso, o sujeito que tem o poder de apresentar a proposta pode aceitá-la e também pode não aceitá-la. Há quem ache que qualquer pessoa ou entidade pode fazer uma proposta e as propostas apresentadas por qualquer sujeito são iguais em termos de posição jurídica. Só que o nível da proposta apresentada pelo Governo da Região é capaz de ser mais elevado e tem mais possibilidade de ser aceite pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Wang Lei (2007). Sobre o Relacionamento entre a Interpretação por Parte da Assembleia Popular Nacional e a Interpretação Judicial de Hong Kong – Em Comemoração do 10.º Aniversário da Implementação da Lei Básica de Hong Kong. *Revista Jurisconsulto*. Vol. 3. 19.

<sup>26</sup> Wang Lei (2007). Sobre o Relacionamento entre a Interpretação por Parte da Assembleia Popular Nacional e a Interpretação Judicial de Hong Kong – Em Comemoração do 10.º Aniversário da Implementação da Lei Básica de Hong Kong. *Revista Jurisconsulto*. Vol. 3. 17-21.

<sup>27</sup> O Capítulo IV da Lei da Legislação define a interpretação da lei. Os respectivos procedimentos incluem: Primeiro, Apresentação do caso para interpretação da lei. O Conselho de Estado, a Comissão Militar Central, o Supremo Tribunal Popular, o Supremo Ministério Público Popular, as comissões especializadas subordinadas ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional e os Comités Permanentes da Assembleia Popular das províncias, regiões autónomas e cidades directamente subordinadas ao Governo Popular Central podem apresentar o pedido de interpretação da lei ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional; Segundo, Elaboração do caso de interpretação da lei e sua inclusão na ordem de trabalhos da sessão do Comité Permanente; Terceiro, Apreciação do projecto de interpretação. O projecto de interpretação, apreciado em sessão do Comité Permanente, é apreciado e emendado pelo Comité Jurídico de acordo com o parecer dos membros integrantes do Comité, para apresentação da versão para votação do projecto; Quarto, Votação, aprovação e promulgação. Depois de ser aprovada pela maioria dos membros integrantes do Comité Permanente, a versão para votação do projecto é publicada por anúncio, de acordo com o Art. 43.º, 44.º, 45.º, 46.º e 47.º.