

Resumo da Constituição do Estado de Direito da Região Administrativa Especial de Macau durante os Passados Dez Anos

XU Chang*

O estado de direito da Região Administrativa Especial de Macau é uma parte integrante relativamente especial do sistema jurídico nacional com características próprias chinesas e ao mesmo tempo um elo importante do sistema “Um País, Três Sub-jurisdições” (ou “Um País, Quatro Sub-jurisdições”, incluindo o caso de Taiwan), formado através dum alto grau de autonomia, de acordo com a Constituição da China e a Lei Básica de Macau. Ao longo dos dez anos após o retorno da soberania da Região à China, a constituição do estado de direito tem logrado constantemente grandes progressos no caminho da manutenção dos sistemas jurídico e social essencialmente inalterados, o que demonstra também, de outra perspectiva, a forte vitalidade da causa “Um País, Dois Sistemas”.

I. Ideologia Básica da Constituição do Estado de Direito da Região Administrativa Especial de Macau

1.1 Bases e fundamentos para o estado de direito da Região Administrativa Especial de Macau

1.1.1 Sistema jurídico da Região Administrativa Especial de Macau

De acordo com a Constituição da China e a Lei Básica de Macau, elaborada em conformidade com a mesma Constituição, a Região Administrativa Especial de Macau goza de um alto grau de autonomia, que foi legalmente autorizado pelo país.

As leis aplicadas na Região Administrativa Especial de Macau, inferiores à Lei Básica, podem ser divididas em três categorias, segundo as suas respectivas origens: Primeira, leis nacionais publicadas ou aplicadas através da legislação na Região Administrativa Especial de Macau, conforme decidido pela Assembleia Popular Nacional e seu Comité Permanente, sendo neste momento 11 leis no total, incluídas no Anexo III da Lei Básica. Segunda, leis de Macau anteriormente existentes, mantidas e aplicáveis de acordo com a Decisão do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional Relativa ao Tratamento das Leis Previamente Vigentes em Macau de Acordo com o Disposto no Art. 145.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, de 31 de Outubro de 1999, incluindo as leis, os decretos-leis, os regulamentos administrativos e os outros actos normativos produzidos em Macau antes da transferência da soberania de Macau. Como finalmente a parte portuguesa não conseguiu oferecer

* Investigador Catedrático do Centro de Estudos de Um País, Dois Sistemas do Instituto Politécnico de Macau

expressamente uma lista que contivesse o número de diplomas vigentes existentes e a verificação relativa realizada pela Comissão Preparatória da Região Administrativa Especial de Macau a pedido do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional se limitou apenas às 975 leis e decretos-leis elaborados desde 1976 até à primeira metade de 1999, essas leis anteriormente existentes e outro tipo de leis também anteriormente existentes que não contrariem a Lei Básica, continuam a vigorar e a ser aplicáveis antes de serem emendadas ou revogadas pela lei da Região, de acordo com o princípio da eficácia e da regra da aplicabilidade estabelecidas pela Decisão acima referida, constituindo o corpo principal do sistema jurídico de Macau. Terceiro, as leis elaboradas pelo órgão legislativo da Região Administrativa Especial de Macau, incluindo as leis formuladas pela Assembleia Legislativa da Região, os regulamentos administrativos elaborados pelo Chefe do Executivo e outros actos normativos produzidos pelas respectivas entidades da Região, etc., sendo o número de leis *lato sensu* cada vez maior.

1.1.2 Sistema político da Região Administrativa Especial de Macau

De acordo com a Lei Básica, na Região Administrativa Especial de Macau pratica-se o sistema política com predominância do Executivo, freios e contrapesos entre o legislativo e o executivo e independência judiciária. Sob este sistema político, o Chefe do Executivo é o chefe da Região e ao mesmo tempo o chefe do órgão executivo, sendo responsável tanto perante o Governo Central como perante a Região Administrativa Especial de Macau, funcionando com o regime de efectivação do chefe. O Governo da Região dispõe de 5 titulares dos principais cargos, envolvendo diferentes áreas como a Secretaria para a Administração e Justiça, a Secretaria para a Economia e Finanças, a Secretaria para os Assuntos Sociais e Cultura, a Secretaria para a Segurança e a Secretaria para os Transportes e Obras Públicas, ajudando respectivamente o Chefe do Executivo a exercer o poder de direcção.

A Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau é constituída por deputados eleitos por sufrágio directo, deputados eleitos por sufrágio indirecto e deputados nomeados pelo Chefe do Executivo e exerce o poder de legislar. Ao mesmo tempo, supervisiona o Governo da Região nos aspectos de política, de finanças, etc. Os tribunais exercem o poder judicial e o de julgamento em última instância, sendo o único órgão que goza de competência para exercer a função de julgamento. E o Ministério Público exerce a função jurisdicional que lhe é atribuída pela lei.

1.2 Avanço das políticas em torno do estado de direito de Macau do Governo da Região

O sistema jurídico de Macau foi estabelecido durante a governação portuguesa e os principais códigos como o Código Civil, o Código Penal, o Código de Processo Civil, o Código de Processo Penal, o Código do Procedimento Administrativo, etc., provêm das leis portuguesas que “se localizaram” durante o período da transição de Macau. Este tipo de “transplante” e “transformação” foi concluído sob a predominância dos portugueses durante alguns anos, a uma altíssima velocidade, sem a participação suficiente dos residentes de Macau. Por isso, os de Macau apresentam uma forte sensação de “alienação” e de “exclusão”. A falta de recursos técnicos e experiência nas áreas da administração, legislação e justiça da Região também causa bastantes problemas inerentes à base do estado de direito.

Logo após o estabelecimento do Governo da Região, foi apresentado o objectivo de “consolidar o sistema jurídico da Região Administrativa Especial de Macau”. Ho Hau-Wah

apresentou no início de 2000 as primeiras Linhas de Acção Governativa do Chefe do Executivo e uma das políticas nucleares foi “consolidar o sistema jurídico, reforçar a cooperação entre a administração e a legislação e manter a independência judiciária”. Em Abril de 2002, o Governo publicou o Plano de Produção/Revisão Legislativa a Curto e a Médio Prazo, apresentando uma lista de 179 diplomas legais que precisavam de ser elaborados ou emendados e até ao fim de 2004 foram concluídos quase cem casos. Em 2005, o Governo criou especificamente o Gabinete para a Reforma Jurídica e o Conselho Consultivo da Reforma Jurídica, além do sistema anteriormente existente, com a Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça e o Gabinete para os Assuntos do Direito Internacional liderados pela Secretária para a Administração e Justiça. Em 2007, foi ainda elaborado o Programa da Reforma da Administração Pública de 2007-2009, que está em processo de aplicação neste momento e já adquiriu certa eficácia.

II. Legislação da Região Administrativa Especial de Macau

2.1 Desenvolvimento e aperfeiçoamento do sistema legislativo

Antes da transferência da soberania de Macau, conforme o Estatuto Orgânico de Macau que foi formulado pelos órgãos de soberania de Portugal e cujo funcionamento foi pelos mesmos regulado, o sistema legislativo das autoridades portuguesas de Macau revelou-se de características de duplo grau. De uma perspectiva vertical, os diplomas legais promulgados pelos órgãos de soberania de Portugal, inclusive pelo Presidente, Parlamento e Governo, e devidamente aplicáveis a Macau podiam entrar em vigor e tornar-se aplicáveis logo depois de serem publicados no Boletim Oficial do Governo de Macau e o Estatuto Orgânico de Macau definiu exclusivamente a regra da eficácia entre os mesmos e a legislação local de Macau aquando da sua aplicação. De um ponto de vista horizontal, a formulação das leis pela Assembleia Legislativa de Macau e a execução da competência legislativa pelo Governador de Macau para elaborar decretos-leis pertenciam ao mesmo nível de norma jurídica. No entanto, os dois gozavam respectivamente de exclusiva competência legal e a Assembleia Legislativa podia autorizar o Governador, por meio de autorização legislativa, a elaborar por si próprio decretos-leis em relação aos assuntos da legislação dentro do âmbito da sua exclusiva competência. Os dois ainda compartilhavam a competência legislativa cumulativa em amplas áreas, formando assim o sistema de duplo grau no âmbito da competência legislativa. Além disso, o Governador ainda exercia a competência executiva para formular normas que tivessem força obrigatória externa como portarias e despachos, entre outras.

Depois do retorno da soberania de Macau, conforme a Lei Básica, o sistema legislativo acima referido tem conhecido muitas mudanças fundamentais. A Assembleia Legislativa da Região goza do poder legislativo em todos os assuntos dentro dos limites de alta autonomia de Macau, enquanto que o Chefe do Executivo pode elaborar regulamentos administrativos. Conforme dispõe a Lei da Publicação e Formulário dos Diplomas (Lei n.º 3/1999), formulada na madrugada do dia 20 de Dezembro de 1999, os diplomas legais que necessitam de ser publicados no Boletim Oficial da Região para produzir eventualmente eficácia jurídica incluem: as leis elaboradas pela Assembleia Legislativa, os regulamentos administrativos elaborados pelo Chefe do Executivo, as resoluções aprovadas pela Assembleia Legislativa, as ordens executivas e os despachos regulamentares externos exarados pelo Chefe do Executivo, os despachos regulamentares externos exarados pelos titulares dos principais cargos da Região e os acordos internacionais assinados em nome de “Macau,

China”. Além disso, os diplomas legais a serem publicados incluem: a Lei Básica, suas emendas e interpretações, as leis nacionais e sua interpretação, os actos legislativos aprovados pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional em relação à Região Administrativa Especial de Macau, os actos normativos da Comissão Preparatória da Região Administrativa Especial de Macau da Assembleia Popular Nacional em relação aos preparativos para o estabelecimento da Região, os actos de autorização dada à Região pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional e pelo Governo Central e respectivas ordens, despachos e actos de autorização, os acordos internacionais aplicáveis à Região, acordos de assistência jurídica mútua assinados com o exterior pela Região com autorização do Governo Central, etc. É óbvio que essas leis, diplomas legais e outros actos normativos constituem o actual sistema jurídico da Região Administrativa Especial de Macau.

Em 2009, a Assembleia Legislativa da Região formulou o Regime Jurídico do Enquadramento das Fontes Normativas Internas, pela Lei n.º 13/2009, esclarecendo os objectos da aplicabilidade e da regra da eficácia dos 3 tipos de actos normativos que incluem as leis da Assembleia Legislativa, os regulamentos administrativos independentes do Chefe do Executivo e os regulamentos administrativos complementares do Chefe do Executivo, definindo que as leis prevalecem sobre os regulamentos administrativos e todos os demais actos normativos; esclarecendo que compete à Assembleia Legislativa fazer, alterar, suspender e revogar as leis sobre quaisquer matérias do âmbito da autonomia da Região Administrativa Especial de Macau em conformidade com a Lei Básica e ao mesmo tempo reservando 19 matérias cuja norma jurídica tem que ser feita por leis; determinando que os regulamentos administrativos independentes devem criar normas preliminares em 7 matérias, no caso de não haver norma jurídica elaborada por leis; e expressando que podem ser objecto de regulamentos administrativos complementares as matérias reguladas em leis que devam ser executadas. Tal Lei determina mais profundamente alguns conteúdos importantes do sistema legislativo da Região, sobretudo torna expressa a divisão das competências de aplicabilidade e a hierarquia entre as leis e os regulamentos administrativos, o que desempenha um papel óbvio e faz grande sentido no que diz respeito ao aperfeiçoamento dos respectivos sistemas e à consolidação da base do estado de direito, por meio da administração em conformidade com a lei.

2.2 Legislação ao longo dos passados dez anos

Ao longo dos passados dez anos, a Assembleia Legislativa da Região elaborou 141 leis e o Chefe do Executivo elaborou 322 regulamentos administrativos. Veja-se o Quadro 1:

De acordo com os respectivos conteúdos, as leis elaboradas pela Assembleia Legislativa podem ser divididas mais ou menos em 10 categorias:

(1) Em relação ao estabelecimento e ao funcionamento dos órgãos do poder da Região Administrativa Especial de Macau, contam-se a Lei de Bases da Orgânica do Governo, a Lei de Bases da Organização Judiciária, o Regime da Legislatura e do Estatuto dos Deputados à Assembleia Legislativa, a Lei Orgânica da Assembleia Legislativa, a Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo, o Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa, etc.

(2) Em relação à execução da Lei Básica e normas nacionais de execução, contam-se a Lei de Reunificação, a Lei Relativa à Defesa da Segurança do Estado, a Protecção das Instalações Militares, as Normas Relativas ao Auxílio a Prestar à Guarnição em Macau do Exército de Libertação do Povo Chinês para Manter a Ordem Pública ou Acorrer a Calamidades, etc.

(3) Em relação à garantia dos direitos dos cidadãos, contam-se a Lei sobre o Residente

Permanente e o Direito de Residência na Região Administrativa Especial de Macau, a Lei do Recenseamento Eleitoral, o Regime do Bilhete de Identidade de Residente da Região Administrativa Especial de Macau, os Princípios Gerais do Regime de Entrada, Permanência e Autorização de Residência, a Lei da Protecção de Dados Pessoais, etc.

(4) Em relação à constituição do próprio sistema jurídico, contam-se a Publicação e Formulário dos Diplomas, a Lei Relativa ao Cumprimento de Certos Actos de Direito Internacional, o Regime Tributário em Caso de Dupla Tributação Regional ou Internacional, o Regime Jurídico do Enquadramento das Fontes Normativas Internas, etc.

(5) Em relação às normas do direito penal, contam-se a Prevenção e Repressão dos Crimes de Branqueamento de Capitais, a Lei da Eliminação de Crimes de Computador, a Lei da Prevenção e Repressão dos Crimes de terrorismo, etc.

(6) Em relação às normas de direito civil e comercial, contam-se o Código Comercial, o Código do Registo Comercial, as disposições sobre Promessas de Alienação e Oneração Hipotecária de Imóveis, etc.

(7) Em relação às normas do direito processual, contam-se o Código do Processo de Trabalho, a Lei da Cooperação Judiciária em Matéria Penal, etc.

(8) Em relação às normas de gestão dos funcionários públicos, contam-se o Estatuto dos Magistrados, o Regime da Declaração de Rendimentos e Interesses Patrimoniais dos Titulares dos Cargos Públicos, os Princípios Relativos à Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública, o Regime de Previdência dos Trabalhadores dos Serviços Públicos, as Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia, o Regime das Carreiras dos Trabalhadores dos Serviços Públicos, etc.

Quadro 1: Estatística relativa ao número das leis elaboradas pela Assembleia Legislativa e dos regulamentos administrativos elaborados pelo Chefe do Executivo

Ano	Item	Leis elaboradas pela Assembleia Legislativa	Regulamentos administrativos elaborados pelo Chefe do Executivo
1999*		11**	12
2000		13	29
2001		19	35
2002		10	36
2003		13	41
2004		12	42
2005		9	25
2006		10	20
2007		7	22
2008		16	26
Até a 16/11/2009		21	34
	Total	141	322

* A legislação à meia-noite de 1999 refere-se à legislação aprovada por unanimidade na primeira reunião da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau na madrugada do dia 20 de Dezembro de 1999. Os regulamentos administrativos daquele ano referem-se aos que foram elaborados entre 20 e 31 de Dezembro de 1999.

** Como o Governo da Região Administrativa Especial de Macau não efectuou o trabalho eficaz de organização e compilação das leis, o número das leis e regulamentos administrativos apresentado neste quadro e noutras descrições tem como unidade de cálculo os actos legislativos aprovados por unanimidade em termos de procedimento, e não os projectos de temas específicos depois da compilação de acordo com o conteúdo das leis; ou seja, foram calculados repetidamente vários actos legislativos revistos ou revogados em relação a um mesmo assunto e também foram incluídas algumas leis já emendadas, substituídas e até caducadas.

(9) Em relação às normas de gestão económica, contam-se o Regime Jurídico da Exploração de Jogos de Fortuna ou Azar em Casino, a Lei do Comércio Externo, o Regime Jurídico da Concessão de Crédito para Jogo ou para Aposta em Casino, a Lei das Relações de Trabalho, a Lei da Contratação de Trabalhadores não Residentes, etc.

(10) Em relação às normas de gestão social, contam-se a Lei de Prevenção, Controlo e Tratamento de Doenças Transmissíveis, a Lei do Trânsito Rodoviário, etc.

III. Situação do Desenvolvimento do Sistema Jurídico do Governo da RAEM

Os órgãos executivos, dirigidos pelo Chefe do Executivo da RAEM, implementam a Lei Básica, bem como outros diplomas em termos legais, exercem as atribuições governamentais no uso das suas competências legais, no sentido de aplicar a governação de boa qualidade e fornecer serviços públicos.

3.1 Situação sobre os regulamentos administrativos decretados pelo Chefe do Executivo

Com base nos projectos dos diplomas legais elaborados pelo Governo, o Chefe do Executivo exerce o impulso legislativo e o direito de decretar os regulamentos administrativos. Os regulamentos administrativos decretados pelo Chefe do Executivo também exercem um papel importante no sistema jurídico de Macau, sendo em grande quantidade e tratando de temas diversos. Entre eles, os mais importantes são: os regulamentos administrativos que definem as instituições do Governo Popular Central estabelecidas em Macau, a constituição da zona de reserva militar, que estabelece o regime sancionatório das infracções administrativas cometidas contra instalações militares da Guarnição em Macau do Exército de Libertação do Povo Chinês, os que aprovam o Regimento do Conselho Executivo, os que definem o Regime do Subsídio de Escolaridade Gratuita, os que regulamentam o concurso público para a atribuição de concessões para a exploração de jogos de fortuna ou azar em casino, os relativos ao contrato de concessão e aos requisitos de idoneidade e capacidade financeira das concorrentes e das concessionárias; os que regulam as condições de acesso e de exercício da actividade de promoção de jogos de fortuna ou azar em casino e os que determinam a organização, competências e funcionamento dos serviços e entidades públicos.

3.2 Desenvolvimento do sistema jurídico relativamente ao funcionamento do Governo da RAEM

Segue-se uma apresentação sobre a situação do desenvolvimento do sistema jurídico relativamente ao Governo da RAEM. Em primeiro lugar, o sistema de organização administrativa é relativamente completo, com uma estrutura bem definida e atribuições definidas por lei, em conjunto com o regime jurídico da função, constituído pelo Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, pelo Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia e pelo Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos, fazendo com que as organizações administrativas públicas (incluindo os departamentos, os serviços com autonomia administrativa, os serviços com autonomia administrativa e financeira, o instituto público, a fundação pública, a empresa pública e a associação pública) constituídas pelos serviços e departamentos que são instituídos ao abrigo dos

diplomas legais e com fins definidos e poderes atribuídos por lei, sejam completamente estabelecidas no sistema normativo. Em segundo lugar, os direitos do procedimento administrativo e da acção administrativa são relativamente rigorosos, sendo estabelecidos 14 princípios básicos de administração, nomeadamente princípios de legalidade administrativa, de interesse público, de igualdade, de proporcionalidade, de utilização da língua oficial, entre outros; os que dispõem sobre as formas e os requisitos legais dos contratos administrativos e dos regulamentos administrativos; os que estipulam os requisitos de eficácia, a forma de publicação e a normalização do conteúdo legal e dos actos administrativos do procedimento administrativo; os que regulam os procedimentos sobre o tratamento do recurso hierárquico, da impugnação, da reclamação e das queixas; os que estipulam o foro e os procedimentos de acusação e julgamento, as formas das sentenças e dos recursos e os princípios relativos ao julgamento, etc. Assim, regulam-se todas as áreas ligadas às actividades administrativas no sistema jurídico. Em terceiro lugar, uma grande parte das leis acima mencionadas que foi produzida durante o período de transição, mantêm-se depois do Retorno de Macau. Entretanto, é inevitável que algumas normas e regimes tenham defeitos graves devido a factores complicados como a atitude colonialista nos últimos dias da colonização. Surgiram na prática, muitos problemas, como o regime de restrições dos funcionários públicos dos níveis intermédio e inferior, sendo mais completo e até muito complicado; em contrapartida, há relativamente mais espaços para a discricionariedade por parte dos funcionários de nível superior quando tomam decisões e até em muitos mecanismos legais há ressalva, como os casos excepcionais; porém, na prática, observam mais a ressalva do que os princípios, incitando assim a irregularidades nas áreas da concessão de terrenos e das obras públicas.

3.3 Dados sobre os funcionários públicos

Segundo as estatísticas da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, até ao fim do ano de 2008, o número de funcionários públicos de todos os serviços da função pública de Macau totalizavam 22.683, registando um elevado aumento de 31,56% em relação ao número do ano de 1999, que era de 17.239. Entre os 22.683 funcionários públicos, 20.653 são funcionários por nomeação, comissão, assalariamento, ou por contrato além do quadro, isto é, os chamados “pessoal no activo”, enquanto que 2.030 são contratados por contrato de tarefa, contrato de serviços ou contrato individual de trabalho. A idade média do “pessoal no activo” é de 40,34 anos, enquanto que 9.193 são pessoal do quadro por nomeação definitiva, 675 são pessoal do quadro por nomeação provisória, 651 são pessoal do quadro nomeado em comissão de serviço, 207 são pessoal além do quadro nomeado em comissão de serviço; 4.890 são contratados além do quadro; 4.513 são contratados por assalariamento, 360 são assalariados do quadro e 21 são aposentados, de novo contratados. Do ponto de vista dos cargos, na equipa dos funcionários públicos, 705 são chefias; 54 são magistrados; 61 são da categoria de assessoria e assessoria técnica; 2.151 são técnicos superiores; 446 são docentes; 1.897 são técnicos; 4.076 são técnicos profissionais; 1.110 são pessoal administrativo; 6.074 são pessoal das forças de segurança; 4.079 são operários e auxiliares. As estatísticas acima mencionadas não incluem os titulares dos principais cargos, nem os funcionários que trabalham para a fundação pública e outras instituições de direito público, nomeadamente, a Autoridade Monetária de Macau, a Universidade de Macau, o Instituto Politécnico de Macau. Os funcionários públicos ocupam uma percentagem entre 4% e 5% do total da população residente.

3.4 Desempenho das Funções dos Órgãos de Fiscalização Administrativa

O Comissariado contra a Corrupção foi transformado do Alto Comissariado contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa. Segundo a sua Lei Orgânica, constituem atribuições do Comissariado: desenvolver acções de prevenção de actos de corrupção ou de fraude; praticar actos de investigação e de inquérito referentes a actos de corrupção ou de fraude, praticados pelos funcionários, no respeito pela legislação processual penal e sem prejuízo dos poderes atribuídos por lei nesta matéria a outros organismos; praticar actos de investigação e de inquérito referentes aos actos de corrupção e de fraude praticados no âmbito do recenseamento eleitoral e das eleições para os órgãos da Região Administrativa Especial de Macau, no respeito pela legislação processual penal e sem prejuízo dos poderes atribuídos por lei nesta matéria a outros organismos; promover a defesa dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos das pessoas, assegurando, através dos meios referidos no artigo 4.º e outros meios informais, a justiça, a legalidade e a eficiência da administração pública. A partir de Agosto de 2009, os actos de investigação e de inquérito referentes a actos de corrupção ou de fraude foram estendidos às entidades privadas. Segue-se o quadro estatístico do Comissariado entre 2000 e 2008.

Constituem atribuições do Comissariado de Auditoria: proceder à auditoria financeira sobre a execução do orçamento do Governo e elaborar o relatório de auditoria da Conta Geral da RAEM; realizar a auditoria sobre a execução do orçamento, as contas finais, a gestão e utilização de fundos extra-orçamentais; proceder à auditoria da Conta Geral da RAEM e dos balanços anuais apresentados pela Direcção dos Serviços de Finanças; efectuar a “auditoria de resultados” sob o ponto de vista da racionalização do nível de eficiência e eficácia económica no exercício de funções pelos “sujeitos a auditoria”. Até ao momento, foram publicados 12 relatórios de auditoria de contas.

Quadro 2: Estatística de processos penais tratados pelo Comissariado contra a Corrupção

Item Ano	Processos admitidos e reabertos no ano	Processos transferidos do ano passado	Processos tratados no ano	Processos findos	Processos apensados ou arquivados	Processos transferidos para o Ministério Público	Processos penais com sentenças
2000	83+13	132	229	124	101	23	3
2001	112+1	105	218	140	100	40	6
2002	115	82	197	133	133	24	Falta de dados
2003	85	64	149	73	-	8	Falta de dados
2004	75	70	145	80	68	12	Falta de dados
2005	69	65	134	78	57	21	Falta de dados
2006	112	-	205	68	50	18	Falta de dados
2007	66	47	113	34	-	11	6
2008	31	80	111	46	36	10	9

Fonte: Relatórios anuais publicados no site do Comissariado contra a Corrupção.

3.5 Situação do tratamento da impugnação administrativa e aplicação de sanção em processos disciplinares

Os órgãos executivos do Governo da RAEM não revelam os dados relativos aos processos disciplinares, nem a situação sobre as eventuais sanções; entretanto, as informações sobre impugnações tratadas pelo Comissariado contra a Corrupção, constantes dos relatórios anuais do Comissariado são as seguintes:

Quadro 3: Estatísticas das impugnações administrativas tratadas pelo Comissariado contra a Corrupção

Item Ano	Impugnação ou participação recebida	Impugnação transferida do ano passado e junção	Impugnação tratada no ano	Junção ou conclusão de arquivamento	Instrução do processo ou intervenção	Emissão de recomendações ou sugestões
2000	135	165	213	212	52	38
2001	164	111	275	196	22	27
2002	192	79-22	249	182	34	22
2003	232	67-43	256	162	55	4
2004	311	94-40	365	282	57	2
2005	220	83-31	272	238	-	2
2006	254	34-28	260	203	45	3
2007	236	57-27	266	211	50	6
2008	243	50-24	269	207	8	-

Fonte: Quadro produzido com base nos dados constantes dos relatórios anuais publicados no site do Comissariado contra a Corrupção.

IV. Organização e Funcionamento dos Órgãos Judiciais da RAEM

4.1 Tribunais de 3 instâncias, organização e divisão de competências

De acordo com a Lei Básica e a Lei de Bases da Organização Judiciária de Macau, a RAEM dispõe de tribunais de primeira instância (Tribunal Judicial de Base e Tribunal Administrativo), de um Tribunal de Segunda Instância e de um Tribunal de Última Instância. Este sistema foi novamente estabelecido com a fundação da RAEM. O sistema dos juízos de instrução criminal mantém-se.

O Tribunal Judicial de Base tem 22 juízes e dispõe de três Juízos Cíveis, quatro Juízos Criminais e um Juízo de Pequenas Causas Cíveis que prestam serviços ao público. Ao Tribunal Judicial de Base compete julgar todas as causas que não sejam atribuídas por lei a um determinado tribunal. O Tribunal Administrativo tem apenas um juízo e é competente para dirimir litígios emergentes das relações jurídicas administrativas, fiscais e aduaneiras, entre outras áreas amplas, dentro da sua competência.

O Tribunal de Segunda Instância tem 7 juízes e funciona em conferência e em audiência. Compete ao Tribunal de Segunda Instância julgar os recursos das decisões dos Tribunais de Primeira Instância e das proferidas em processos de arbitragem voluntária susceptíveis de impugnação. O Tribunal de Última Instância é o órgão supremo na hierarquia dos tribunais da RAEM e tem, actualmente, três juízes. O Tribunal de Última Instância funciona em conferência e em audiência. As competências do Tribunal de Última Instância incluem julgar os recursos dos acórdãos preferidos pelos tribunais competentes em matérias diversas e julgar os processos de primeira instância dentro da sua competência, conhecer dos conflitos de jurisdição entre os tribunais e uniformizar a jurisprudência, nos termos das leis do processo, etc.

Compete à Comissão Independente para a Indigitação de Juízes propor ao Chefe do Executivo a nomeação dos juízes dos tribunais das várias instâncias e do presidente. O Conselho dos Magistrados Judiciais é o órgão de gestão e disciplina dos magistrados judiciais e dos funcionários judiciais. A administração interna dos tribunais é da responsabilidade do Gabinete do Presidente do Tribunal de Última Instância, dirigido pelo Presidente do Tribunal de Última Instância.

4.2 Julgamento pelos tribunais

Com o aperfeiçoamento do sistema jurídico de Macau, regista-se um número em cada ano maior de processos tratados e concluídos pelos tribunais da RAEM. O julgamento de alguns processos mais relevantes como o processo de corrupção de Ao Man Long, antigo Secretário para os Transportes e Obras Públicas, o processo de cálculo das remunerações dos empregados da STDM demonstraram suficientemente o estatuto e o papel importante dos órgãos judiciais. Mas no funcionamento, também existem destacados problemas como o grande número de processos acumulados, a longa duração de tempo do tratamento, que afectam a aceitabilidade pública da sua imagem de imparcialidade e justiça.

Seguem-se dados sobre processos admitidos e tratados pelos tribunais entre 2000 e 2009:

Quadro 4: Estatística dos processos admitidos e findos nos Tribunais da RAEM entre 2000 e Agosto de 2009

Tribunal	Processos admitidos	Processos findos
Tribunal de Última Instância	398	388
Tribunal de Primeira Instância	4 856	4 296
Tribunal Judicial de Base	120 828	80 748
Juízo de Instrução Criminal	89 215	29 004
Tribunal Administrativo	1 337	1 390
Total	126 082	115 826

Fonte: Discurso do Presidente do Tribunal de Última Instância na Cerimónia de Inauguração do ano judiciário de 2009-2010.

Quadro 5: Estatística dos processos admitidos e findos do Tribunal de Última Instância

Processo Ano	Processos penderos do ano anterior	Processos admitidos no ano	Processos penderos do ano	Processos findos no ano	Processos transferidos para o ano seguinte	Taxa de resolução (%)
2000	0	21	21	18	3	85,71
2001	3	19	22	18	4	81,82
2002	4	25	29	21	8	72,41
2002	8	34	42	36	6	85,71
2004	6	48	54	45	9	83,33
2005	9	36	45	36	9	80,00
2006	9	57	66	50	16	75,76
2007	16	64	80	41	39	50,00
2008	39	62	101	89	12	88,12
2009 (Jan.-Agosto)	12	32	44	34	10	77,27

Fonte: Site dos Tribunais de Macau.

Quadro 6: Estatística dos processos admitidos e findos do Tribunal de Segunda Instância

Processo Ano	Processos penderos do ano anterior	Processos admitidos no ano	Processos penderos do ano	Processos findos no ano	Processos transferidos para o ano seguinte	Taxa de resolução (%)
2000	64	234	298	219	79	73,48
2001	79	262	341	206	135	60,41
2002	135	278	413	261	152	63,20
2002	152	328	480	373	107	77,71
2004	107	364	471	410	61	87,05
2005	61	375	436	308	128	70,64
2006	128	686	814	579	235	71,13
2007	235	835	1 070	599	471	55,98
2008	471	786	1 257	630	627	50,12
2009 (Jan.-Agosto)	627	708	1 335	711	624	53,25

Fonte: Site dos Tribunais de Macau.

Quadro 7: Estatística dos processos admitidos e findos do Tribunal Judicial de Base

Processo Ano	Processos pendedes do ano anterior	Processos admitidos no ano	Processos pendedes do ano	Processos findos no ano	Processos transferidos para o ano seguinte	Taxa de resolução (%)
2000	4 050	5 912	9 962	6 341	3 621	63,65
2001	3 621	6 259	9 880	5 601	4 279	56,69
2002	4 279	6 772	11 051	6 876	4 175	62,22
2002	4 175	7 745	11 920	6 953	4 967	58,33
2004	5 657	9 275	14 932	8 606	6 326	57,63
2005	6 469	9 619	16 088	7 773	8 315	48,32
2006	8 315	10 357	18 672	9 723	8 949	52,07
2007	8 949	12 216	21 165	10 075	11 090	47,60
2008	11 090	12 879	23 969	10 424	13 545	43,49
2009 (Jan.-Agosto)	13 270	9 589	22 859	9 517	13 342	41,63

Fonte: Site dos Tribunais de Macau.

Quadro 8: Estatística dos processos admitidos e findos do Tribunal Administrativo

Processo Ano	Processos pendedes do ano anterior	Processos admitidos no ano	Processos pendedes do ano	Processos findos no ano	Processos transferidos para o ano seguinte	Taxa de resolução (%)
2000	166	193	359	178	181	49,58
2001	84	253	337	209	128	62,02
2002	128	119	247	113	134	45,75
2002	134	102	236	152	84	64,41
2004	84	105	189	86	103	45,50
2005	103	86	189	148	41	78,31
2006	42	113	155	118	37	76,13
2007	37	124	161	80	81	49,69
2008	81	200	281	137	144	48,75
2009 (Jan.-Agosto)	144	93	237	179	58	75,72

Fonte: Site dos Tribunais de Macau.

Quadro 9: Estatística dos processos admitidos e findos do Juízo de Instrução Criminal

Processo Ano	Processos pendedes do ano anterior	Processos admitidos no ano	Processos pendedes do ano	Processos findos no ano	Processos transferidos para o ano seguinte	Taxa de resolução (%)
2000	247	2 939	3 186	1 895	1 291	59,84
2001	1 302	2 926	4 228	2 811	1 417	66,49
2002	1 381	2 592	3 973	2 552	1 421	64,23
2002	1 424	2 720	4 144	2 787	1 357	67,25
2004	1 357	2 576	3 933	2 741	1 462	62,83
2005	1 462	3 000	4 462	2 991	1 471	67,03
2006	1 475	3 301	4 776	3 255	1 521	68,15
2007	1 521	3 695	5 216	3 714	1 502	71,20
2008	1 502	3 834	5 336	3 878	1 458	72,68
2009 (Jan.-Agosto)	1 415	2 653	4 068	2 650	1 418	65,14

Fonte: Site dos Tribunais de Macau.

4.3 Organização do ministério público, atribuições e trabalhos

O Ministério Público da RAEM adopta o modelo estrutural constituído por “Um Ministério Público com afectação de magistrados nos tribunais das três instâncias”; isto quer dizer que existe um único Ministério Público e magistrados de três categorias diferentes, isto é, Procurador,

Procuradores-Adjuntos e Delegados do Procurador destacados respectivamente para os tribunais das três instâncias, assumem as funções de representar o Ministério Público e intervir nos processos judiciais. O titular do Procurador é nomeado pelo Governo Central Popular, sob posposta do Chefe do Executivo, os Delegados do Procurador são nomeados pelo Chefe do Executivo, competindo ao Conselho dos Magistrados do Ministério Público gerir, em termos disciplinares e avaliar os titulares dos magistrados e os funcionários de justiça. O Gabinete do Procurador, dirigido pelo Procurador, é responsável pelos trabalhos administrativos do Ministério Público. A RAEM tem, neste momento, 30 Delegados do Procurador.

Segue-se um quadro sumário sobre os processos tratados pelo Ministério Público da RAEM nos anos entre 2000 e 2009:

Quadro 10: Estatística dos processos criminais tratados pelo Ministério Público

Itens Ano	Processos Actuados	Processos concluídos	Acusações deduzidas	Processos arquivados	Pessoas acusadas	Número de presos preventivos
2000/2001	10 024	6 829	1 326	-	1 809	203
2001/2002	9 662	6 065	1 656	-	1 278	113
2002/2003	9 648	10 372	1 146	-	1 527	153
2003/2004	10 453	10 029	1 522	8 507	2 054	188
2004/2005	10 296	10 976	2 101	8 875	2 627	195
2005/2006	11 914	12 889	2 707	10 182	3 497	204
2006/2007	11 762	13 113	2 498	-	3 225	-
2007/2008	>12 000	>12 000	2 668	-	3 417	245
2008/2009	12 169	13 156	3 112	10 043	3 867	221
2000/2001	10 024	6 829	1 326	-	1 809	203

Fonte: Quadro produzido com base nos dados constantes dos Discursos do Procurador nas Cerimónias de Inauguração dos Anos Judiciários

V. Situação do Estado de Direito da Sociedade

5.1 Popularização e divulgação da Lei Básica

A Região atribui grande importância à popularização e divulgação da Lei Básica e tem logrado bons resultados com a grande promoção unânime por parte do Governo e do povo. Todos os cursos de formação organizados periodicamente pelo Governo, destinados às diferentes categorias de funcionários públicos, incluem conteúdos referentes à Lei Básica; como uma comunidade civil, a Associação de Divulgação da Lei Básica também tem organizado uma diversidade de seminários, cursos de formação, actividades de recreação, concursos, etc; em algumas escolas secundárias e primárias, coordena-se o ensino da Lei Básica como a aula de conhecimentos gerais civis. O Governo criou ainda o Centro de Estudos “Um País, Dois Sistemas” como uma unidade de investigação nesta área restrita para a realização de investigação quer académica, quer de política, sendo o único nas duas Regiões Administrativas Especiais de Hong Kong e de Macau.

5.2 Garantia dos direitos fundamentais dos residentes de Macau

Na Região já está estabelecido um sistema jurídico bastante bem estruturado para garantir os direitos fundamentais dos residentes. São formuladas dezenas de leis em matérias de habilitação como residente, garantia do direito de eleger e ser eleito, garantia do direito e liberdade de expressão, de imprensa, de edição, de associação, de reunião, de desfile e de manifestação, garantia

de liberdade pessoal, de imigração e de crença religiosa, garantia das relações de trabalho, direito de assistência judiciária, liberdade de exercer actividades de educação, investigação académica, criação literária e artística, direitos e interesses dos adolescentes e benefícios sociais, simbolizando a formação preliminar do sistema jurídico da garantia dos direitos humanos.

5.3 Educação para popularização da lei

A Região tem investido grande quantidade de recursos no que diz respeito à divulgação e educação para efeitos de popularização da lei. A Assembleia Legislativa, a Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça, o Gabinete para a Reforma Jurídica e a Imprensa Oficial criaram todos *websites* de informações legais abertas ao público, deixando deste modo todos os residentes tomar conhecimento das informações que abrangem áreas desde a apreciação de projectos de lei até à publicação de diplomas legais. A Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública criou o sistema de pesquisa das informações sobre a legislação de Macau e presta serviço de manutenção ao mesmo, satisfazendo obviamente as necessidades de oferta de informações, para efeitos do conhecimento da lei por parte dos residentes. A Imprensa Oficial publica os Boletins Oficiais da Região, a Assembleia Legislativa manda publicar colecções das leis da Região e os tribunais da Região também reforçam o trabalho de colecção e compilação das informações judiciais, publicando colecções de acórdãos, como por exemplo, os Acórdãos do Tribunal de Última Instância.

Tanto a Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça como outras entidades relacionadas organizam actividades específicas de divulgação e promoção após a promulgação de leis importantes. Ao mesmo tempo, as actividades de consulta legislativa também desempenham um papel de motivar e estimular os residentes a compreender e aprender os respectivos conhecimentos jurídicos.

A Universidade de Macau e a Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau têm a sua Faculdade de Direito para ministrar cursos de Direito, assim como para realizar investigação sobre as leis locais. Em outras universidades também se ministra o ensino do Direito como conhecimento geral nas actividades curriculares regulares.

VI. Relações Jurídicas do Estado de Direito de Macau com o Exterior

6.1 Desenvolvimento da assistência jurídica entre Macau e diferentes jurisdições de outras partes do país

De acordo com a Lei Básica, a Região Administrativa Especial de Macau pode manter, mediante consultas e nos termos da lei, relações jurídicas com órgãos judiciais de outras partes do País, podendo participar na prestação de assistência mútua. Nessa circunstância, já se firmaram 4 acordos de assistência jurídica mútua inter-regional, incluindo o Acordo sobre Pedidos Mútuos de Citação ou Notificação de Actos Judiciais e de Produção de Provas em Matéria Civil e Comercial entre os Tribunais do Interior da China e os da Região Administrativa Especial de Macau, de 2001; o Acordo entre o Governo da Região Administrativa Especial de Macau e o Governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong sobre a Transferência de Pessoas Condenadas, de 2005; o Acordo sobre a Confirmação e Execução Recíprocas de Decisões Judiciais em Matéria Civil e Comercial entre o Interior da China e a Região Administrativa Especial de Macau, de 2006 e o

Acordo sobre a Confirmação e Execução Recíprocas de Decisões Arbitrais entre o Interior da China e a Região Administrativa Especial de Macau, de 2007. Além disso, desenvolve-se a assistência penal e jurídica, nomeadamente a assistência mútua sobre investigação de casos, entrega de provas produzidas, transferência de infractores em fuga, etc.; sobre casos criminais particulares, entre os tribunais, ministérios públicos, serviços de segurança e de fiscalização do Interior da China e tribunais, Ministério Público, Comissariado contra a Corrupção, Polícia Judiciária e Corpo de Polícia de Segurança Pública da Região Administrativa Especial de Macau.

6.2 Relações jurídicas de Macau com o exterior

De acordo com a Lei Básica, com o apoio e a autorização do Governo Popular Central, a Região Administrativa Especial de Macau pode desenvolver diligências adequadas à obtenção de assistência jurídica com outros países, em regime de reciprocidade. Actualmente já assinou com Portugal e Timor-Leste, entre outros países, acordos-quadro de cooperação envolvendo assistência judiciária mútua.

6.3 Aplicação dos acordos internacionais na Região Administrativa Especial de Macau

De acordo com a Lei Básica, na Nota Diplomática dirigida ao Secretário-Geral da ONU pelo Governo Chinês na altura de transferência da soberania de Macau para a China, declara-se que são aplicáveis na Região Administrativa Especial de Macau ao todo 158 tratados internacionais multilaterais, envolvendo tratados internacionais referentes à diplomacia, defesa nacional e outras matérias, em que a China é parte e com extensão de aplicabilidade a Macau e tratados internacionais anteriormente celebrados por Portugal e aplicados em Macau, em que a China ainda não é parte, mas que já tramitou os respectivos procedimentos para que possam continuar a ser aplicados depois da transferência da soberania de Macau. Após o retorno de Macau à Mãe-Pátria e depois da tramitação dos respectivos procedimentos pelo Governo Chinês, a Região Administrativa Especial de Macau publicou sucessivamente a aplicação de dezenas de tratados internacionais multilaterais. Segundo o *website* do Gabinete para os Assuntos do Direito Internacional, até Fevereiro de 2006, são aplicados em Macau um total de 224 tratados internacionais multilaterais, incluindo 40 referentes à diplomacia e à defesa nacional, 15 à aviação civil, 5 às alfândegas, 4 ao controlo de drogas, 7 à economia e finanças, 4 à educação, ciência, tecnologia e cultura, 13 à protecção do meio ambiente, 3 à saúde, 18 aos direitos do Homem, 4 à propriedade intelectual, 8 às infracções internacionais, 36 a diversos trabalhos, 30 aos assuntos marítimos, 10 ao direito internacional privado, 2 ao trânsito rodoviário, 2 aos correios e telecomunicações e 23 ao estabelecimento de organizações internacionais. Mais tarde, em 2007, o Governo da Região publicou ainda a aplicação de 5 resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas e 8 acordos multilaterais, fazendo com que cheguem a ser 237 o número total dos tratados internacionais actualmente aplicados em Macau. Para dar cumprimento aos acordos acima referidos, a Região entregou várias vezes relatórios sobre as obrigações relativas a organizações internacionais, em conformidade com os tratados internacionais.