

Sobre o Constitucionalismo do Regime Político da Região Administrativa Especial de Macau

JI Chaoyuan*

Hoje em dia, a prosperidade e a estabilidade de Macau apresentam-se como mais um milagre resultante do processo da unificação do país e do desenvolvimento comum da China Continental, Taiwan, Hong Kong e Macau, promovido pelo povo chinês, que inclui o povo de Taiwan, Hong Kong e Macau. Então, qual o factor que leva Macau a conseguir os êxitos que chamam a atenção do mundo, durante um período tão curto de 10 anos, depois do retorno da sua soberania à China? Como assegurar a prosperidade e a estabilidade de Macau a longo prazo? Os estudiosos e os políticos que se preocupam com o desenvolvimento de Macau estão a efectuar investigações teóricas com diferentes perspectivas a fim de obter nova sabedoria e novas inspirações.

A interpretação dos êxitos, no que se refere ao regime político ao longo dos 10 anos e do projecto de desenvolvimento futuro de Macau a partir do princípio essencial do constitucionalismo ocidental, constitui talvez uma investigação teórica mais significativa. Uma conclusão básica que podemos tirar é que Macau já entrou no caminho do constitucionalismo, depois de ter experimentado, durante os 10 anos após o retorno da sua soberania, o sucesso revelado pela investigação.

I. Interpretação do Constitucionalismo do Regime Político de Macau

1.1 Sobre o princípio do respeito e protecção dos direitos humanos

De acordo com o disposto no Art. 33.º da Constituição da República Popular da China, o Estado respeita e protege os direitos humanos. O Art. 4.º da Lei Básica define que a Região Administrativa Especial de Macau assegura, nos termos da lei, os direitos e liberdades dos residentes da Região Administrativa Especial de Macau e das outras pessoas na Região. Além disso, a Lei Básica confirma, num capítulo inteiro, o Capítulo III, os direitos fundamentais dos residentes de Macau: direito à igualdade, direito de eleger e de ser eleito, direito às liberdades políticas, direito à liberdade pessoal, direito à assistência judiciária, direito à dignidade humana, direito ao bom nome e reputação e direito à reserva da intimidade da vida privada, direito à segurança do domicílio, direito à liberdade dos meios de comunicação, direito à liberdade de deslocação e direito à liberdade de sair da Região e regressar a esta, direito à liberdade de consciência, direito à liberdade de escolha de profissão, direito à liberdade de expressão, direito à liberdade de contrair casamento, direito dos grupos vulneráveis, direito a benefícios sociais, entre outros. Tais direitos desempenham

* Investigador com a categoria de Professor Associado do Centro de Estudos de Um País, Dois Sistemas do Instituto Politécnico de Macau

um papel importante no âmbito do respeito e da protecção dos direitos humanos dos residentes de Macau.¹

1.2 Sobre o princípio de o poder pertence ao povo

Conforme disposto no Art. 2.º da Constituição da República Popular da China, na República Popular da China todo o poder pertence ao povo. Os órgãos através dos quais o povo exerce o poder político são a Assembleia Popular Nacional e as assembleias populares locais dos vários níveis. O povo dirige os assuntos do Estado e administra os assuntos económicos, culturais e sociais através de diversos canais e de várias formas, em conformidade com a lei. E o Art. 59.º da Constituição da República Popular da China define que a Assembleia Popular Nacional é composta por deputados eleitos pelas províncias, pelas regiões autónomas e pelas municipalidades directamente dependentes do Governo Central e pelas Forças Armadas. Todas as minorias nacionais têm direito a uma representação adequada. De acordo com a Constituição da República Popular da China, os residentes de Macau participam, através da eleição dos seus próprios representantes, na direcção dos assuntos do Estado e na administração dos assuntos económicos, culturais e sociais. Não só participam na eleição do Governo e da Assembleia Legislativa de Macau, como também exercem o poder democrático de participação política através da eleição dos deputados da Região à Assembleia Popular Nacional.

1.3 Sobre o princípio da restrição ao poder

A estrutura política do constitucionalismo da Região Administrativa Especial de Macau já se encontra estabelecida. No Capítulo IV da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, define-se bem a estrutura política: Secção 1, Chefe do Executivo; Secção 2, Órgão executivo; Secção 3, Órgão legislativo; Secção 4, Órgãos judiciais; Secção 5, Órgãos municipais; Secção 6, Funcionários e agentes públicos; Secção 7, Juramento de fidelidade. Do seu conteúdo básica pode ver-se que a Lei Básica esboça a estrutura dos três poderes, executivo, legislativo e judicial da Região Administrativa Especial de Macau. Sendo clássica, a definição da estrutura política de Macau pela Lei Básica corresponde à realidade da China Continental e de Macau e, ao mesmo tempo, combina-se com a globalização. É por isso que o Governo da Região tem conseguido exercer a administração em conformidade com a lei e com a ciência, dando rumo a Macau ao longo dos 10 anos após o retorno da soberania, mantendo a estabilidade social e a prosperidade económica de Macau, bem como satisfazendo o povo com melhor qualidade de vida e garantias de trabalho.

1.4 Sobre o princípio do estado de direito

Com a ideologia do constitucionalismo, está estabelecido o sistema normativo e político de Macau, tendo como lei suprema a Constituição do país e a Lei Básica. O Art. 8.º da Lei Básica define que: “As leis, os decretos-leis, os regulamentos administrativos e demais actos normativos previamente vigentes em Macau mantêm-se, salvo no que contrariar esta Lei ou no que for sujeito a emendas em conformidade com os procedimentos legais, pelo órgão legislativo ou por outros órgãos competentes da Região Administrativa Especial de Macau.” E o Art. 145.º desta Lei define que: “Ao estabelecer-se a Região Administrativa Especial de Macau, as leis anteriormente vigentes em Macau são adoptadas como leis da Região, salvo no que seja declarado pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional como contrário a esta Lei. Se alguma lei for posteriormente descoberta como contrária a esta Lei, pode ser alterada ou deixa de vigorar, em

conformidade com as disposições desta Lei e com os procedimentos legais. Os documentos, certidões e contratos, válidos ao abrigo das leis anteriormente vigentes em Macau, bem como os direitos e obrigações neles compreendidos, continuam a ser válidos e são reconhecidos e protegidos pela Região Administrativa Especial de Macau, desde que não contrariem esta Lei. Os contratos firmados pelo Governo anterior de Macau, cujos prazos de validade se prolonguem para além de 19 de Dezembro de 1999, continuam válidos, exceptuando os publicamente declarados por representação com autoridade conferida pelo Governo Popular Central como discordantes do disposto nos «Arranjos relativos ao Período de Transição» da Declaração Conjunta Sino-Portuguesa, que necessitam duma nova apreciação por parte do Governo da Região Administrativa Especial de Macau.”

Além das 8 leis nacionais a aplicar na Região Administrativa Especial de Macau, incluídas no Anexo III da Lei Básica, desde o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau até ao dia 15 de Maio de 2009, foram aprovadas 125 leis e 301 regulamentos administrativos, num total de 426, sendo 123 respeitantes à economia, 92 à vida cívica e 211 a outros aspectos da estrutura do Governo.²

De acordo com o disposto no Art. 65.º da Lei Básica: “O Governo da Região Administrativa Especial de Macau tem de cumprir a lei e responde perante a Assembleia Legislativa da Região nos seguintes termos: fazer cumprir as leis aprovadas pela Assembleia Legislativa que se encontram em vigor, apresentar periodicamente à Assembleia Legislativa relatórios respeitantes à execução das linhas de acção governativa e responder às interpelações dos deputados à Assembleia Legislativa.” Em comparação com o período antes do retorno da soberania, Macau encontra-se num estado de mais estabilidade social, mais prosperidade económica e mais satisfação dos residentes em termos de qualidade de vida e garantias de trabalho, o que se deve principalmente à execução das linhas de acção governativa pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau nos termos da lei. “Ao longo dos 9 anos após o retorno da soberania, o Chefe do Executivo, Ho Hau Wah, e o Governo da Região Administrativa Especial de Macau têm executado as linhas de acção governativa em conformidade com a lei e têm-se esforçado com atitude positiva, fazendo com que todas as causas de Macau consigam novos progressos e que a prática ‘Um País, Dois Sistemas’ avance com sucesso.”³

1.5 Sobre o princípio da independência judicial

De acordo com a Lei Básica, compete aos tribunais da Região Administrativa Especial de Macau exercer o poder judicial (Art. 82.º). Os tribunais da Região Administrativa Especial de Macau exercem independentemente a função judicial, sendo livres de qualquer interferência e estando apenas sujeitos à lei (Art. 83.º). Os juízes só podem ser exonerados pelo Chefe do Executivo com fundamento em incapacidade para o exercício das suas funções ou por conduta incompatível com o desempenho do cargo, sob proposta de uma instância de julgamento constituída por, pelo menos, três juízes locais nomeados pelo Presidente do Tribunal de Última Instância (Art. 87.º).

A Lei Básica contribuiu, sem dúvida alguma, para os êxitos logrados por Macau sendo, contudo, o mais importante o constitucionalismo que ela transporta.

II. Evolução da Prática do Constitucionalismo de Macau

Macau tem logrado grandes êxitos ao longo dos 10 anos após o retorno da soberania. Contudo, a prática “Um País, Dois Sistemas” é uma grande obra a longo prazo e a experiência durante 10 anos é apenas o primeiro passo da Grande Marcha, porque enfrenta novos problemas com as convulsões mundiais, a ideologia do povo em constante mudança, a globalização da economia e a globalização do estado de direito. Para o bom desenrolar do “Um País, Dois Sistemas” em Macau no futuro, é ainda necessário analisar objectivamente questões potenciais e aperfeiçoar ainda mais o regime e o sistema jurídico através do constitucionalismo, para efeitos de desenvolvimento ao mesmo ritmo e manutenção da prosperidade e da estabilidade.

2.1 Seguir o constitucionalismo e implementar plenamente a Lei Básica

Criado a partir da prática do estado de direito no Ocidente, o constitucionalismo tornou-se um factor intrínseco para promover a globalização do estado de direito, impulsionando o respectivo processo. Os princípios nele contidos, como o dos direitos humanos, da soberania do povo, da restrição ao poder, do estado de direito, da independência judicial, têm sido, ao longo do tempo, a base inevitável do estado de direito moderno. A persistência na ideologia básica do constitucionalismo e o aperfeiçoamento do mecanismo de funcionamento da política constitucional na Região Administrativa Especial de Macau são talvez as escolhas correctas de Macau rumo a um futuro brilhante.

A Constituição da República Popular da China e a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau são bases importantíssimas da política constitucional para a estabilidade de Macau no futuro. Deve referir-se que, devido à peculiar tradição histórica e base social de Macau, a inovação supera o legado no caso de Macau, em comparação com Hong Kong. Com a situação concreta da sociedade de Macau, o aperfeiçoamento do mecanismo do constitucionalismo ainda tem longo caminho a percorrer. Com base na experiência com sucesso durante 10 anos, sob a orientação do constitucionalismo, com a Lei Básica como fundamento e integrando-se nas necessidades de uma era de desenvolvimento económico e social, o estudo sobre a reforma política será um conteúdo importante e indispensável para a prosperidade e a estabilidade de Macau a longo prazo.

2.2 Promover a reforma do governo e construir um governo com integridade

A 20 de Dezembro de 2009, na sua comunicação em Macau aos novos responsáveis executivos, legislativos e judiciais da Região, o Presidente Hu Jintao exprimiu 4 desejos ao Governo da Região Administrativa Especial de Macau: 1) Com amor ao povo e pelo povo, estabelecimento sólido e execução com seriedade da ideologia de se basear no ser humano, bem como servir os cidadãos com toda a dedicação; 2) Com união e com uniformidade de pensamentos e esforços, manutenção da prosperidade e da estabilidade de Macau a longo prazo; 3) Com diligência e alta eficácia, tomada científica e democrática de decisões, execução eficaz e forte, bem como elevação constante do nível da administração; 4) Com integridade, condução de toda a equipa do serviço público rumo a uma política com integridade, com acções exemplares adequadas.⁴

O sistema com predominância do executivo é um projecto científico de base que ainda carece de discussão séria de como executá-lo em conformidade com a situação de Macau. Deve referir-se que se destaca o poder executivo no sistema com predominância do executivo e uma vez perdidas a

fiscalização legislativa e a restrição jurídica, confluirão como torrente fenómenos tais como a autocracia, a corrupção e a preguiça, que prejudicarão o povo e a estabilidade da sociedade. O caso Ao Man Long, ex-Secretário para os Transportes e Obras Públicas da Região e suspeito de grave corrupção, reportado pela imprensa em 2007, constituiu um sério aviso ao Governo da Região Administrativa Especial de Macau. O Governo Central e os residentes de Macau estão à espera para ver finalmente como construir um órgão com funções executivas de integridade e alta eficácia.

A meu ver, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau pode aprender com a ideologia de um governo com regra de direito e de serviço, proposta e seguida ao longo do tempo pela China Continental, a fim de esboçar o projecto da estrutura futura do Governo com fundamento nos princípios da “simplificação, eficácia e unificação”.

2.3 Racionalizar o relacionamento entre o poder executivo, o poder legislativo e o poder judicial com predominância do poder executivo

Sob o sistema com predominância do poder executivo, é ainda necessário estudar mais o relacionamento entre o poder executivo e o poder legislativo. A “predominância do poder executivo” implica que no relacionamento entre o poder executivo e o poder legislativo, o Chefe do Executivo possua uma posição de destaque no sistema constitucional e na política, sendo grande parte do poder concentrado no órgão executivo para a formulação das políticas.⁵ De acordo com a Lei Básica, o Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau tem 18 competências e o Governo da Região 6. Além disso, o órgão executivo aparece nesta Lei antes do poder legislativo vincando, de forma explícita, a predominância do executivo, no que diz respeito ao relacionamento entre o poder executivo e o poder legislativo. Essa ideologia adapta-se à estrutura do estado unitário da China e facilita a coordenação do relacionamento entre o Governo Central e o Governo de Macau. Uma suposição mais plausível é a que facilita o funcionamento harmónico entre o Governo da Região e o Governo Central para evitar a existência de um poder executivo de Macau que não consiga lograr nada devido à restrição por parte da Assembleia Legislativa.

Li Chengjun, ex-Vice-Presidente da Comissão da Lei Básica de Macau do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, entende que a predominância do executivo constitui o núcleo de todo o sistema de funcionamento da Lei Básica. A Região Administrativa Especial de Macau, cujas competências provêm do Governo Central, não é um sujeito político independente que exerce o poder de regulação em vez do Governo Central. Por isso, a aplicação em Macau do modelo de predominância do executivo e a aplicação por parte do Governo de Macau do poder atribuído pelo Governo Central correspondem às disposições e à ideologia nuclear da Lei Básica.⁶

No entanto, com este tipo de sistema, o que se ignora com mais facilidade é o papel de fiscalização por parte do órgão legislativo sobre o poder executivo. Do ponto-de-vista do constitucionalismo, o órgão legislativo é considerado como um órgão de expressão e formação da vontade pública, que possui o poder legislativo e o fiscalizador. Assim, ao mesmo tempo que se realiza a predominância do executivo, é necessário que este poder se mantenha humilde. Caso contrário, suspeitar-se-ia da superação do poder legislativo por parte do poder executivo.

Em minha opinião, uma vez que se mantém inalterado em Macau o sistema capitalista durante pelo menos 50 anos, deve permitir-se a referência à política constitucional do Ocidente para aperfeiçoar constantemente o sistema político com predominância do executivo. Hoje em dia, os sistemas de governo do Ocidente incluem principalmente o presidencialismo, o parlamentarismo, o

semi-presidencialismo, o semi-parlamentarismo e o sistema de conselho.⁷ De acordo com a Lei Básica, a Assembleia Legislativa é composta por 12 deputados eleitos por sufrágio directo, 10 deputados eleitos por sufrágio indirecto e 7 deputados nomeados. Os deputados nomeados pelo Chefe do Executivo ocupam 24,1% da totalidade dos membros da Assembleia Legislativa, o que afecta em certo sentido, sem dúvida nenhuma, o desempenho da função de fiscalização do Governo por parte da Assembleia Legislativa e a garantia de base da opinião pública da Assembleia Legislativa. Segundo o princípio de separação e restrição dos poderes do constitucionalismo, no desenho destinado à predominância do executivo em Macau deve considerar-se a hipótese de abolir o poder de nomeação de uma parte dos deputados da Assembleia Legislativa pelo Chefe do Executivo e assim efectuar-se a eleição dos deputados por sufrágio directo, a fim de se assegurar a independência do poder legislativo em relação ao poder executivo, o que ajudará imenso a função de fiscalização da Assembleia Legislativa.

Quanto ao relacionamento entre o poder executivo e o poder judicial, devido à situação real de micro-sociedade de Macau, é bastante fácil estabelecerem-se relações sociais entre os funcionários executivos, judiciais e legislativos; assim, de entre a camada das autoridades públicas, é fácil formar um tipo de relações pessoais semelhante a uma “sociedade de conhecidos” existente nas bases da China Continental. Nesta circunstância, para garantir a delimitação entre os três poderes, as disposições da lei são a premissa básica, sendo mais importante que os funcionários públicos de todos os níveis possuam qualidade de política constitucional e moralidade de autoridade pública. Por isso, propomos que se construa um sistema eficaz de fiscalização à integridade de Macau e um sistema transparente de funcionamento dos poderes, tendo como exemplo a Comissão contra a Corrupção de Hong Kong, para efeitos de estímulo ao funcionamento normal dos poderes.

2.4 Acompanhar a evolução da globalização da economia e do estado de direito e permitir a aceleração da unificação do sistema jurídico

Considerando a evolução da globalização da economia e a diversificação da economia de Macau, é indispensável acompanhar o processo de globalização do estado de direito. Actualmente os projectos para o desenvolvimento do Delta do Rio das Pérolas, assim como para a Ilha de Hengqin, já ascenderam ao nível da estratégia nacional. Nesta onda de desenvolvimento económico do Delta do Rio das Pérolas, o aperfeiçoamento da própria estrutura económica de Macau depende, em grande parte, do aperfeiçoamento do sistema jurídico. Com base na situação real e correspondendo à globalização do estado de direito, a China Continental completou a primeira fase do sistema jurídico socialista durante os 30 anos da reforma. Com mais estreitamento da cooperação económica entre Guangdong, Hong Kong e Macau, o novo Governo de Macau enfrentará tarefas importantes tais como acelerar o processo da reforma do sistema jurídico, procurar positivamente a máxima uniformidade possível com o sistema jurídico da China Continental, eliminar os obstáculos do sistema jurídico na cooperação económica nas áreas do direito civil e comercial, direito económico, direito penal, etc., e promover eventualmente a formação do grande mercado de Guangdong, Hong Kong e Macau.

III. Conclusão

A constituição de autoridades públicas para servirem o povo, não se alienarem e se substituírem

ordeiramente é um sonho permanente e constante do ser humano, com o qual os seus direitos básicos poderão ser solidamente assegurados. A ideologia do constitucionalismo e a prática da política constitucional, que se iniciou no Ocidente, responde melhor à expectativa do ser humano para com as autoridades públicas. Os princípios incluídos no constitucionalismo, designadamente o respeito e a proteção dos direitos humanos, a soberania do povo, a restrição dos poderes, o estado de direito, a independência judicial, etc., são factores decisivos para garantir a natureza das autoridades públicas.

Para a prática com sucesso de “Um País, Dois Sistemas” ao longo dos 10 anos após o retorno da soberania de Macau, contribuiu muito a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, que construiu a base da política constitucional para a estabilidade de Macau, sendo o factor principal o próprio constitucionalismo nele contido. Para o sucesso contínuo da prática “Um País, Dois Sistemas” em Macau, será escolha inevitável: executar plenamente a Lei Básica com base na experiência do sucesso dos passados 10 anos e sob orientação do constitucionalismo; discutir sobre a reforma do sistema de governo, combinando essa discussão com as necessidades da era do desenvolvimento económico e social de Macau e tendo “a simplificação, a eficácia e a unificação” como princípios; racionalizar o relacionamento entre os poderes executivo, legislativo e judicial com separação e restrição dos poderes como princípio; promover a construção do sistema jurídico, tendo como objectivo o acompanhamento da globalização do estado de direito e o desenvolvimento da diversificação económica.

Notas:

- ¹ Jeong Wan Chong (2004). *Anotações À Lei Básica Da RAEM*. Macau: Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça. 67-82.
- ² Zhao Xingyang(2009). Comentário aos 10 anos de Legislação da Região Administrativa Especial de Macau. *Estudos sobre “Um País, Dois Sistemas”*. Vol. 1. 54.
- ³ Hu Jintao elogia execução das linhas de acção governativa pelo governo da região, a qual faz com que a prática de “Um País, Dois Sistemas” avance com sucesso. *Diário de Macau*. 20 de Dezembro de 2008. A3.
- ⁴ Com amor ao povo e pelo povo, com união, com diligência e alta eficácia, com integridade, quatro desejos expressos por Hu Jintao ao novo grupo de administração. *Diário de Macau*. 20 de Dezembro de 2009. A03.
- ⁵ Wang Changbin (2009). Sobre a Predominância do Executivo após a Eleição da Assembleia Legislativa. *Diário de Macau*. 18 de Novembro de 2009. E06.
- ⁶ Lee Shing Chun (2009). Promover Melhor o Desenvolvimento da Causa “Um País, Dois Sistemas”. *Diário de Macau*. 24 de Dezembro de 2009. B03.
- ⁷ Han Dayuan (2003). *Estudo Sobre A Constituição Comparativa*. Pequim: Editora do Ensino Superior. 327-331.