

# **Porque se Afirma que não se Aplica o Regime Político da “Separação de Poderes” em Macau?**

**– Discurso na Cerimónia de Encerramento do Seminário de Alto Nível da Lei Básica de Macau de 20 de Julho de 2011**

**ZHANG Xiaoming\***

## **I. Introdução**

Estou extremamente honrado por ter sido convidado para a Cerimónia de Encerramento do Seminário de Alto Nível da Lei Básica de Macau e Cerimónia de Abertura da 4ª Fase, organizado pela Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, pelo Centro de Estudos de Um País, Dois Sistemas do Instituto Politécnico de Macau e pela Associação de Divulgação da Lei Básica de Macau. Quero apresentar os meus cumprimentos às entidades organizadoras, dar os meus parabéns aos participantes que concluíram o curso e também desejar que os novos participantes possam aproveitar esta oportunidade de estudo.

É reconhecido por todos que Macau tem logrado êxitos e progressos nos últimos 12 anos, após o retorno da soberania de Macau à Pátria, estando um dos seus mais importantes êxitos reflectido no aspecto da aplicação e divulgação aprofundada da Lei Básica. Como referido pelo Presidente Hu Jintao na Cerimónia Comemorativa do 10º Aniversário do Retorno de Macau à Pátria e na Cerimónia de Inauguração do 3º Governo da Região Administrativa Especial de Macau, “O Governo da Região Administrativa Especial de Macau e os grupos sociais da Região Administrativa Especial de Macau têm persistido na divulgação da Lei Básica de Macau, conscientes em normalizar os actos administrativos, legislativos e judiciais e em tratar das grandes questões como o desenvolvimento do regime político em conformidade com a Lei Básica de Macau”. O conceito “Um País, Dois Sistemas” e a sensibilização para a temática da Lei Básica também estão cada dia mais enraizados. A formação sistemática sobre a Lei Básica destinada em especial a funcionários públicos de médio e alto nível do Governo da Região, é uma boa demonstração da grande atenção prestada à aprendizagem e à divulgação da Lei Básica pelos dois Chefes do Executivo, Srs. Ho Hau Wah e Choi Sai On, apresentando-se como uma iniciativa previdente e perspicaz que enfatiza um ponto crucial, o que revela um sentido importante e exerce uma profunda influência no Governo da Região para consolidar a sensibilização da administração de Macau a práticas conforme a lei, para elevar a sua capacidade e nível de gestão, para continuar a aplicar e executar correcta, plena e profundamente a política “Um País, Dois Sistemas” e a Lei Básica na Região Administrativa Especial de Macau e também para levar toda a sociedade de Macau a ter, ainda mais, o hábito de aprender, respeitar e defender a Lei Básica.

Um dos temas do presente Seminário é o regime político da Região Administrativa Especial de Macau, uma questão que também me interessa. Aproveitando a oportunidade, queria discutir com todos vós uma questão concreta respeitante ao regime político da Região Administrativa Especial

---

\* Sub-director do Gabinete para os Assuntos de Hong Kong e Macau do Conselho de Estado, RP da China

de Macau, mais precisamente, porque é que se afirma que não se aplica o regime da “separação de poderes” na Região Administrativa Especial de Macau.

Para responder a esta pergunta, há que referir dois aspectos: Primeiro, do ponto de vista do conceito, qual é o sentido preciso de “separação de poderes”? Será que a “separação de poderes” significa que os poderes executivo, legislativo e judicial são exercidos por três órgãos diferentes, entre os quais existem freios e contrapesos? Segundo, qual é a diferença entre o regime político da Região Administrativa Especial de Macau e a “separação de poderes”? Houve alguns amigos que me disseram que na Região Administrativa Especial de Hong Kong e de Macau, os poderes executivo, legislativo e judicial são exercidos respectivamente por três órgãos diferentes, entre os quais existem freios e contrapesos, mas verificando-se a independência do poder judicial. Então porque é que não são de considerar como “separação de poderes”? A meu ver, esta é uma questão importante, tanto teórica como prática, que influencia a aplicação correcta da política “Um País, Dois Sistemas”, da Lei Básica e, ao mesmo tempo, a direcção do funcionamento do regime político da região.

## **II. Desenvolvimento da teoria e do sistema da “Separação de Poderes” do Ocidente**

Para interpretar bem a primeira questão, gostaria de fazer uma pequena retrospectiva sobre a história da formação da teoria e do sistema da “Separação de Poderes” no Ocidente, que pode remontar à época da Antiga Grécia e da Antiga Roma. Aristóteles, da Antiga Grécia, defendia que as competências do Estado deviam ser divididas em três: um poder deliberativo, um poder de magistraturas governamentais e um poder que cuidava da administração da justiça, ou seja, a teoria do “regime dos três elementos”. Com base nesta divisão, Políbio, da Antiga Grécia, defendia que se deviam manter freios e contrapesos entre os poderes do Estado quando os mesmos se distribuía, isto é, freios e contrapesos entre o poder do Cônsul, o poder do Senado e o poder das Assembleias Romanas, procurando assim o desenvolvimento equilibrado dos poderes, o que é considerado como o embrião da doutrina dos freios e contrapesos. No século XVII, John Locke, filósofo e ideólogo político inglês, elaborou a doutrina da separação de poderes em sentido moderno, com a qual criou inicialmente a base teórica moderna da forma de organização nacional do Ocidente. Dividia ele os poderes do Estado em poder legislativo, poder executivo e poder externo e advogava que o poder supremo era o poder legislativo, enquanto que devia haver uma separação e freios e contrapesos entre o poder legislativo e o executivo. De facto, o poder externo afirmado por Locke fazia parte do poder executivo. Por isso, a sua doutrina é também considerada como sistema da “Separação dos Dois Poderes”, tendo influenciado o regime político posterior de Inglaterra. Mas foi somente em meados do século XVIII que Montesquieu, pensador iluminista e jurista francês, criou a teoria relativamente completa da “Separação de Poderes” com base no pensamento da separação de poderes de Locke, entre outros, e nas práticas do regime político de Inglaterra.

Montesquieu combinou organicamente a ideia da “divisão de poderes” com a dos “freios e contrapesos”. Por um lado, afirmava que se deviam dividir os poderes do Estado em poder legislativo, poder executivo e poder judicial, estando os três poderes em posição idêntica, mas exercidos por órgãos diferentes. Por outro, advogava que devia haver restrição mútua e equilíbrio entre os três poderes, evitando-se que o governo tivesse poder arbitrário e prejudicasse a liberdade dos cidadãos. Defendia ainda a existência de certo equilíbrio na operacionalidade interna dos diferentes poderes. Por exemplo, o poder legislativo deveria ser separado em duas casas: o corpo dos comuns e o corpo dos nobres. O poder legislativo devia estar nas mãos de todo o povo e devia

ser exercido pelo corpo dos comuns, constituído por eleição dos cidadãos. No entanto, para impedir o corpo dos comuns de invadir, por meio do poder legislativo, os interesses do grupo dos nobres, deveria constituir-se também o corpo dos nobres, com o qual se chegaria aos freios e contrapesos no interior do órgão legislativo, através da participação dos nobres na elaboração das leis. Mais um exemplo, devia aplicar-se a monarquia no órgão executivo. Defendia ele que o poder executivo devia estar nas mãos do monarca, porque os assuntos executivos exigiam decisões rápidas para não reduzir a eficácia executiva e a capacidade da administração. Enfatizava que o monarca não devia ser eleito pelo órgão legislativo para evitar o controlo pelo poder legislativo. Mais um outro exemplo, o órgão judicial devia ser composto por juízes eleitos pelos cidadãos em conformidade com a lei, o qual não pertenceria exclusivamente a nenhum grupo, para garantir a neutralidade e a independência dos tribunais; ao mesmo tempo, os juízes também deveriam obedecer a princípios como o impedimento, entre outros.

Em resumo, o pensamento de Montesquieu contém dois aspectos importantes: primeiro, divide os poderes do Estado em três, executivo, legislativo e judiciário, os quais devem ser exercidos por órgãos diferentes; segundo, enfatiza a separação, os freios e os contrapesos, entre os três poderes, não podendo sobressair um perante os outros. Quando Montesquieu apresentou a teoria da “Separação de Poderes”, era para propor a criação em França de um regime político de monarquia constitucional, semelhante ao de Inglaterra. Contudo, o que a Revolução Francesa trouxe mais tarde foi um regime mais democrático, o regime republicano. A doutrina da “Separação de Poderes” de Montesquieu constitui, sem dúvida alguma, uma contribuição importante para a civilização política da humanidade, não só servindo como arma teórica importante para a revolução burguesa no ambiente histórico específico da decadência do feudalismo e do absolutismo monárquico da França de então, como também exercendo uma grande influência na forma de organização nacional e no modo de funcionamento dos poderes do Ocidente, inclusive dos Estados Unidos, com especial destaque para a divisão dos órgãos do poder em três, executivo, legislativo e judicial, a qual passou a ser uma estrutura básica do regime político, verdadeiro exemplo para os países modernos.

No entanto, também é necessário saber que Montesquieu tornou absoluta demais a relação entre os freios e contrapesos dos poderes executivo, legislativo e judicial, sendo um desenho demasiadamente idealizado e modelado. Os regimes políticos aplicados nos principais países capitalistas modernos do Ocidente também não conseguem todos atingir o critério da “Separação de Poderes” por ele defendido. Por exemplo, em Inglaterra aplica-se o regime político da “Supremacia do Parlamento”, no qual a posição de Primeiro-Ministro pertence ao líder do partido político com maior representação na Câmara dos Comuns; os outros membros do Gabinete são indigitados pelo Primeiro-Ministro de entre membros do partido do Primeiro-Ministro e os cargos são assumidos pelos deputados; o Gabinete é responsável perante o Parlamento e tem que pedir a demissão, caso perca o apoio da maioria no Parlamento para formar um novo governo, com novos deputados, após eleições, etc. Sobre a posição e o poder do Parlamento de Inglaterra, há uma afirmação interessante: “O Parlamento é onnipotente, contudo incapaz de transformar o homem em mulher e a mulher em homem.” Em França, o órgão legislativo é composto pela Assembleia Nacional e pelo Senado; o Governo, liderado pelo Primeiro-Ministro, constitui o órgão executivo e o Tribunal Supremo, o órgão judicial. O Presidente é o centro do poder do Estado, gozando dos poderes de nomear o Primeiro-Ministro, de constituir o governo, de presidir às reuniões do Gabinete, de decidir as políticas do Governo; o Governo é responsável perante o Parlamento; o Parlamento depende bastante do Presidente, etc. Este regime político é geralmente designado por “Semi-presidencialismo, Semi-parlamentarismo”, sendo sua característica a partilha do poder executivo com o Presidente, gerada pela eleição independente, e o Primeiro-Ministro do partido com maior representação no Parlamento e no Gabinete.

De entre as práticas políticas de todo o mundo, apenas o regime político estabelecido pela Constituição Federal dos Estados Unidos em 1787 é o mais próximo do modelo da “Separação de Poderes” defendido por Montesquieu. Nos Estados Unidos os órgãos do poder dividem-se em três: o Congresso, que exerce o poder legislativo, o Presidente que exerce o poder executivo e os tribunais que exercem o poder judicial, dando-se especial ênfase aos freios e contrapesos entre os três poderes. Mais concretamente, primeiro, o Congresso goza do poder legislativo e elabora as leis. O Congresso é composto por duas casas: a Câmara dos Deputados e o Senado, cujos deputados ou senadores são eleitos directamente pela população. Além do poder legislativo, o Congresso ainda goza do poder financeiro, do poder de nomear, do poder de denunciar, do poder de regular o comércio, etc. Segundo, o poder executivo é exercido pelo Presidente. De acordo com a Constituição dos Estados Unidos, o Presidente é eleito indirectamente pelo povo para um mandato de 4 anos, isto é, é eleito pelos delegados eleitos pelos pequenos eleitores de cada estado. A Constituição atribui o poder executivo exclusivamente ao Presidente dos Estados Unidos, que é eleito pelos cidadãos comuns e não nomeado pelo Congresso. Por isso, ele é responsável perante a Constituição e os eleitores e não perante o Congresso. Terceiro, os tribunais exercem o poder judicial. O sistema de tribunais federais nos Estados Unidos é composto pelo Supremo Tribunal Federal e pelos tribunais inferiores, exercendo independentemente o poder de julgar. Os juízes são nomeados pelo Presidente e assumem o cargo após a concordância dos senadores. Uma vez dedicados ao cargo, os juízes podem ficar nele durante toda a vida e não podem ser demitidos, salvo se forem denunciados pelo Congresso.

Os freios e contrapesos entre os três poderes, quer dizer, entre o poder executivo, o poder legislativo e o poder judicial nos Estados Unidos reflectem-se principalmente nos seguintes aspectos:

(1) no que diz respeito ao relacionamento entre o poder legislativo e o poder executivo, embora o Presidente não tenha o direito de dissolver o Congresso, goza do direito de veto legislativo, podendo impedir as iniciativas que achar inadequadas. O Presidente pode publicar decretos administrativos e o órgão executivo pode elaborar regulamentos administrativos nos limites autorizados pelo poder legislativo. Ao mesmo tempo, o poder executivo também não deixa de ter restrições. Por exemplo, o Congresso pode garantir a execução das leis por parte do órgão executivo através da sua audiência na elaboração da legislação.

(2) No que se refere ao relacionamento entre o poder executivo e o poder judicial, os tribunais têm o poder de apreciar os actos administrativos para evitar que o órgão executivo viole a lei, prejudicando a liberdade e o direito de propriedade dos cidadãos, etc. e durante a permanência no cargo dos juízes, não é possível diminuir livremente a sua remuneração. Para contender com o poder legislativo e o poder executivo, bem como para manter a independência do poder judicial e o equilíbrio entre os “três poderes”, o Supremo Tribunal Federal conta ainda com um poder importante, que é o poder de revisão judicial, designado por “Controlo da Constitucionalidade”, determinado por assento judicial no “Caso Marbury contra Madison” em 1803. Embora esse poder não se encontre previsto explicitamente na Constituição, é amplamente aplicado na prática.

(3) Ao mesmo tempo, o poder judicial é também restringido pelo poder executivo e pelo poder legislativo. Por exemplo, o Congresso, junto com os estados, pode refutar os assentos do Supremo Tribunal Federal na forma de revisão da Constituição, ou aprovar novamente os casos julgados como inconstitucionais pelo Tribunal; o Congresso pode exercer o poder de denunciar os juízes do Supremo Tribunal Federal, etc.

É evidente que, mesmo assim, o regime aplicado nos Estados Unidos diferencia-se um pouco do projecto desenhado por Montesquieu. O mais óbvio é que os juízes não sejam eleitos, mas sim, indigitados pelo Presidente, que desempenha um papel crítico e decisivo no processo de escolha

dos juízes, contando inevitavelmente, pois, com uma tendência política.

Por conseguinte, nem em todos os países capitalistas do Ocidente, igualmente avançados e influenciados pelo pensamento dos ideólogos políticos da burguesia da fase inicial, se aplica o sistema da “Separação de Poderes” no seu sentido estrito. A razão básica consiste no facto de a formação e o desenvolvimento de qualquer sistema político se relacionar com factores, tais como determinada condição sócio-económica, tradição histórica, cultura política, contexto histórico, entre outros, dos respectivos países e regiões; tem a sua própria inevitabilidade de desenvolvimento histórico, é um processo natural de evolução e um resultado do jogo político e não avança totalmente de acordo com qualquer projecto previamente desenhado. Para as autoridades ou para os autores da Constituição, a escolha do sistema e modelo depende, sem dúvida, da situação real no momento próprio e no lugar próprio, tendo em consideração aspectos como os interesses políticos e a orientação dos valores. Na questão do sistema político, nunca existe um modelo único ou critério absoluto que se possa aplicar em todos os países ou regiões. Depois de criar o “Semi-presidencialismo, Semi-parlamentarismo” na Constituição em 1958, Charles de Gaulle afirmou, “Compreendo totalmente que os que gostam de dar explicações não se sintam contentes por não colocar a Constituição (de França) nos dois modelos estritos. Em minha opinião, o sistema político de França só pode ter dois conceitos, ou parlamentarismo, ou presidencialismo. Contudo, não estou a ver, nem um pouco, porque se afirma que o sistema político de França é certamente instável, indeciso e fraco. Por que razão é que em França devem ser adoptadas regras aplicáveis na América do Norte? Posso afirmar que a nossa Constituição é tanto parlamentarista como presidencialista, o que é dominado pelo nosso equilíbrio e pelo carácter da nossa personalidade.”

A retrospectiva e as comparações feitas acima querem dizer, principalmente, que o sistema da “Separação de Poderes” possui o seu próprio sentido. Se apenas se dividirem os poderes do estado, ao nível da divisão de poderes, em três tipos executivo, legislativo e judicial, que são exercidos por três diferentes órgãos, tal não se considera sistema de “Separação de Poderes” no sentido estrito, mas apenas “Separação de Poderes” quando os poderes executivo, legislativo e judicial chegarem a um relacionamento de freios e contrapesos, formando-se certo equilíbrio, sendo totalmente separados no que se refere ao órgão, à competência e ao pessoal, sem um a ser responsável perante os outros ou em sobreposição. O que também constitui a razão pela qual apenas os Estados Unidos, de entre as potências contemporâneas de todo o mundo, são considerados um caso típico de “Separação de Poderes”.

### **III. Estrutura política de predominância do executivo projectada pela Lei Básica**

Como se sabe, de acordo com o projecto e as disposições da Lei Básica, na Região Administrativa Especial de Macau aplica-se o sistema político de predominância do executivo. Para dizer de uma forma mais geral, predomina o executivo; o executivo e o legislativo restringem-se e coordenam-se um ao outro e o judicial mantém-se independente. A principal característica deste sistema político reside no poder bastante forte do executivo, que ocupa uma posição predominante no sistema político da Região Administrativa Especial de Macau, especialmente o Chefe do Executivo, que goza de uma posição bastante alta e um poder bastante amplo, desempenhando um papel nuclear na criação e no funcionamento dos órgãos do poder da região. Este sistema político é muito diferente do da “Separação de Poderes”, tanto nos seus atributos básicos, como nas suas particulares conotações. A meu ver, para entender exactamente o referido sistema político da Região Administrativa Especial de Macau, definido pela Lei Básica, é necessário conhecer bem os

seguintes aspectos e factores:

**Primeiro, o sistema político da Região Administrativa Especial de Macau é um sistema político local.** Este é um ponto de partida básico para observarmos e analisarmos o sistema político da Região Administrativa Especial de Macau. O nosso país é um estado unitário e a Região Administrativa Especial de Macau é uma região administrativa local que goza de um alto grau de autonomia, directamente subordinada ao Governo Popular Central. O sistema político da Região Administrativa Especial de Macau é determinado pelas Autoridades Centrais nos termos da lei e não pode ser definido pela própria Região Administrativa Especial de Macau. Além disso, existe um relacionamento de subordinação entre o sistema político da Região Administrativa Especial de Macau e o sistema político do país, inclusive os órgãos do poder político que se encontram previstos na Constituição, tais como a Assembleia Popular Nacional e o seu Comité Permanente, o Conselho de Estado, o Presidente do Estado, etc. No que se refere à origem dos poderes, a autonomia de alto grau de que goza a Região Administrativa Especial de Macau, inclusive o poder executivo, o poder legislativo, o poder judicial independente e o poder de julgamento em última instância, são autorizados pelas Autoridades Centrais e pela Assembleia Popular Nacional, através da Lei Básica, bem como a percentagem desta autorização, a distribuição dos poderes e o respectivo relacionamento. É justamente por causa disso que os poderes pelos quais se realiza indispensavelmente a soberania são todos reservados a serem exercidos pelo Governo Popular Central. Por outro lado, durante o exercício do poder executivo, do poder legislativo, do poder judicial independente e do poder de julgamento em última instância, a região está sujeita às restrições e à supervisão das Autoridades Centrais. Por exemplo, as leis elaboradas pela Assembleia Legislativa necessitam de ser submetidas ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional; se os tribunais da região sentirem a necessidade, no julgamento dos casos, da interpretação de 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, devem obter, através do Tribunal de Última Instância da Região, uma interpretação das disposições por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, etc. Quer dizer que, embora sob a doutrina “Um País, Dois Sistemas”, a Região Administrativa Especial de Macau é especial, goza de poder muito maior do que as outras províncias, regiões autónomas e cidades directamente subordinadas ao Governo Popular Central da parte continental da China; do ponto de vista de atributos e posição do seu sistema político, continua a ser local, ou melhor, a ser um sistema político local especial subordinado ao Estado e às Autoridades Centrais. Por isso, não se pode comparar simplesmente com um estado, o que determina também que na Região Administrativa Especial de Macau não é possível aplicar o sistema da “Separação de Poderes” baseado na integridade do poder de um estado soberano.

**Segundo, o Chefe do Executivo desempenha um papel nuclear na criação e no funcionamento dos órgãos de poder da Região Administrativa Especial de Macau.** É a maior característica do sistema de predominância do executivo da Região Administrativa Especial de Macau. De acordo com a Lei Básica, o Chefe do Executivo é o chefe do Governo da Região, responsável pela liderança do Governo da Região, e ao mesmo tempo o chefe da região, que representa a região. Essa identidade de “duplo chefe”, especialmente a segunda, possibilita ao Chefe do Executivo possuir uma posição real elevada na região, superior aos órgãos executivo, legislativo e judicial, tornando-o o núcleo do poder e o núcleo da liderança. Internamente, compete ao Chefe do Executivo dirigir o Governo da Região, gozando de extensos poderes, como o poder decisório, o poder de nomear e exonerar pessoas, etc.; externamente, apenas o Chefe do Executivo pode representar o Governo da Região para tratar de assuntos externos e de outros assuntos autorizados pelo Governo Popular Central. Para as Autoridades Centrais, apenas o Chefe do

Executivo pode representar a região na apresentação do relatório do cargo ao Governo Popular Central, contactar directamente com o Governo Popular Central e executar as directrizes emanadas do Governo Popular Central que digam respeito aos assuntos previstos na Lei Básica. Essa posição de núcleo e de poder do Chefe do Executivo é também indispensável ao cumprimento das suas responsabilidades a serem assumidas perante o Governo Popular Central. É por isso que o Prof. Xiao Weiyun defende que se deve designar este sistema político da região por “Sistema do Chefe do Executivo”.

**Terceiro, em relação ao poder legislativo e judicial, o poder executivo encontra-se numa posição activa e prioritária.** Por exemplo, o órgão executivo tem o poder de elaborar e apresentar projectos de lei, moções, regulamentos administrativos, assim como o poder exclusivo de apresentar propostas a moções relativas a despesas públicas, a sistemas políticos e ao funcionamento do governo; o poder dos deputados de apresentação de propostas é limitado, devendo estes obter o consentimento por escrito do Chefe do Executivo antes de apresentarem moções respeitantes às políticas do Governo; os projectos de lei e as moções apresentadas pelo Governo da região devem ter prioridade para serem inscritos na ordem de trabalhos da Assembleia Legislativa; os projectos de lei aprovados pela Assembleia Legislativa só podem entrar em vigor depois de serem assinados e promulgados pelo Chefe do Executivo; o Chefe do Executivo ainda pode dissolver a Assembleia Legislativa com observância de certas condições e procedimentos legais, etc.

**Quarto, além do poder judicial independente, o poder executivo e o poder legislativo restringem-se e coordenam-se um ao outro, dando-se importância à coordenação mútua.** De acordo com a Lei Básica, o poder executivo e o poder legislativo da Região Administrativa Especial de Macau restringem-se mutuamente. O órgão executivo possui poder decisório relativamente às grandes políticas, mas é restringido e supervisionado pela Assembleia Legislativa, não sendo um poder absoluto; a Assembleia Legislativa goza do poder legislativo e o executivo deve responder perante o legislativo, mas o legislativo não predomina. O Artigo 65.º da Lei Básica dispõe explicitamente sobre o conteúdo concreto de como o órgão executivo responde à Assembleia Legislativa, isto é, faz cumprir as leis em vigor aprovadas pela Assembleia Legislativa; apresenta periodicamente à Assembleia Legislativa relatórios respeitantes à execução das linhas de acção governativa; responde às interpelações dos deputados à Assembleia Legislativa. O órgão executivo responde à Assembleia Legislativa limitando-se a esses âmbitos. Também nos termos da Lei Básica, o Chefe do Executivo deve renunciar ao cargo com observância de certas condições e procedimentos e a Assembleia Legislativa tem o poder de denunciar o Chefe do Executivo. Tudo isso demonstra o papel de restrição do legislativo perante o executivo.

Deve notar-se que essas disposições não têm como objectivo causar oposição entre o executivo e o legislativo, mas sim racionalizar mais a distribuição e o funcionamento dos poderes da região, para governar melhor a região. Além disso, a Lei Básica projecta ainda alguns mecanismos em especial para aperfeiçoar a comunicação, a coordenação e a cooperação entre o executivo e o legislativo, de entre os quais se encontra o regime do Conselho Executivo. O Conselho Executivo é o órgão destinado a coadjuvar o Chefe do Executivo na tomada de decisões, cujos membros são designados pelo Chefe do Executivo de entre os titulares dos principais cargos do Governo, de entre os deputados à Assembleia Legislativa e de entre figuras públicas. O Chefe do Executivo deve consultar o Conselho Executivo antes de tomar decisões importantes, de apresentar propostas de lei à Assembleia Legislativa, de definir regulamentos administrativos e de dissolver a Assembleia Legislativa, salvo no que diz respeito à nomeação e exoneração do pessoal, às sanções disciplinares ou às medidas adoptadas em caso de emergência. A criação deste tipo de mecanismo visa, por um lado, fortalecer a predominância do executivo e, por outro, permitir ao Chefe do

Executivo ouvir oportunamente as opiniões vindas do órgão legislativo quando tomar decisões importantes e tratar de assuntos relevantes, bem como possibilita a obtenção do apoio da Assembleia Legislativa às propostas de lei e às decisões importantes do Governo, através da comunicação e coordenação dentro do Conselho Executivo, para sua eventual execução sem problemas. Além disso, diferente do caso de Hong Kong, o Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau possui um poder importante, de nomeação de uma parte dos deputados à Assembleia Legislativa, como dispõem tanto o Anexo II da Lei Básica, como a alínea 7) do Artigo 50.º da Lei Básica, implicando que tal não seja nada de provisório ou de transitório.

Queria ainda afirmar que o não seguimento da “Separação de Poderes” foi também uma importante orientação ideológica na altura da redacção da Lei Básica. Na entrevista aos membros da Comissão de Redacção da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong, em 16 de Abril de 1987, Deng Xiaoping afirmou: “O sistema de Hong Kong também não pode ser totalmente ocidentalizado, não podem copiar-se totalmente os casos do Ocidente. No último século e meio, não se tem aplicado em Hong Kong nem o sistema de Inglaterra, nem o sistema dos Estados Unidos. Agora, se copiarmos totalmente os casos ocidentais, por exemplo, se aplicarmos a separação dos três poderes ou se aplicarmos o parlamentarismo como em Inglaterra e nos Estados Unidos e se julgarmos, através disso, se é ou não democrático, isso não parece ser adequado.” “Temos que atender à realidade e decidir o próprio sistema e maneira de administração de acordo com as nossas próprias características”.

Foi também com base nesse pensamento que a Comissão de Redacção da Lei Básica de Macau projectou o sistema político da Região Administrativa Especial de Macau na altura da redacção desta Lei. Em relação aos princípios a seguir de acordo com as relevantes disposições, a Comissão de Redacção chegou a consenso sob três aspectos: primeiro, a redacção tem de satisfazer a política “Um País, Dois Sistemas” e a ideia principal da Declaração Conjunta Sino-Portuguesa, salvaguardando a unidade nacional, a soberania e a integridade territorial e, ao mesmo tempo, realizando o alto grau de autonomia da Região Administrativa Especial de Macau; segundo, tem de manter o sistema capitalista de Macau, considerando os interesses de todas as classes; terceiro, tem de partir da situação real de Macau, considerando as características do sistema político vigente de Macau, assim como outros problemas existentes, para favorecer a estabilidade e o desenvolvimento de Macau por longo prazo. Por conseguinte, a projecção do sistema político da Região Administrativa Especial de Macau mantém a parte eficaz do sistema de Macau já existente, sobretudo o elemento de predominância do executivo, a fim de garantir a alta eficácia do executivo.

Para além do acima referido, queria dizer ainda mais duas coisas. Primeira, há quem considere que, de acordo com a Lei Básica, os tribunais da Região Administrativa Especial de Macau têm o poder de interpretar a Lei Básica no julgamento dos casos, o que confere aos tribunais poder diferente do anterior ao retorno da soberania de Macau para a China, ou melhor, o poder de revisão judicial, o qual é característica particular do sistema da “Separação de Poderes” dos Estados Unidos. De facto, como se mencionou atrás, como um poder importante de que goza o Supremo Tribunal Federal, o poder de revisão judicial foi determinado por assento judicial no “Caso Marbury contra Madison” em 1803, o qual resultou de jogos do poder judicial com o legislativo e o executivo, na sua execução na realidade, e da sua expansão progressiva, e não da aplicação nos Estados Unidos da “Separação de Poderes” e do princípio da independência do judicial, não sendo explicitamente definido pela Constituição dos Estados Unidos e suas posteriores revisões. Por isso, não é adequado comprovar com isto que se aplica o sistema da “Separação de Poderes” na região.

Segunda, mesmo que se aplicasse o sistema da “Separação de Poderes” dos Estados Unidos, o relacionamento entre os poderes está sujeito a mudanças dinâmicas e o poder executivo do Presidente está em expansão gradual. Por exemplo, com a expansão da envergadura do Gabinete

Executivo do Presidente, criado inicialmente na época de Roosevelt, o tal órgão não só coadjuva o Presidente no tratamento dos assuntos políticos, como também resiste fortemente ao poder do Congresso; o Presidente aproveita com frequência o direito de veto a projectos de lei para restringir o exercício eficaz do poder legislativo do Congresso; trata com flexibilidade o poder de contratação com o exterior, substituindo os tratados por acordos administrativos, para evitar a supervisão e as restrições por parte do Congresso, além de reforçar o poder diplomático do Presidente; aproveita o poder de nomeação durante o intervalo das sessões legislativas para evitar a interferência do Congresso e deixa em claro o poder de exoneração dos titulares dos cargos administrativos, fortalecendo deste modo o poder pessoal do Presidente, etc. A expansão do poder executivo já se tornou uma tendência do desenvolvimento do sistema político em todo o mundo.

#### **IV. Conclusão**

A prática é o único critério para verificar a verdade e constitui também um critério objectivo para verificar o sistema político. Desde o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, com o exercício das respectivas funções e responsabilidades pelos órgãos executivo, legislativo e judicial, de acordo com a Lei Básica, realizou-se a predominância do executivo, com o Chefe do Executivo como núcleo, manteve-se a alta eficácia da tomada de decisões e da respectiva execução; promoveu-se o desenvolvimento rápido da economia e o progresso constante da sociedade de Macau; asseguraram-se efectivamente todos os direitos e liberdades legais dos habitantes de Macau; obtiveram-se efeitos bastante bons da governação. Tudo isto significa um sucesso reconhecido em Macau da prática “Um País, Dois Sistemas”. A prática demonstra que o sistema político de Macau, definido pela Lei Básica, corresponde ao estatuto jurídico da Região Administrativa Especial de Macau e à situação real de Macau, favorecendo a manutenção, por longo prazo, da prosperidade, da estabilidade e do desenvolvimento de Macau. É evidente que o sistema de predominância do executivo também encontrou (ou lhe aconteceram) alguns problemas concretos. Por exemplo, como poderemos melhorar a comunicação e a coordenação entre o executivo e o legislativo, através de alguma organização e trabalho concreto? Como desempenhar bem o papel de supervisor do órgão legislativo, nos termos da Lei Básica? Como poderá o Conselho Executivo desempenhar ainda melhor as suas funções e atribuições? A meu ver, tais questões pertencem a aspectos operacionais concretos e algumas carecem, de início, de um processo de combinação. Uma vez persistindo no princípio de partir da situação real de Macau, actuemos de acordo com a Lei Básica, exploremos constantemente a prática, aprendamos a acumular experiências e melhoremos com esforço os trabalhos. Poderemos assim aperfeiçoar, passo a passo, o sistema político da Região Administrativa Especial de Macau no que diz respeito ao seu real funcionamento, para mostrar a sua superioridade.