

CONTINUIDADE NA RAEM DAS LEIS ANTERIORMENTE VIGENTES EM MACAU

Zhao Guoqiang *

*Subchefe do Departamento de Estudos Jurídicos
da Delegação da Agência de Notícias Xinhua em Macau*

Segundo as disposições dos artigos 8º e 18º da “Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China” (a seguir, simplesmente Lei Básica), 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 RAEM. As leis em vigor na RAEM são a Lei Básica e as leis anteriormente vigentes em Macau, conforme previsto no artigo 8º da Lei Básica, bem como as leis produzidas pelo órgão legislativo da RAEM. Tais disposições da Lei Básica expressam plenamente o princípio “as leis vigentes manter-se-ão basicamente inalterada” que o Governo da China formulou na Declaração Conjunta Sino-Portuguesa e fornecem suficientemente os fundamentos jurídicos para a continuidade, na RAEM, das leis anteriormente vigentes em Macau, como

* Texto apresentado em 21 de Maio de 1999, para ser incluído no “Projecto de Estudos Sobre a Lei Básica da RAEM”, da responsabilidade do Centro de Estudos Jurídicos da Faculdade de Direito da Universidade de Macau que, por razões editoriais, se optou por publicar com destaque no presente número do Boletim.

também demonstram que as leis anteriormente vigentes em Macau constituem uma parte importante do ordenamento jurídico da RAEM e fornecem uma garantia jurídica concreta para a manutenção do sistema capitalista e a maneira de viver anteriormente existentes. De seguida farei uma breve apresentação sobre a composição das leis vigentes em Macau, a continuidade das leis anteriormente vigentes, e o significado realístico de localização das leis.

I. A COMPOSIÇÃO DO CONJUNTO DAS LEIS VIGENTES EM MACAU

Macau tem sido parte do território da China desde os tempos mais remotos. A partir de meados do século XVI foi gradualmente ocupado por Portugal. Sob a administração portuguesa durante um longo período de tempo, as leis vigentes em Macau herdaram as características típicas do Direito Português que pertence ao sistema jurídico continental ou Europeu. A sua fundamental forma de expressão da sua matriz jurídica consiste em produzir leis formalmente escritas, o que é nitidamente diferente da peculiaridade do sistema jurídico anglo-americano que se serve das decisões jurisprudenciais para a sua matriz fundamental. De há longa data que o conjunto das leis vigentes em Macau é composto essencialmente por duas partes. Uma delas são as leis portuguesas, incluindo as especialmente produzidas para Macau pela Assembleia da República Portuguesa tais como o “Estatuto Orgânico de Macau” e a “Lei de Bases da Organização Judiciária de Macau” e as leis vigentes em Portugal cuja aplicação se estendeu a Macau, tais como as disposições da Constituição da República Portuguesa relativas aos direitos e às liberdades e os cinco grandes códigos portugueses: o Código Penal, o Código Civil, o Código de Processo Penal, o Código de Processo Civil e o Código Comercial. A outra parte abrange todos os diplomas legais produzidos pelos órgãos legislativos locais e pelas outras autoridades competentes de Macau. Os diplomas locais desta parte também envolvem um âmbito muito vasto, tais como os diplomas legais vigentes em Macau relativamente às áreas bancária, monetária e fiscal, às de seguros, terras e habitação no âmbito económico, bem como às de ensino, ciência e tecnologia, saúde e cultura física, no âmbito dos assuntos sociais e cultura. Além disso, a maioria dos diplomas respeitantes aos funcionários e agentes públicos são produzidos em Macau.

As leis portuguesas que vigoram no território de Macau e os diplomas locais exercem influência uns sobre os outros e completam-se reciprocamente. Todavia, deram-se grandes mudanças no seu estatuto e nas suas funções nos diferentes períodos históricos. Antes de 1976, visto que o território de Macau era considerado uma “província ultramarina” de Portugal, Macau não gozava da autonomia legislativa, por tal, a maioria das leis principais que vigoravam em Macau eram leis portuguesas que tinham sido legalmente estendidas para vigorar em Macau. Essas leis constituíam o grosso do Direito de Macau e o símbolo

do sistema jurídico de Macau. Com a Revolução do 25 de Abril de 1974, Portugal deixou de seguir a sua estratégia colonial. Assim, depois de 1976, foi decretado o “Estatuto Orgânico de Macau” proclamando que “Macau é um território especial sob administração portuguesa, que goza da autonomia administrativa, económica, financeira e legislativa”. Daí por diante, o território de Macau passou a ter a sua Assembleia Legislativa própria. Como resultado disso, formou-se o sistema legislativo de duas vias. Tanto a Assembleia Legislativa de Macau como o Governador de Macau gozam conjuntamente do poder legislativo, exercendo o poder de legislar sobre as diversas matérias, social, penal, cível, económica, cultural e administrativa. Nos últimos vinte e tantos anos, a produção dos diplomas locais de Macau desenvolveu-se rapidamente, designadamente após a celebração da Declaração Conjunta Sino-Portuguesa de 1987. Com a clareza do estatuto político de Macau, os diplomas locais foram rapidamente produzidos aparecendo mesmo como os “cogumelos da primavera após a chuva”. Esses diplomas localmente produzidos cobrem quase todos os domínios sociais. Em contraste com esta situação, com excepção das principais leis portuguesas, tais como as disposições da Constituição da República Portuguesa relativas aos direitos e às liberdades e exceptuando os 5 grandes códigos, a maioria das leis portuguesas que vigoravam em Macau foram gradualmente substituídas pelas leis locais, ou por motivo de serem obsoletas, não estando adaptadas à sociedade de Macau, ou devido à falta da versão chinesa ou ainda devido à sua confusão das condições de validade. A partir do início da década de 80, diminuiu drasticamente o número das leis portuguesas que eram estendidas para vigorar em Macau. Nos últimos anos, em média, em cada ano, apenas duas ou três leis portuguesas foram estendidas para vigorar em Macau.

No tocante à forma de expressão jurídica, as leis locais herdaram no fundamental o modelo de matriz das leis portuguesas. Por isso, visto no seu conjunto, quanto à forma, existem essencialmente três categorias de leis vigentes em Macau:

- 1) Leis e Decretos-leis. Referimo-nos às leis e aos decretos-leis no sentido restrito de lei, ou seja, aos diplomas legais produzidos pelos órgãos que gozem do poder legislativo. Em Portugal, tanto a Assembleia da República como o Governo gozam de poder legislativo. Os diplomas legais produzidos pela Assembleia da República denominam-se leis, enquanto os decretados pelo Governo designam-se por decretos-leis. No território de Macau, tanto a Assembleia Legislativa como o Governador gozam conjuntamente de poder legislativo. Os diplomas legais feitos pela Assembleia Legislativa de Macau designam-se por leis enquanto os feitos pelo Governador de Macau denominam-se por decretos-leis. Relativamente aos efeitos, salvo disposição em contrário, tanto as “leis” como os “decretos-leis” têm o mesmo estatuto.

- 2) Regulamentos Administrativos. Não existe uma jurisprudência unânime quanto ao termo “regulamento administrativo”. Falando de um modo geral, refere-se às normas jurídicas respeitantes à gestão administrativa decretadas pelos órgãos executivos. Julgando pelo vigente ordenamento jurídico de Macau, os regulamentos administrativos decretados respectivamente pelo Governo de Portugal e pelo Governo de Macau, assumem principalmente duas formas de expressão: portarias e despachos. É todavia reduzido o número de portarias e despachos vigentes no território de Macau decretados pelo Governo de Portugal, designadamente após 1976, quando Macau passou a gozar da autonomia administrativa. Na verdade, os regulamentos administrativos de Portugal já deixaram de existir, ficando só a sua denominação e foram substituídos em grande medida pelas portarias e despachos decretados pelo Governo de Macau. De harmonia com as disposições do “Estatuto Orgânico de Macau”, as portarias só podem ser decretadas e promulgadas pelo Governador e os despachos podem ser decretados e promulgados tanto pelo Governador como pelos serviços públicos. O valor das portarias e dos despachos decretados pelo Governador é superior face aos decretados pelos serviços públicos. No vigente ordenamento jurídico de Macau, a quantidade de portarias e de despachos é muito maior do que a das leis e dos decretos-leis. As portarias e os despachos envolvem assim um âmbito muito vasto. Muitos deles, com falta de regularidade, abordam directamente os assuntos do pessoal dos quadros.
- 3) Demais actos normativos. Estes referem-se aos actos normativos que valham como lei, além das leis, decretos-leis e regulamentos administrativos. Existem essencialmente entre os diplomas legais produzidos em Macau, tais como as resoluções vinculativas adoptadas pela Assembleia Legislativa de Macau e os regulamentos publicados em forma de anúncio ou edital pela Câmara Municipal de Macau. Os “demais actos normativos” tal como as leis, os decretos-leis e os regulamentos administrativos, só podem valer como lei depois de ser publicados no “Boletim Oficial” de Macau.

II. CONTINUIDADE DAS LEIS VIGENTES EM MACAU

Como referi anteriormente, no intuito de concretizar o princípio “as leis vigentes manter-se-ão basicamente inalteradas” estabelecido na Declaração Conjunta Sino-Portuguesa, a Lei Básica prevê expressamente que as “leis previamente vigentes em Macau” mantêm-se. Para se compreender este preceito, deve prestar-se atenção aos três aspectos seguintes da questão.

1) NO TOCANTE AO CONCEITO RELATIVO ÀS “LEIS PREVIAMENTE VIGENTES EM MACAU”

Entendo que, falando do seu conceito, o dito termo “as leis anteriormente vigentes em Macau”, se refere ao conjunto das leis vigentes em Macau antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), ou seja, antes do dia 20 de Dezembro de 1999. Independente de serem leis portuguesas ou leis locais de Macau, contanto que sejam leis vigentes em Macau até ao momento do estabelecimento da RAEM, devem pertencer ao âmbito das “leis anteriormente vigentes em Macau”. Tanto a Declaração Conjunta Sino-Portuguesa como a Lei Básica usam a expressão “as leis anteriormente vigentes em Macau”, em vez de usar a redacção “as leis vigentes em Macau”. É claro que isso está condicionado com a transferência de poderes da antiga administração para a nova. Por aí se vê, quanto à questão sobre “as leis anteriormente vigentes em Macau”, que o ponto crucial não consiste em definir a diferença entre “as leis anteriormente vigentes em Macau” e “as leis vigentes em Macau”, mas sim, em apreciar concretamente, de acordo com o preceituado no art. 8º da Lei Básica, “as leis anteriormente vigentes em Macau” para saber se existe ou não algo (ou toda a lei, ou parte da lei ou um determinado artigo da lei) que contrarie a Lei Básica. Desde que não contrariem a Lei Básica, todas as leis anteriormente vigentes em Macau podem manter-se e são adoptadas como leis da RAEM de harmonia com o disposto no artigo 145º da Lei Básica.

2) QUANTO À QUESTÃO DE MANTER OU REVOGAR AS LEIS PORTUGUESAS QUE SEJAM VIGENTES NO TERRITÓRIO DE MACAU

Há a notar, embora as leis portuguesas vigentes em Macau antes do estabelecimento da RAEM pertençam ao âmbito das “leis anteriormente vigentes em Macau”, se podem manter ou não para além de 1999, o que constitui outra questão. Penso que a salvaguarda da unidade nacional e da soberania estatal constitui o pré-requisito para a concretização do princípio “um país, dois sistemas”. Sem unidade nacional, não poderá existir “um país, dois sistemas”. A Lei Básica que concretiza o princípio “um país, dois sistemas” e consagra este princípio na lei, certamente deve encarnar plenamente a salvaguarda da soberania estatal e da unidade nacional. Por exemplo, a Lei Básica prevê que a RAEM é uma região administrativa local da República Popular da China que goza de um alto grau de autonomia e fica directamente subordinada ao Governo Popular Central e que o Chefe do Executivo da RAEM, os membros do Conselho Executivo, os titulares dos principais cargos do Governo, o presidente e o vice-presidente da Assembleia Legislativa, o presidente do Tribunal de Última Instância e o procurador da RAEM devem ser cidadãos chineses de entre os residentes permanentes da RAEM, o que revela profundamente o significado da soberania estatal, salvaguardando-se assim a unidade nacional. Nestes termos, após 1999, se a RAEM continuasse a aplicar directamente as leis produzidas pelos órgãos

legislativos de Portugal, esse acto violaria a soberania da China e prejudicaria a sua dignidade estatal e distorceria a essência do princípio “um país, dois sistemas”, contrariando claramente a Lei Básica. Visto que isso contraria a Lei Básica, então, de acordo com o disposto no art. 8º da Lei Básica, as leis portuguesas de entre “as leis previamente vigentes em Macau” não podem manter-se. Isso constitui uma questão de princípio que diz respeito à soberania estatal. Exactamente por este motivo alguns juristas consideram que “as leis anteriormente vigentes em Macau” não devem abranger as leis portuguesas vigentes no território de Macau. Eis o fundamento jurídico claramente percebido por todos. Os chineses estão entendidos acerca disso, assim como os residentes estrangeiros percebem também.

3) QUANTO À QUESTÃO DO PROCESSO DE CONTINUIDADE DAS LEIS ANTERIORMENTE VIGENTES EM MACAU

Segundo o disposto no artigo 145º da Lei Básica, ao estabelecer-se a RAEM, as leis anteriormente vigentes em Macau são adoptadas como leis da RAEM, salvo no que seja declarado pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional (APN) como contrário à Lei Básica. Este preceito abrange dois significados:

O primeiro demonstra que, ao estabelecer-se a RAEM, compete ao Comité Permanente da APN examinar e decidir quais são as leis anteriormente vigentes em Macau que possam continuar a vigorar e ser adoptadas como leis da RAEM. O poder de exame pertence ao referido Comité Permanente. Em 29 de Abril de 1998, a Segunda Sessão da Nona Legislatura da Assembleia Popular Nacional adoptou a lista dos membros que constituíam a Comissão Preparatória da RAEM. Em 5 de Maio do mesmo ano, a Comissão Preparatória realizou em Pequim a sua primeira reunião plenária. A Comissão Preparatória é um órgão de poder e de trabalho instituído pela Assembleia Popular Nacional. A sua atribuição e a sua missão consistem em fazer os preparativos para o estabelecimento da RAEM nos termos da Lei Básica e da “Decisão da Assembleia Popular Nacional relativa à Metodologia para a Formação do Primeiro Governo, da Primeira Assembleia Legislativa e dos Órgãos Judiciais da Região Administrativa Especial de Macau”. Uma das suas tarefas importantes consiste em formular uma metodologia para a solução da importante questão sobre as leis, que está relacionada com os assuntos para assegurar a transição suave de Macau, incluindo apresentar propostas para o tratamento das leis anteriormente vigentes em Macau que contrariam a Lei Básica. Por isso, o poder de exame das leis anteriormente vigentes em Macau, que pertence ao Comité Permanente da APN, é praticamente exercido pelo seu órgão de trabalho – a referida Comissão Preparatória.

O segundo demonstra que ao tomar decisão depois de apreciar as propostas sobre o tratamento das leis anteriormente vigentes em Macau, apresentadas

pela Comissão Preparatória, o Comité Permanente da APN adopta a metodologia de “excluir expressamente a minoria e manter tacitamente a maioria, isto é, apenas aquelas leis anteriormente vigentes em Macau que contrariem a Lei Básica serão declaradas pelo referido Comité Permanente como contrárias a esta Lei (cada uma dessas leis pode ser inteira ou parcialmente contrária à Lei Básica, ou apenas um artigo ou alguns artigos duma lei contrariam à Lei Básica). Todas as leis anteriormente vigentes em Macau que não sejam declaradas pelo dito Comité Permanente como contrárias à Lei Básica serão consideradas não contrárias e adoptadas como leis da RAEM. Isto, porque se pode afirmar que afinal de contas, de entre as leis anteriormente vigentes em Macau, muito reduzido número delas são contrárias à Lei Básica, a absoluta maioria delas podem continuar a vigorar. Isso reflecte também a lógica da necessidade de se manterem basicamente inalteradas as leis anteriormente vigentes. Por isso, esta metodologia de “excluir expressamente a minoria e manter tacitamente a maioria”, adoptada pelo Comité Permanente da APN é mais conveniente no sentido do processo. Não é preciso enumerar todas as leis anteriormente vigentes em Macau a manter. As leis anteriormente vigentes em Macau cobrem um período de tempo muito largo; a vigência da maioria dessas leis é duvidosa ou equívoca; a realização do exame dessas leis é uma obra de grande volume. Tendo em conta essas características e a fim de prevenir contra qualquer eventual omissão, irreparável, o artigo 145º da Lei Básica ainda prevê expressamente que se alguma lei for posteriormente descoberta como contrária à Lei Básica, pode ser alterada ou deixar de vigorar, em conformidade com as disposições da Lei Básica e com os procedimentos legais. Por “em conformidade com a Lei Básica”, julgo que esta frase refere-se essencialmente ao preceituado no artigo 17º desta Lei, segundo o qual, depois do estabelecimento da RAEM, se alguns artigos das leis que tivessem sido adoptadas como leis da RAEM, forem descobertos como contrários à Lei Básica, o Comité Permanente da APN pode devolver a lei em causa para o órgão legislativo, mas sem a alterar. Se for necessário alterar essa lei, compete ao órgão legislativo da RAEM alterá-la de acordo com os procedimentos legais. A lei devolvida pelo Comité Permanente da APN deixa imediatamente de produzir efeitos. Essa cessação de efeitos não tem eficácia retroactiva, salvo nas excepções previstas noutras leis da RAEM.

III. A NECESSIDADE E A URGÊNCIA DA LOCALIZAÇÃO DAS LEIS

A localização dos funcionários e agentes públicos, a localização das leis e a concretização do estatuto oficial da língua chinesa são as três questões primordiais que devem ser solucionadas no período final de transição. A transição suave e a feliz transferência de poderes dependem directamente da adequada

solução dessas três questões primordiais. Falando do seu sentido mais abrangente, a localização das leis inclui a localização dos diplomas legais e a localização do pessoal dos quadros jurídicos. Este artigo, visa, porém, fazer uma apresentação sobre a localização dos diplomas legais, cujo conteúdo essencial pode ser resumido em quatro termos: a localização legislativa, a adaptação, a tradução e a recensão legislativa.

A LOCALIZAÇÃO LEGISLATIVA

Como já está exposto atrás, as leis portuguesas vigentes em Macau não serão adoptadas como leis da RAEM por motivo de serem contrárias à Lei Básica. Todavia, tendo em consideração o importante lugar que as leis portuguesas ocupam, afinal de contas, no ordenamento jurídico de Macau, se após 1999 todas essas leis deixarem de vigorar e não se produzirem leis correspondentes para as substituírem, verificar-se-ia certamente uma “lacuna de lei”, o que afectaria a perfeição do ordenamento jurídico da RAEM. Por conseguinte, a fim de concretizar com eficácia o princípio “as leis anteriormente vigentes em Macau mantêm-se basicamente inalteradas” e manter o sistema jurídico anteriormente existente no território de Macau, e prevenir contra o surgimento de lacunas, o conteúdo principal da localização dos textos legais consiste em transformar as leis portuguesas vigentes neste território de Macau, tais como os cinco grandes códigos, em leis produzidas pelos órgãos legislativos locais. Tal transformação chama-se “localização legislativa”. Uma vez que passem por este processo de localização legislativa, e desde que o seu conteúdo não contrarie a Lei Básica, essas leis portuguesas podem continuar a vigorar e serão adoptadas como leis da RAEM.

ADAPTAÇÃO DAS LEIS

A adaptação abrange dois aspectos: Primeiro, introduzem-se alterações às leis portuguesas que necessitem de passar pelo processo de “localização legislativa”. A transformação das leis portuguesas em leis locais de Macau não consiste em tirar simplesmente o nome do órgão legislativo de Portugal e atribuir-lhe a denominação do órgão legislativo de Macau. Mas sim, deve-se introduzir-lhes alterações para que estas se adaptem às realidades sociais de Macau. Ao proceder às alterações, deve designadamente seguir-se o princípio de convergir-se para as respectivas disposições da Lei Básica. Segundo, as alterações introduzidas nas leis locais de Macau devem adaptar-se às necessidades do desenvolvimento social de Macau. Em suma, tanto a revisão das importantes leis portuguesas que necessitam de passar pelo processo da localização legislativa como a revisão das leis locais de Macau devem submeter-se às consultas efectuadas no Grupo de Ligação Conjunto Sino-Português para que as duas partes cheguem a um consenso, pois isso envolve a questão de saber se essas leis depois de serem revistas podem ou não continuar a manter-se.

A TRADUÇÃO JURÍDICA

De há longa data, sempre ficou relativamente atrasado o trabalho de tradução das leis vigentes em Macau. Este atraso expressa-se essencialmente nos dois aspectos seguintes: Primeiro, todas as leis portuguesas que se tinham estendido para se aplicar em Macau não tinham versões chinesas, incluindo os “cinco grandes códigos” e demais leis de Portugal. Segundo, as leis locais são redigidas em língua portuguesa. Portanto, antes de 1990, também não tinham versão chinesa. Mesmo depois de 1990, muitos dos regulamentos administrativos localmente decretados também não tinham versão chinesa. Sem dúvida, o atraso na tradução das leis vigentes em Macau não só constitui um aspecto negativo para concretizar a localização do ordenamento jurídico, bem como um obstáculo para a efectivação do exame e para a continuidade das leis vigentes em Macau. Por conseguinte, no intuito de assegurar a suave transição no domínio jurídico, a aceleração dos trabalhos de tradução jurídica e a melhoria da qualidade destes trabalhos constituem também um conteúdo importante da localização dos diplomas legais neste período final de transição. Não se pode mostrar negligência neste sentido.

RECENSÃO LEGISLATIVA

Esta consiste em classificar e sistematizar as leis vigentes em Macau, incluindo as leis portuguesas e locais, clarificando o número das leis vigentes e o seu estado de validade. Trata-se de um tipo de trabalho elementar e corrente. Todavia, é lamentável que, de há longa data, a Administração Portuguesa em Macau não tenha ligado importância ao trabalho de recensão legislativa. Até este momento, ninguém consegue dar uma resposta à pergunta seguinte: Quantas são as leis vigentes em Macau? Além disso, é duvidoso o estado de validade relativamente a muitas das leis vigentes. É evidente que a recensão legislativa deve ser integrada no âmbito da localização dos diplomas legais. Isto não é apenas indispensável para o processo da localização legislativa, para a revisão e a tradução das leis, como também facilita o exame sistemático efectuado pela Comissão Preparatória da RAEM.

Em suma, a localização dos diplomas legais é uma tarefa importante e árdua. Nos últimos anos, na realização desta missão registaram-se certos avanços com a cooperação Sino-Portuguesa. Como exemplo, no tocante ao “processo de localização legislativa”, o Código Penal e o Código de Processo Penal, isto é, estes dois dos cinco grandes códigos portugueses que eram vigentes em Macau passaram pelo processo de consultas no Grupo de Ligação Conjunto Sino-

Português, foram aprovados pela Assembleia Legislativa e promulgados pelo Governador de Macau. Os restantes três códigos estão a passar pelo mesmo processo de localização legislativa.

Quanto à tradução dos textos legais sem versões chinesas, o Governo de Macau já concluiu a tradução das leis e dos decretos-leis promulgados após 1976 e publicou sucessivamente no Boletim Oficial esses diplomas juntamente com os textos de versões chinesas. Além disso, têm sido realizados os trabalhos das traduções preliminares das portarias aprovadas depois de 1976. No tocante à recensão legislativa, a Administração Portuguesa em Macau entregava periodicamente à parte chinesa listas das leis e decretos-leis vigentes em Macau, aprovados pelos órgãos legislativos locais. Todavia, com a aproximação da data do regresso de Macau à China, os trabalhos de localização dos diplomas legais ainda não conseguem atender às necessidades para assegurar a feliz transferência de poderes em Macau.

Já é pouco o tempo que nos resta. Com vista a saudar o retorno de Macau à China, deve-se contar com cada minuto restante para acelerar a conclusão global dos respectivos preparativos. Isso depende não só do conjunto dos esforços e da cooperação Sino-Portuguesa, mas também da activa participação das individualidades dos diversos sectores sociais de Macau. Estou profundamente seguro de que, com o enérgico apoio da Pátria e sob o guia da Lei Básica, Macau certamente concretizará a sua transição suave tanto no domínio jurídico como nos demais domínios.