

OS SISTEMAS JUDICIÁRIOS DE PORTUGAL E MACAU: UMA ANÁLISE COMPARATIVA A MEIO CAMINHO DO PERÍODO DE TRANSIÇÃO*

The Judicial Systems of Portugal and Macao: a Comparative Analysis Halfway Through the Transition Period

Ana Rita Gil

*Professora Auxiliar, Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Portugal
Investigadora do Lisbon Public Law*

Resumo: A organização judiciária da Região Administrativa Especial de Macau é um perfeito exemplo da solução “Um País, dois Sistemas”, consagrada na Lei Básica da RAEM. É completamente autónoma da organização judicial da China, e buscou inspiração no modelo português de três níveis de jurisdição. Neste breve estudo realiza-se uma análise comparativa entre os sistemas português e macaense de organização judiciária, apontando-se as suas proximidades e afastamentos. Tal análise demonstra que o corte umbilical do sistema macaense com o sistema português foi feito, mas a influência manteve-se - embora se tenha pretendido, naturalmente, caminhar para uma solução que ficasse já a “meio caminho” entre os dois sistemas: o que vigorava até então em Macau, e o sistema chinês em que, de acordo com os planos, o de Macau se iria previsivelmente integrar decorrido o período de transição de 50 anos.

* Este estudo corresponde à comunicação “The Judiciary system of Macau and Portugal: a comparative analysis”, apresentada no Seminar on the 31 years of the Macao’s Basic Law, na Faculdade de Direito da Universidade de Macau, 28 de Fevereiro de 2024.

Palavras-Chave: Organização Judiciária, Macau, RAEM, Portugal, Independência Judicial, Ministério Público.

Abstract: Macao's judicial system is a perfect example of the solution, enshrined in Macao's Basic Law, of the "One Country, Two Systems". It is completely autonomous from China's judicial organization and sought inspiration from the Portuguese model of three levels of courts. In this brief study, a comparative analysis is carried out between the two systems, pointing out their similarities and differences. This analysis shows that the umbilical cut between the Macanese and the Portuguese system was made, but the influence remained – although it was intended, naturally, to move towards a solution that was already "halfway" between the two systems: the one that was in force, until then, in Macau, and the Chinese system to which, according to plans, Macau would predictably integrate after the 50-year transition period.

Keywords: Judicial Organization; Macao SAR; Portugal; Judicial Independence; Public Prosecutor's Office.

1. Introdução

A organização judiciária da Região Administrativa Especial de Macau (doravante RAEM) encontrava-se, inicialmente, integrada na organização judiciária de Portugal e na dependência da cúpula dessa hierarquia. Não dispunha, assim, de qualquer autonomia. Com a Revolução de 25 de abril de 1974 e o reatar de relações diplomáticas com a República Popular da China em 1979, começou a caminhar-se para uma progressiva autonomização do sistema judiciário macaense. A Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China sobre a Questão de Macau de 1987 previa que a RAEM tivesse tribunais próprios, incluindo o poder de julgamento em última instância. Este novo passo exigiu uma Revisão da Constituição da República Portuguesa (CRP), o que veio a ser feito com a Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho, que aditou ao novo artigo 292.º um n.º 5, dispondo: "o território de Macau dispõe de organização judiciária própria, dotada de autonomia e adaptada às suas especificidades, nos termos da lei, que deverá salvaguardar o princípio da independência dos juízes"¹. Em Março de 1999, foi dado o passo final destinado

1 Na sequência desta revisão foram adotados vários atos pertinentes, como a Lei de Bases da

a conceder aos tribunais de Macau a plenitude e exclusividade de jurisdição², solução que se manteve até à transferência de soberania do território para a China, oficializada a 20 de Dezembro desse ano.

A Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (doravante, Lei Básica), aprovada em 1993³, manteve esta autonomia, agora em relação ao poder central chinês. De facto, a organização judiciária de Macau passou a ser um perfeito exemplo da solução “Um País, dois Sistemas”, consagrada na referida Lei, em que se permite a manutenção do sistema capitalista na RAEM durante um período de transição de 50 anos referido na Declaração Conjunta Sino-Portuguesa de 1987. Como se sabe, durante este período, Macau tem um estatuto especial e um alto nível de autonomia, gozando de Poder Executivo, Legislativo e Judiciário independentes, e várias políticas próprias, incluindo a monetária e financeira⁴.

O sistema judicial que vigora volvidos 30 anos da Lei Básica demonstra ainda uma profunda influência do modelo português de organização judiciária: plasma o princípio da independência do judiciário, a separação entre as magistraturas judiciais e do Ministério Público, e possui três níveis de tribunais, pelo menos no que toca à jurisdição judicial.

Entendeu-se ser interessante realizar uma análise comparativa entre os dois sistemas, o português e o macaense, apontando as suas semelhanças e afastamentos, e fazendo um pequeno balanço do *status quo*. E tal *status quo* demonstra que, a mais de meio do prazo de transição estabelecido na Declaração Sino-Portuguesa, a organização judiciária da RAEM continua a demonstrar profunda autonomia e grande inspiração portuguesa.

Por fim, considerou-se ainda interessante analisar as prioridades estratégicas da administração da Justiça nos dois sistemas na atualidade. Como se verá, alguns dos problemas são semelhantes, o que demonstra que os desafios que em 2023/2024 se confrontam nos sistemas de justiça outrora integrados, e hoje naturalmente mais distanciados, são em alguma medida semelhantes.

Organização Judiciária de Macau (Lei n.º 112/91 de 29 de agosto). Para mais detalhes, v. CÂNDIDA DA SILVA ANTUNES PIRES, *Organização Judiciária da Região Administrativa Especial de Macau*, in Repertório do Direito de Macau, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, 2007, p. 119 e ss.

- 2 Decreto do Presidente da República n.º 118-A/99, de 20 de março.
- 3 Adotada em 31 de Março de 1993, pela Primeira Sessão da Oitava Legislatura da Assembleia Popular Nacional da República Popular da China e promulgada pelo Decreto n.º 3 do Presidente da República Popular da China para entrar em vigor no dia 20 de Dezembro de 1999.
- 4 Sobre o período de transição, v. PAULO CARDINAL, *Macao's political System during the Transition: Continuity or Convergence?*, in Macao Law Journal, 2002, pp. 287-303.

2. Sistema Judiciário na RAEM: O Princípio de um País, Dois Sistemas

Como já se adiantou, a organização judiciária de Macau é um perfeito exemplo da solução política e constitucional de “um país, dois sistemas”. De facto, a mesma é autónoma da organização judicial chinesa, podendo ser *quase* considerada um sistema *autopoietico*.

Começemos pelas notas de autonomia, que são profundas e fundamentantes. O artigo 2.º da Lei Básica consagra tal autonomia de forma clara, ao dispor que o Congresso Nacional Popular da República Popular da China autoriza a RAEM a exercer um elevado grau de autonomia e a gozar de poderes executivos, legislativos e judiciais independentes, *incluindo o de julgamento de último recurso*. Tal autonomia é tão importante que ela volta a ser referida no artigo 19.º da mesma Lei, onde se reforça que a RAEM dispõe de um poder judicial independente, *incluindo o poder de decisão final*. A inexistência de recurso das decisões dos tribunais da RAEM para os tribunais do Estado chinês demonstra como se pode falar de um sistema fechado, último, definitivo. Tal sistema dificilmente existe noutros sistemas subestaduais mais ou menos autónomos. Naturalmente, por exemplo, as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores em Portugal encontram-se profundamente integradas no sistema judicial português, dispondo apenas de tribunais de primeira instância, e cabendo recurso para os Tribunais da Relação de Lisboa das decisões proferidas pelos mesmos (Anexo I da Lei da Organização do Sistema Judiciário⁵). Mas mesmo a nível de Direito Comparado, uma solução de total autonomia como a vigente na RAEM é rara. Por exemplo, em Espanha é possível recorrer-se para os tribunais nacionais das decisões tomadas pelas Regiões Autónomas⁶. Mesmo no que concerne a Estados federados é normalmente garantido recurso para os Tribunais da Federação. É esse o caso da Alemanha⁷ e dos EUA.

O princípio da total autonomia sofre, porém, uma exceção. Trata-se de matéria referente a atos do Estado chinês, como os relativos à defesa nacional e às relações exteriores. Se, no decurso da apreciação de processo judicial, o tribunal da RAEM se deparar com uma questão relacionada com estes assuntos, deve obter do Chefe do Executivo uma certidão sobre os factos subjacentes àqueles atos. Tal certidão apresenta-se como documentando factos assentes, que o Tribunal Judicial competente para julgar a questão principal não deve questionar nem se imiscuir.

5 Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, alterada, por último, pela Lei n.º 18/2024, de 05 de Fevereiro.

6 A Constituição espanhola de 1978 estabelece a unidade jurisdicional como base da organização e funcionamento dos tribunais.

7 Das decisões dos tribunais estaduais (*Landesgerichte*) cabe recurso, de acordo com as normas processuais aplicáveis, para os tribunais superiores a nível federal, como o Tribunal Federal de Justiça (*Bundesgerichtshof*).

Trata-se, pois, de atos insindicáveis pelos tribunais da RAEM. A identificação dos mesmos exige, como bem aponta CÂNDIDA DA SILVA ANTUNES PIRES, uma cuidadosa e criteriosa identificação por parte do julgador, embora se deva entender, com a autora, que “é aos tribunais de Macau que incumbe, no uso da sua independência, apreciar se realmente se trata de questões desse tipo cujo conhecimento tenha relevância, ou até seja decisivo, para o sentido da decisão a proferir *in casu*”⁸.

Para delimitar a competência dos tribunais, importa recorrer ao princípio da territorialidade. Os tribunais da RAEM têm jurisdição sobre todos os processos judiciais na Região. Incluiu-se a península de Macau, as ilhas de Taipa e de Coloane⁹. No caso de processos referentes à composição de litígios plurilocalizados, a competência exclusiva dos tribunais da RAEM sofre, naturalmente, uma compressão.

3. A Organização Judiciária: Análise Comparativa

3.1. Jurisdições Existentes

Em Portugal, a Constituição da República Portuguesa exige a existência de vários Tribunais. Nos termos do artigo 209.º da Lei Fundamental, deverá existir um Tribunal Constitucional, um Tribunal de Contas, e ainda as seguintes categorias de tribunais: a) o Supremo Tribunal de Justiça e os tribunais judiciais de primeira e de segunda instância e b) o Supremo Tribunal Administrativo e os demais tribunais administrativos e fiscais¹⁰. Assim, por imposição constitucional, em Portugal existem duas jurisdições autónomas e paralelas: a dos tribunais judiciais e a dos tribunais administrativos. Esta opção ocorreu com a criação de um verdadeiro

8 Op. cit., p. 130.

9 Limites definidos pelo ponto 2. da Decisão da Assembleia Popular Nacional sobre o Estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China.

10 De sublinhar que a CRP refere ainda a possibilidade de existirem tribunais marítimos, tribunais arbitrais e julgados de paz. Nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, remete-se para a Lei os casos e as formas em que os tribunais previstos nos números anteriores se podem constituir, separada ou conjuntamente, em tribunais de conflitos. Por fim, no n.º 4, proíbe-se a existência de tribunais com competência exclusiva para o julgamento de certas categorias de crimes, sem prejuízo do disposto quanto aos tribunais militares. Sobre a Organização Judiciária Portuguesa v., *inter alia*, HUGO MARTINEZ DE SEABRA E NUNO XAVIER, *Organização judiciária portuguesa*, in Janus Online, 2004, ANTÓNIO A. VIEIRA CURA, *Organização Judiciária Portuguesa*, Gestlegal, 2018, NUNO COELHO, *A Economia, A Organização do Sistema Judicial e a Administração Judiciária*, In IV Encontro Anual do Conselho Superior da Magistratura, 2006, Coimbra Editora e, coordenado pelo mesmo autor, *Agenda da Reforma da Justiça – Uma Reflexão Aberta e Alargada do Judiciário*, Almedina, Coimbra, 2023.

sistema de Justiça Administrativa para dar efetividade ao direito fundamental a uma tutela jurisdicional efetiva, consagrado na CRP desde a revisão de 1997 (em particular, no artigo 268.º, n.º 4). A reforma da Justiça Administrativa culminou com a aprovação de dois diplomas-base: o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Dezembro¹¹, e o Código de Processo dos Tribunais Administrativos (CPTA), aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro¹². O ETAF veio determinar as matérias que estariam sujeitas à Jurisdição dos Tribunais Administrativos, e que seriam as respeitantes a litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais¹³. Ainda assim, mantiveram-se algumas matérias na esfera de competência dos tribunais judiciais, como os recursos de contraordenações e a matéria respeitante à determinação de montantes de indemnização devida por expropriação por utilidade pública. Os motivos subjacentes à manutenção de competência nestas áreas diziam respeito, sobretudo, à maior proximidade destes tribunais com os cidadãos.

As duas jurisdições são totalmente independentes, o que se reflete no facto de existirem dois Tribunais Supremos autónomos, inexistindo recurso de um para o outro. Para além disso, por imposição constitucional, existem dois Conselhos Superiores totalmente independentes no que toca aos juízes: o Conselho Superior da Magistratura com poderes de gestão e disciplina dos juízes dos tribunais judiciais e o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, com poderes de gestão e disciplina dos juízes dos tribunais administrativos e tributários (artigo 217.º da CRP).

No que toca à RAEM, entendeu criar-se igualmente um tribunal administrativo, o qual tem garantia também a nível “constitucional” na própria Lei Básica, no artigo 86.º. De acordo com esta norma, aquele tribunal tem jurisdição sobre as ações administrativas, fiscais e aduaneiras. Seguiu-se assim, em parte, a solução portuguesa de criação de um tribunal com competência separada dos tribunais comuns para julgar ações públicas nas áreas referidas. No entanto, importa referir que não se trata propriamente de uma *jurisdição autónoma*. De facto, das decisões deste tribunal cabe recurso para o Tribunal de Segunda Instância da RAEM, que aprecia de todas as questões – as do tribunal administrativo, e as dos demais tribunais de 1ª instância. É certo que o volume substancialmente menor das ações administrativas na RAEM, por comparação a um país inteiro

11 Encontra-se em vigor o mesmo diploma alterado, por último, pelo DL n.º 74-B/2023, de 28/08.

12 Encontra-se em vigor o mesmo diploma alterado, por último, pela Lei n.º 56/2021, de 16/08.

13 Sobre o sistema de Justiça Administrativa, v. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*, 19.ª Edição, Almedina, 2021, TIAGO SERRÃO E MARCO CALDEIRA, *A Justiça Administrativa em Portugal*, AAFDL Editora, 2022, CARLA AMADO GOMES, *Temas e Problemas da Justiça Administrativa*, 2.ª Edição, AAFDL Editora, 2019.

como Portugal, poderá justificar a desnecessidade de criação de uma jurisdição autónoma. Inexiste também, por conseguinte, uma dualidade de órgãos superiores de governo das magistraturas.

3.2. Instâncias Judiciais Existentes

Quer Portugal quer a RAEM adotaram o sistema dos três graus de jurisdição, assegurando, assim, dentro dos limites do sistema legal, a possibilidade de dois graus de recurso.

Começando por Portugal, as duas jurisdições – a administrativa e a judicial - possuem tribunais de primeira instância, tribunais de segunda instância e Supremos Tribunais. No caso dos tribunais judiciais, rege a Lei de Organização do Sistema Judiciário (LOSJ)¹⁴. Os tribunais de primeira instância podem ser tribunais de comarca e tribunais de competência territorial alargada (artigo 33.º, n.º 1 da LOSJ). Tribunais deste último tipo são atualmente o Tribunal da Propriedade Intelectual, o Tribunal Marítimo, o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, o Tribunal de Execução das Penas e o Tribunal Central de Instrução Criminal (artigo 83.º, n.º 3 da LOSJ). No que toca à distribuição de competência em função da matéria, os tribunais judiciais de primeira instância podem ser tribunais de competência especializada ou de competência genérica (artigo 40.º da LOSJ). Estes últimos podem conhecer de todas as matérias que não caibam no âmbito de competência dos primeiros. Podem ser criados os seguintes tribunais de competência especializada em qualquer comarca: Central cível, Local cível, Central criminal, Local criminal, Local de pequena criminalidade, Instrução criminal, Família e Menores, Trabalho, Comércio e Execução (artigo 81.º da LOSJ).

Os tribunais de segunda instância, as Relações, são de momento cinco, localizados em Évora, Lisboa, Coimbra, Porto e Guimarães (artigo 32.º da LOSJ). Finalmente, no topo da hierarquia judicial, encontra-se o Supremo Tribunal de Justiça (artigo 31.º da LOSJ).

No que toca à jurisdição administrativa, aplica-se o já referido ETAF. Determina-se que os tribunais de 1ª instância se designam tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários (artigo 8.º do ETAF). Existem três tribunais de 2ª instância, os Tribunais Centrais Administrativos (Norte, Centro e Sul – sendo que o do Centro se encontra pendente de instalação). Finalmente, o topo da hierarquia judicial administrativa é encabeçado pelo Supremo Tribunal Administrativo (artigo 11.º ETAF).

No que toca à organização judicial da RAEM, para além das normas

14 Aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto, com última alteração pela Lei n.º 18/2024, de 05 de Fevereiro.

pertinentes da Lei Básica, rege a Lei de Bases da Organização Judiciária¹⁵. Nos termos desse diploma, existem, como já se referiu, também três níveis hierárquicos de jurisdição. Na 1ª instância existe o designado “tribunal judicial de base” e o tribunal administrativo.

O primeiro consiste num tribunal complexo, que congrega de momento várias instâncias de competência especializadas. Tal possibilidade foi logo prevista na Lei Básica, cujo artigo 85.º dispõe que nos tribunais de primeira instância podem constituir-se, se necessário, tribunais de competência especializada. Mais garante a manutenção do “Tribunal de Instrução Criminal anteriormente existente”.

Os tribunais de competência especializadas são, atualmente, vários, a saber: juízos cíveis (com competência para julgar causas de natureza cível e possuindo ainda competência subsidiária), juízo de pequenas causas cíveis (competente para julgar causas referentes a obrigações pecuniárias e direitos do consumidor até 100 mil patacas), os juízos criminais (competentes para julgar a prática de crimes, bem como contravenções, figura que já não existe, por exemplo, no Direito Português, mas continua em vigor no Direito macaense), o já mencionado tribunal de instrução criminal (competente, para além de toda a instrução criminal, também no que toca à execução de penas e de medidas segurança), os juízos laborais (com competência para julgar causas cíveis e também contravencionais de natureza laboral) e, finalmente, o Juízo de Família e de Menores (artigo 27.º e ss. da Lei de Bases da Organização Judiciária).

Tal como em Portugal, os tribunais do sistema da RAEM são hierarquizados. Assim, cabe ao Tribunal de Segunda Instância conhecer dos recursos interpostos de decisões dos tribunais de primeira instância, incluindo o administrativo. Por seu turno, cabe ao Tribunal de Última Instância (TUI) conhecer dos recursos do Tribunal de Segunda Instância (nos casos em que a lei permita tal recurso)¹⁶.

4. A Independência Judicial

4.1. A Garantia de Independência: Pontos de Encontro

Os dois sistemas reconhecem e garantem o princípio da independência judicial, pilar inultrapassável do princípio do Estado de Direito.

O referido princípio é visto como fundamentante da organização judicial

15 Lei n.º 9/99, de 20 de Dezembro, alterada, por último, pela Lei n.º 4/2019, de 04/03.

16 Sobre o TUI, v. JORGE GODINHO e PAULO CARDINAL, *Macau's Court of Final Appeal*, in Simon Young e Yash Ghai (eds.), *Hong Kong's Court of Final Appeal: Justice and the Development of the Law in China's Hong Kong*, Cambridge University Press, 2013, pp. 608-636.

portuguesa, correspondendo a um corolário do direito fundamental de acesso ao direito. Assim, o artigo 203.º da Constituição Portuguesa determina que os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à lei. Já a garantia de Direito fundamental a um processo equitativo, plasmada no artigo 20.º da CRP, pressupõe o acesso a um tribunal independente.

A independência, depois, traduz-se em vários corolários, sendo de sublinhar dois aspetos muito relevantes, como a garantia de independência face aos demais poderes e de imparcialidade face às partes. No primeiro ponto, o poder judicial aparece colocado em plano de igualdade com os demais poderes, mas completamente separado deles. De facto, se poderão existir órgãos constitucionais que exercem simultaneamente o poder político e legislativo, já o mesmo não sucede com o poder judicial, que deverá permanecer separado dos demais: nem sofrendo ingerências do político, nem entrando no legislativo, por exemplo.

A Lei Básica da RAEM também garante o princípio da independência do judiciária¹⁷. Pode inclusivamente referir-se ser um princípio particularmente protegido, já que é referido várias vezes, nomeadamente nos artigos 83.º e 89.º. Tais normas referem de forma clara que “os tribunais da RAEM exercem a função jurisdicional com independência, estando livres de qualquer interferência e estando sujeito apenas à lei” (artigo 83.º) e que os juízes que o compõem “não estão sujeitos a quaisquer ordens ou instruções” (artigo 89.º). A independência é, assim, especialmente protegida pela RAEM. A noção de independência reveste, aliás, neste contexto, uma dimensão nova, reportada à *autonomia* em relação ao poder central. Neste contexto releva aquilo que já se sublinhou, no sentido de o sistema judicial de Macau revestir quase total autonomia face ao sistema judicial chinês – salvaguardados os atos do Estado.

A sujeição exclusiva à lei, referida pelos dois sistemas, reveste, naturalmente, o conceito alargado de sujeição ao “Direito”, comportando elementos supra-legais e infra-legais, nomeadamente a Constituição ou Lei Básica e os atos regulamentares. De facto, a sujeição “à lei” deve ser lida em conjugação com o princípio da constitucionalidade. A Constituição Portuguesa determina, neste particular, que “nos feitos submetidos a julgamento não podem os tribunais aplicar normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados” (artigo 204.º). Por seu turno, de acordo com a da RAEM, os tribunais podem interpretar a Lei Básica, de acordo com as disposições consagradas no seu artigo 143.º¹⁸. O princípio da subordinação exclusiva à lei comporta não apenas

17 Sobre este ponto, v., *inter alia*, ANTÓNIO SANTOS CARVALHO, *Independência dos Tribunais e dos Juízes*, Revista Oriente – Ocidente, 4 Janeiro 2017.

18 Note-se que, de acordo com esta disposição, o poder de interpretação da Lei Básica pertence ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, embora este autorize os tribunais da

uma limitação no que toca aos critérios decisórios de composição de litígios, mas ainda no que toca aos meios de tutela possíveis (no sentido de que os tribunais só podem agir no quadro dos meios processuais previstos na lei).

No que toca às garantias de independência, os dois sistemas adotam soluções muito semelhantes. Assim, de acordo com o Estatuto dos Magistrados Judiciais português (EMJ)¹⁹, os juizes em funções não podem ocupar cargos políticos, com exceção dos cargos de Presidente da República, de membro do Governo, de membro do Conselho de Estado ou de Representante da República para as regiões autónomas (artigo 6.º-A) – sendo que o EMJ é subsidiariamente aplicável aos juizes da jurisdição administrativa e fiscal (*ex vi* artigo 3.º, n.º 3 do ETAF) A solução da RAEM é mais perentória, determinando-se que os juizes em funções não podem exercer qualquer outro cargo público ou privado, nem exercer qualquer cargo em associações políticas (artigo 89.º da Lei Básica).

Por seu turno, importa sublinhar que ambos preveem as garantias essenciais da independência judicial – a saber, os princípios da inamovibilidade e da irresponsabilidade dos juizes. Em Portugal, tais garantias constam ambas da Lei Fundamental, cujo artigo 216.º determina que os juizes são inamovíveis, não podendo ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei (n.º 1), não podendo também ser responsabilizados pelas suas decisões, salvas as exceções consignadas na lei (n.º 2). As mesmas garantias são repetidas na lei, em particular nos artigos 5.º e 6.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais²⁰, e no artigo 3.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

RAEM a interpretar, por si próprios, disposições da mesma no julgamento dos casos. No entanto, se os tribunais necessitarem da interpretação de disposições desta Lei respeitantes a matérias que sejam da responsabilidade do Governo Popular Central ou do relacionamento entre as Autoridades Centrais e a Região e, se tal interpretação puder afetar o julgamento desses casos, antes de proferir sentença final da qual não é admitido recurso, os tribunais da Região devem obter, através do Tribunal de Última Instância da Região, uma interpretação das disposições por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Tem-se entendido caber aos tribunais decidir, com independência, da necessidade casuística da obtenção da decisão de interpretação do Comité Permanente. Assim, v. CÂNDIDA DA SILVA ANTUNES PIRES, op. cit., p. 129.

19 Aprovado pela Lei n.º Lei n.º 21/85, de 30 de julho, com última alteração pela Lei n.º 67/2019, de 27 de Agosto.

20 O artigo 5.º determina que, fora dos casos em que a falta constitua crime, a responsabilidade civil apenas pode ser efetivada mediante ação de regresso do Estado contra o respetivo magistrado, com fundamento em dolo ou culpa grave. A decisão de exercer o direito de regresso sobre os magistrados judiciais cabe ao Conselho Superior da Magistratura, a título officioso ou por iniciativa do membro do Governo responsável pela área da justiça. No caso da inamovibilidade, determina-se que os magistrados judiciais são nomeados vitaliciamente, não podendo ser transferidos, suspensos, promovidos, aposentados ou reformados, demitidos ou por qualquer forma mudados de situação senão nos casos previstos no Estatuto.

No que toca à RAEM, a sua Lei Fundamental garante expressamente o princípio da irresponsabilidade, ao determinar que os juízes não respondem judicialmente pelos atos praticados no exercício das suas funções judiciais (artigo 89.º). Já no que toca ao princípio da inamovibilidade, o mesmo é garantido pelo artigo 15.º da já referida Lei de Bases da Organização Judiciária.

4.2. Pontos de Afastamento: o Regime de Nomeação de Juízes

Apesar de, como visto, a independência judicial ser um valor fortemente protegido pelos dois sistemas, quer na sua afirmação, quer ainda nas garantias de irresponsabilidade e de inamovibilidade, não deixam de existir alguns afastamentos, que mais não são do que a natural aproximação do regime da RAEM ao sistema chinês. Tais afastamentos dizem respeito, principalmente, ao processo de nomeação de juízes.

Comecemos pelo regime português. Em Portugal, os candidatos a juiz têm, primeiro, de concorrer para um curso de formação de juízes no Centro de Estudos Judiciários (CEJ) (artigo 41.º do EMJ). Tal concurso é publicado em *Diário da República* e precedido de seleção através da sujeição a provas escritas, orais e psicológicas²¹. Existem dois concursos distintos, para as duas jurisdições judicial e administrativa. Posteriormente, o então já auditor de justiça tem de completar o curso de formação inicial, após o qual, em caso de aproveitamento, tomará posse como juiz estagiário. A referida posse é conferida pelos respetivos Conselhos Superiores, nos termos do artigo 68.º, n.º1 do Regime do CEJ. Só após conclusão do estágio com sucesso se toma posse como juiz de direito. Ao longo da carreira, os magistrados judiciais vão tomarão posse ao longo dos vários tribunais em que são colocados, em regra perante os tribunais dos mesmos (artigo 57.º EMJ).

Apesar de a RAEM ter também um órgão especial de autogoverno da magistratura – o Conselho dos Magistrados Judiciais -, o sistema de tomada posse de juízes é diferente. De acordo com o artigo 50.º da Lei Básica, compete ao Chefe do Executivo da RAEM nomear, no cumprimento dos procedimentos legais, os presidentes e juízes dos tribunais das diversas instâncias. O contraste entre as duas soluções: a portuguesa, em que todos os atos de posse são levados a cabo pelas magistraturas, e a macaense, em que a posse é feita pelo Executivo, levou a algumas preocupações referentes a possível violação do princípio da independência judicial neste último sistema. É certo que, quando comparados cruamente os dois, parece que no sistema de Macau há uma ingerência do poder político no poder judicial. No entanto, essa conclusão tem de ser bastante

21 V. Regime de ingresso nas magistraturas e funcionamento do Centro de Estudos Judiciários, Lei n.º 2/2008, de 14 de Janeiro, alterada, por último, pela Lei n.º 21/2020, de 2 de Julho. Sobre este sistema, v. NUNO COELHO (coord.), *Agenda da Reforma da Justiça...*, cit.

relativizada, e a dois níveis: tal ingerência não é o que aparenta ser e, por outro lado, o sistema português também acaba por não ser totalmente imune a essa possibilidade.

Vejamos o primeiro ponto: não há propriamente uma ingerência do poder político sobre o poder judicial que seja de molde a colocar-se em crise o valor da independência judicial, tão repetido no corpo da Lei Básica. De facto, o momento da nomeação de juízes apresenta-se mais como uma formalidade que surge no culminar de um processo algo semelhante ao português. Desde logo, a nomeação é precedida, nos termos do artigo 87.º da Lei Básica, de uma proposta de uma comissão independente. Não parece que seja o poder político a determinar quem deverá ser nomeado, e a comissão um simples órgão formal e vazio. O espírito da opção parece o oposto: em obediência a um princípio de autogoverno da magistratura judicial, será esta comissão a apresentar os nomes que, no seu entender, deverão tomar posse, devendo o Chefe do Executivo, salvo exceção, conformar-se com os mesmos, e limitar-se a nomear (ou apenas em casos muito excepcionais não o fazer) os novos juízes.

Por outro lado, importa dar nota que a própria solução portuguesa coloca dúvidas várias. De facto, se é certo que os juízes estagiários são nomeados pelos Conselhos Superiores – que também exercerão o poder inspetivo e disciplinar sobre os mesmos -, não é menos verdade que os referidos Conselhos são, eles também passíveis de sofrer alguma influência política. Senão vejamos: os dois Conselhos Superiores são formados não apenas por juízes eleitos pelos seus pares, mas também por personalidades eleitas pelo Parlamento e personalidades nomeadas pelo Presidente da República (no que toca ao Conselho Superior da Magistratura, esta composição é mesmo exigida pelo artigo 218.º da Constituição)²². Percebe-se a razão de ser desta opção heterogénea: com ela visa-se dar corpo ao ideal de que as magistraturas administram a Justiça em nome do povo, pelo que não seria desejável encerrarem-se sobre si próprias na hora da prestação de contas, num autêntico exercício de corporativismo.

A comissão independente da RAEM a quem compete a nomeação de juízes tem também, por sua vez, uma composição tendencialmente heterogénea. Assim, ela é formada por “sete personalidades de Macau”, o que tem de incluir, necessariamente, um juiz do quadro de Macau, um advogado e cinco personalidades de renome de outros sectores (artigo 87.º da Lei Básica). Assim, também esta

22 Em particular, o Conselho Superior da Magistratura é presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e composto por: a) dois vogais designados pelo Presidente da República, b) sete eleitos pela Assembleia da República, c) sete juízes eleitos pelos seus pares, de harmonia com o princípio da representação proporcional. Já sobre o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais rege o ETAF. O artigo 75.º determina que o mesmo é composto por: a) dois vogais designados pelo Presidente da República, b) quatro eleitos pela Assembleia da República.

comissão dá vida à ideia da representação da sociedade na administração da justiça.

Ainda no que toca a pontos de encontro com o sistema português, cabe referir que a própria Lei Básica da RAEM refere os critérios que devem presidir à nomeação de juízes. A norma é clara ao dispor que a escolha se baseia em critérios de qualificação profissional, de acordo com a formação prévia obtida no Centro de Formação de Magistrados de Macau, o Centro de Formação Jurídica e Judiciária²³. Tal como em Portugal, pois, apenas quem concluir com sucesso a formação nesse Centro poderá ser nomeado. A doutrina tem considerado que este quadro legal permite garantir que a forma de nomeação dos juízes não configura, por si só, uma ameaça ao princípio da independência²⁴.

Tendo presente o facto de que, na data de redação dos diplomas até agora estudados, permanecia uma falta de juízes em Macau, dispõe-se ainda que “podem ser convidados magistrados estrangeiros com os requisitos necessários” (artigo 87.º Lei Básica). Em 2024 ainda há juízes portugueses a desempenhar funções nos tribunais de Macau. No entanto, com a sucessiva abertura de Cursos do Centro de Formação de Magistrados de Macau, é provável que a necessidade de juízes estrangeiros comece a ser nula. Note-se que, naturalmente, em Portugal não se colocam estes problemas, inexistindo a necessidade de contratar juízes estrangeiros para suprimir eventuais necessidades com recursos humanos. Por outro lado, tal contratação levantaria problemas face ao artigo 15.º, n.º da Constituição Portuguesa, que veda a estrangeiros o exercício de profissão que não tenham carácter puramente técnico. O cargo de juiz, tratando-se do exercício de funções num órgão de soberania, sempre ficaria excluído do exercício por parte de cidadãos não portugueses. Ainda assim, o já referido regime de ingresso nas magistraturas prevê, no artigo 5.º a possibilidade de os cidadãos dos Estados de Língua Portuguesa com residência permanente em Portugal, a quem seja reconhecido, em condições de reciprocidade, o direito ao exercício das funções de magistrado, poderem candidatar-se ao CEJ.

Por fim, importa dar nota que a Lei Básica qual determina que o Presidente do TUI deve ser cidadão chinês de entre os residentes permanentes da RAEM (artigo 88.º). Trata-se da exigência da autonomia total do sistema judicial de Macau ao mais profundo nível. Face ao papel que esta figura representa na administração da Justiça, ele não só deve ser cidadão nacional, como ter ainda

23 O Centro foi criado pelo Regulamento Administrativo n.º 5/2001, de 2 de Abril, sucedendo ao anterior Centro de Formação de Magistrados de Macau. O atual Centro dá formação não apenas aos futuros magistrados judiciais, mas também aos magistrados do Ministério Público, conservadores e notários, funcionários de justiça, oficiais dos registos e notariados, e pessoal de educação do Instituto de Menores.

24 CÂNDIDA DA SILVA ANTUNES PIRES, *op. cit.*, p. 128.

uma ligação profunda à RAEM.

4.3. O Regime de Exoneração de Juízes

As garantias de inamovibilidade têm de se conciliar com outras exigências ligadas ao processo justo e à tutela judicial efetiva. Assim, em alguns casos – e porque a garantia de inamovibilidade não é um fim em si mesmo – os juízes podem ser exonerados das suas funções.

Tal possibilidade é admitida pelos dois sistemas em comparação. Assim, em Portugal, os juízes podem ser demitidos ou aposentados compulsivamente pelo Conselho Superior da Magistratura. As possibilidades de ocorrência de tal efeito são, porém, taxativamente previstas na lei, para os casos de violação muito grave dos deveres dos juízes, e incapacidade para o exercício das suas funções (artigo 91.º, n.º1 e) e f) do EMJ). Aos juízes é garantido o direito ao recurso para os Tribunais Administrativos.

A solução de Macau é algo semelhante. Os juízes podem ser exonerados pelo Chefe do Executivo com os fundamentos expressamente previstos no artigo 87.º da própria Lei Básica, que, assim, delimita a “nível constitucional” as causas estritas de exoneração. As mesmas correspondem à incapacidade para o exercício das suas funções e conduta incompatível com o desempenho do cargo. A decisão em causa tem de ser precedida de uma proposta de uma instância de julgamento constituída por, pelo menos, três juízes locais nomeados pelo Presidente do Tribunal de Última Instância (TUI). Já no caso dos Juízes do TUI, tal instância é composta por deputados à Assembleia Legislativa da RAEM. Garante-se, assim, neste momento, um autogoverno desta magistratura que se afigura essencial.

5. O Ministério Público

Os sistemas português e macaense consagram ao nível das suas leis fundamentais a existência de uma magistratura do Ministério Público separada das magistraturas judiciais.

Em Portugal, a CRP determina que ao Ministério Público (MP) compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, e, particular a legalidade democrática, bem como participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania (artigo 219.º). A Lei de Bases de Organização Judiciária de Macau qualifica o MP como órgão judiciário, a par dos tribunais (artigo 2.º). Esta magistratura tem, na RAEM, finalidades semelhantes às da sua correspondente em Portugal, nomeadamente a representação da Região Administrativa Especial de Macau em juízo, o exercício da ação penal, a defesa da legalidade e dos interesses que a lei determine (artigo 56.º).

Note-se que, contrariamente à magistratura judicial, a Constituição Portuguesa não fala de *independência* em relação à magistratura do MP. Isto porque a mesma é hierarquizada: os agentes do Ministério Público são hierarquicamente subordinados e responsáveis. A responsabilidade consiste em responderem, nos termos da lei, pelo cumprimento dos seus deveres e pela observância das diretivas, ordens e instruções que receberem. (artigo 97.º EMP).

No entanto, a Constituição garante ao Ministério Público o gozo de estatuto próprio e de autonomia²⁵. A autonomia caracteriza-se pela sua vinculação a critérios de legalidade e objetividade e pela exclusiva sujeição dos magistrados às diretivas, ordens e instruções previstas no respetivo Estatuto. Por outro lado, a CRP garante que os magistrados não possam ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei – garantias a que o EMP designa por “estabilidade”, e não “inamovibilidade” (artigo 99.º). A nomeação, colocação, transferência e promoção dos agentes do Ministério Público e o exercício da ação disciplinar competem à Procuradoria-Geral da República, que constitui o órgão superior do Ministério Público. Este órgão é presidido pelo Procurador-Geral da República e compreende o Conselho Superior do Ministério Público, que inclui membros eleitos pela Assembleia da República e membros de entre si eleitos pelos magistrados do Ministério Público (artigo 220.º da CRP).

Na RAEM, os princípios básicos referentes ao Ministério Público também se encontram plasmados ao nível da Lei Básica. Curiosamente, a terminologia usada difere bastante da Portuguesa. De facto, e contrariamente àquela, a Lei Fundamental de Macau determina que o Ministério Público deverá exercer as suas funções com *independência* e livre de qualquer interferência (artigo 90.º). A “independência” é depois repetida nas demais leis aplicáveis, em particular na Lei de Bases de Organização Judiciária de Macau.

É curiosa a escolha da expressão “independência” para caracterizar esta magistratura em Macau, circunstância que, apesar de algumas reivindicações nesse sentido em terras lusas, tem até agora sido evitada, de forma a marcar um contraste intencional em relação às garantias da função de juiz²⁶. No entanto, tal como em Portugal, vigora na organização do Ministério Público o princípio da subordinação hierárquica (Artigo 8.º Estatuto dos Magistrados)²⁷. Assim,

25 O Estatuto do Ministério Público encontra-se previsto na Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto (doravante EMP).

26 Veja-se, em particular, a opinião de PAULO LONA, Secretário-Geral do Sindicato dos Magistrados do MP, *Porque Precisamos da Independência / Autonomia do Ministério Público*, in Sábado, 2023/07/28.

27 O Estatuto dos Magistrados encontra-se previsto na Lei n.º 10/1999, de 20 de Dezembro, que também regula o funcionamento do respetivo órgão de gestão e disciplina – o Conselho Superior do Ministério Público.

crê-se que a escolha da expressão “independência” não revela propriamente que esta magistratura tenha mais garantias na RAEM do que em Portugal, devendo entender-se, aliás, que tal “independência” é aqui imprópria, correspondendo mais rigorosamente à “autonomia” que caracteriza a mesma em Portugal.

O regime de tomada de posse dos magistrados do MP levanta as mesmas questões referidas a propósito dos magistrados judiciais. Em Portugal, cabe ao Procurador-Geral da República – que encabeça a cúpula daquela hierarquia – dar posse aos mesmos (v. artigo 19.º, n.º 2, q) do Estatuto do MP). Já na RAEM, verifica-se uma situação semelhante à anteriormente referida. O Procurador da RAEM, grau máximo daquela magistratura e que a representa no TUI, é nomeado pelo Governo Popular Central, sob indigitação do Chefe do Executivo. Os delegados do Procurador são nomeados pelo Chefe do Executivo, mediante indigitação do Procurador. A possível ingerência política *ab initio* é aqui maior, muito embora, posteriormente, as leis aplicáveis refiram a independência no exercício das funções. Importa ainda dar nota que, de forma semelhante ao Presidente do TUI, também o Procurador da RAEM tem de cumprir requisitos especiais: o mesmo deverá ser um cidadão chinês, de entre os residentes permanentes (artigo 62.º da Lei de Bases de Organização Judiciária de Macau).

6. As Prioridades Atuais dos Sistemas de Justiça

Terminar-se-á com uma reflexão sobre as prioridades atuais dos dois sistemas de justiça estudados. Para fazer este levantamento, recorreu-se à análise de várias declarações atuais, em particular as proferidas nos discursos de abertura do ano judicial de 2023/2024²⁸. Após a leitura das mesmas, podem traçar-se algumas linhas tendenciais, que demonstram a evolução das estratégias no sector da Justiça, bem como possíveis convergências e divergências.

Assim, em 2023, no início do ano judicial, nos dois sistemas referiu-se como prioridade a reafirmação do princípio do Estado de Direito, que, como se sabe, implica, no que toca ao judiciário, o reforço e continuidade do princípio da independência judicial. Contudo, essa “reafirmação” recebe significados politicamente diversos em Macau e em Portugal, embora seja comum a ideia de que este princípio não se pode ter como definitivamente alcançado ou acabado, já que perduram desafios ao mesmo nos mais diversos contextos políticos e geográficos.

28 V., no que toca à RAEM, GABINETE DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA, *Sessão Solene de Abertura do Ano Judiciário 2023/2024*, 20 de Outubro de 2023 e, em relação a Portugal, v. discurso proferido por HENRIQUE ARAÚJO, Presidente do STJ, *Cerimónia de Abertura do Ano Judicial 2023*, 10 de Janeiro de 2023.

Em Portugal, o discurso de abertura do ano judicial, proferido pelo Presidente do STJ, sublinhou a necessidade de reforço da independência do poder judicial, como meio para garantir o Estado de direito democrático. Neste sentido, apesar de se ter sublinhado que Portugal apresenta um nível elevado de independência no contexto da União Europeia, (e sobretudo face aos desafios que têm vindo a ocorrer em outros países, como na Polónia), continuam a manifestar-se algumas fragilidades. Foram assinalados, em particular, a necessidade de conceder autonomia e financeira aos Tribunais da Relação, bem como a necessidade de passar a detenção e domínio da plataforma digital de gestão e tramitação eletrónica dos processos para o Conselho Superior da Magistratura, posto que a mesma, ao ser detida pelo Ministério da Justiça, coloca problemas e, relação ao princípio da separação de poderes.

No que toca a Macau, a reafirmação do princípio do Estado de Direito passou pela lembrança do princípio mais vasto do “Um País, Dois Sistemas”. Nos anos anteriores havia sinais de que se sentia já a necessidade de aproximar o sistema de Justiça macaense do estadual. Porém, nos últimos tempos, a mensagem tem sido a do bom exemplo de Macau na concretização do princípio referido, em particular no que toca à realização do Estado de Direito²⁹.

Outra interessante prioridade, sublinhada nos dois sistemas, consiste na Digitalização da justiça e na Resolução alternativa de litígios. Em Macau sublinha-se a necessidade de recurso crescente à arbitragem, bem como à passagem do divórcio por mútuo consentimento para as conservatórias, passo que foi dado em Portugal em 1995³⁰.

No que toca às prioridades específicas de cada sistema, já reveladoras das particularidades político-geográficas, importa dar nota, no caso de Macau, do aumento dos casos de uniformização da jurisprudência³¹, bem como do desenvolvimento de cooperação judiciária intensiva, especialmente com os Tribunais da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau e da Zona de Cooperação Aprofundada Guangdong-Macau em Hengqin.

No que toca a Portugal, nota especial deve ser dada para o perene problema da morosidade da Justiça. Assim, as declarações neste ponto apontam para

29 Em 2023, o Chefe do Executivo, Dr. Ho Iat Seng, referiu que, ao promover a prática de «Um País, Dois Sistemas» com características de Macau, os órgãos judiciais de Macau têm desempenhado rigorosamente as suas funções de acordo com a lei e têm demonstrado o seu papel importante na resolução de litígios sociais, na salvaguarda da autoridade do Estado de Direito.

30 Cfr. Decreto-Lei n.º 131/95, de 6 de Junho.

31 Neste particular, assinalou-se a importância da função jurisdicional de uniformização de jurisprudência, nomeadamente para se resolver o problema de divergências existentes na aplicação da lei pela Administração e no funcionamento judicial decorrentes da obsolescência da legislação ou da falta de clareza das disposições legais.

um aumento da eficiência e celeridade, bem como no reforço da luta contra a corrupção.

7. Conclusões

A análise realizada demonstra que o corte umbilical do sistema macaense com o sistema português foi feito, mas a influência manteve-se, embora se tenha pretendido, naturalmente, caminhar para uma solução que ficasse já a “meio caminho” entre os dois sistemas: o que vigorava até então materialmente em Macau, e o sistema chinês a que, de acordo com os planos, o de Macau se iria previsivelmente integrar decorrido o período de transição de 50 anos.

É natural que ao leitor mais habituado ao regime português cause alguma estranheza o regime em vigor em Macau, nomeadamente no que toca às questões referentes a nomeação de juízes e magistrados do MP por parte do Executivo, e consequentes riscos de peso externo nas nomeações. No entanto, estamos em crer que a desejada proteção da independência judicial não corre o risco de ser apenas letra morta. De facto, a lei fixa as qualificações profissionais exigidas para os magistrados, em moldes que podem considerar-se revestidos de objetividade. Por outro lado, garantem-se os necessários corolários da independência, nomeadamente as garantias especiais de inamovibilidade e de irresponsabilidade dos juízes e de autonomia do MP. Em bom rigor, podemos adiantar até que a solução da RAEM, que seria tendencialmente “a meio caminho” entre a Portuguesa e a chinesa, ficou bastante próxima da primeira.

O sistema judiciário de Macau tem sido referenciado como um caso de sucesso do princípio “Um País, dois Sistemas”, e em algumas manifestações oficiais parece ressaltar alguma vontade de continuar o mesmo. Só o tempo dirá se esta solução, que se perspectivava transitória, se poderá ir prorrogando. No ponto temporal em que nos encontramos, a meio caminho do período de transição, difícil é para já fazer grandes previsões, podendo contudo assinalar-se que o atual sistema é globalmente visto como positivo para a resolução de litígios na zona administrativa especial, e essencial para a manutenção da paz social e prosperidade da zona.