

O SISTEMA POLÍTICO DE MACAU NA LEI BÁSICA — SEPARAÇÃO E SUPREMACIA DO EXECUTIVO FACE AO LEGISLATIVO

Paulo Cardinal*

SUMÁRIO

1. *Introdução.*
2. *A questão na Declaração Conjunta Luso-Chinesa.*
 - 2.1. *Questões genéricas.*
 - 2.2. *Os órgãos do sistema político.*
 - 2.3. *Titulares dos órgãos do sistema político e formas da sua designação.*
3. *A questão na Lei Básica (projecto).*
 - 3.1. *Questões genéricas.*
 - 3.2. *Os órgãos do sistema político.*
 - 3.3. *Articulação dos órgãos do sistema político.*
 - 3.4. *Titulares dos órgãos do sistema político e formas da sua designação.*
4. *Conclusões.*

ABREVIATURAS

ALB	— <i>Anteprojecto da Lei Básica de Macau (texto para recolha de opiniões editado pelo Conselho Consultivo da Lei Básica da RA E de Macau, em Julho de 1991)</i>
DCLC	— <i>Declaração Conjunta Luso-Chinesa</i>
EOM	— <i>Estatuto Orgânico de Macau</i>
DCSB	— <i>Declaração Conjunta Sino-Britânica</i>
GPC	— <i>Governo Popular Central da República Popular da China</i>
LBHK	— <i>Lei Básica de Hong Kong</i>
LBM	— <i>Lei Básica de Macau</i>
PLB	— <i>Projecto da Lei Básica de Macau</i>
RAEM	— <i>Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China</i>
RPC	— <i>República Popular da China</i>
RAEHK	— <i>Região Administrativa Especial de Hong Kong da República Popular da China</i>

* Assessor jurídico da Assembleia Legislativa, Assistente da Faculdade de Gestão de Empresas da Universidade de Macau, ex-jurista do Gabinete para os Assuntos Legislativos.

1. INTRODUÇÃO

A Declaração Conjunta Luso-Chinesa sobre a questão de Macau, limita-se a estabelecer alguns princípios sobre o sistema político¹, optando pela consagração de algumas linhas genéricas do sistema a vigorar no período a iniciar a 20 de Dezembro de 1999, data da prevista criação da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China. Esta timidez da DCLC é extensiva, de resto, à quase totalidade das restantes matérias que versa.

Este texto jus-internacional receberá «efectiva concretização» com uma lei de direito interno chinês que, grosso modo, é suposto operar como regulamentar daquele. Tel entendimento inculca, necessariamente, uma subordinação da Lei Básica à Declaração Conjunta, como já também seria de entender pelo posicionamento hierárquico relativo entre normas de Direito Internacional Público Convencional e leis ordinárias internas². A RPC assumiu pois um compromisso solene aquando da assinatura da DCLC — v.g. artigo 2.º, n.º 12, com o outro Estado Contratante, Portugal e perante a comunidade internacional. A expressão mais importante deste compromisso é a Lei Básica.

É, pois, cristalina a seguinte conclusão: **a Lei Básica deve estar conforme à Declaração Conjunta**³.

Assim a Lei Básica não pode afectar de alguma forma (v.g. *violação directa, disposições dúbias, omissões, profusão de excepções, etc.*) o conteúdo normativo substancial da DLCL, não podendo, designadamente, restringir qualquer direito ou, oposta-mente, ampliar obrigações, deveres ou ónus⁴.

¹ Na senda da DSCB; «The Joint Declaration does no more than outline in general terms the proposals for the political structure of the SAR», Paul Fifoot, *China's Basic Law for Hong Kong, International Relations*, 1991, pág. 311.

² Posicionamento consagrado, de forma expressa, no direito da RPC *ex vi* do artigo 142.º, n.º 2, dos «General Principles of the Civil Law» que estipula a prevalência das normas internacionais face às leis chinesas internas. Cfr. Chang Hsin/Zu Hua Ze, *An Outline of Chinese Law*, JCL/E.A.O.P., Hong Kong, 1989, págs. 5 e 6 e págs. 78 e 79.

³ Veja-se no mesmo sentido, designadamente, Alberto Costa, *Continuidade e mudança no desenvolvimento jurídico de Macau à luz da Declaração Conjunta Luso-Chinesa*, Revista jurídica de Macau, vol. I, 1988, pág. 64, nota 7, Francisco Gonçalves Pereira, *Declaração Conjunta, Modelo de. Transição e Reforma da Administração*, Revista Administração, n.º 22, 1991, págs. 7 e 8.

⁴ Como parece, claramente, resultar já do preceituado no artigo 2.º ponto (12) da DC e do artigo 6.º. Contudo, de alguma estranheza se afigura a afirmação presente no ponto I do anexo I à DC (que, recorde-se, é um «mero» esclarecimento da República Popular da China) que estipula que a feitura da Lei Básica será feita *de acordo com a Constituição da República Popular da China*; estará aqui em questão apenas a referência ao artigo 31.º daquela Constituição?

Parece manifesto que não, já que tal constituiria uma redundância com o já referido previamente nesses mesmo ponto I. Estará aqui em causa, apenas, a observância dos procedimentos legiferantes previstos na Constituição da RPC?

Tal entendimento não implica, contudo, que à Lei Básica não esteja permitido o regular de situações não previstas na DCLC, deverá até fazê-lo dada a exiguidade do universo abrangido pela DCLC.

Concluindo, as normas constantes da Lei Básica são necessárias para a exequibilidade dos princípios estabelecidos na DCLC, mas, não podem contrariar a letra do preceituado nesta, não podendo, igualmente, conter soluções que, embora não violem expressa ou formalmente o estabelecido em sede de DCLC, não estejam de acordo com o espírito desta.

Na DCLC são surpreendidas algumas orientações basilares a consagrar na LBM. Assim, ressalva-se a manutenção, designadamente, dos actuais sistemas económico e social do tecido jurídico ora vigente, do curso legal da pataca⁵, em termos de garantias de transição *stricto sensu*.

No que respeita à caracterização *ex novo* da futura RAE, estabelece a DCLC, por exemplo, que aquela «gozará de um alto grau de autonomia», os actores da vida política serão *habitantes locais*, os interesses dos habitantes de origem portuguesa serão protegidos⁶ (perspectivando-se, justamente, o conferir de um «mais» face aos restantes habitantes de nacionalidade não chinesa).

Para Hong Kong existe já o texto definitivo da Lei Básica, mantendo-se a sua vigência suspensa⁷ até à criação da RAE de Hong Kong, prevista para 1 de Julho de 1997.

De referir como não desejável um total paralelismo desta com a futura Lei Básica para Macau, dada a existência de várias diferenças significativas entre este Território e Hong Kong, pelo que algumas soluções da LBHK adequadas a Hong Kong não o serão para

⁵ Artigo 2.º, ponto (4); artigo 2.º, ponto (8), respectivamente.

⁶ Artigo 2.º, ponto (2); artigo 2.º, ponto (3); artigo 2.º, ponto (6) e DCLC, assim como numerosas referências específicas aos «portugueses» individualizando-os dos «outros estrangeiros» ou «de outros países», respectivamente.

⁷ Note-se que apesar da já existência do texto definitivo e de este constituir uma referência nas actuais medidas políticas, legislativas ou administrativas do «Governo» da colónia britânica, aquele não está ainda em vigor, dado inexistir o seu espaço de aplicação, precisamente a RAE de Hong Kong. Poder-se-á colocar a seguinte dúvida: se nesta data não for criada a RAE *quid juris*?

Afigura-se-nos a existência de dois momentos distintos, ainda que possam confundir-se temporalmente, o primeiro será o reassumir do exercício da soberania por parte da RPC, e o segundo será o estabelecimento da RAE (v.g. artigo 31.º da Constituição da RPC e atente-se que a LB não estabelece a RAE, antes afirma que esta é parte inalterável da RPC) após os quais, então, vigorará a LB; se a RAE não estiver devidamente criada, tal significará a inexistência do pressuposto jurídico capital. Será então defensável a tese da caducidade da Lei Básica?

O que referimos aqui vale *tout court* para Macau.

Macau⁸. Neste mesmo sentido afirma Gary Ngai que não se pode ou não se deve «copiar o que for feito em Hong Kong», afirmando adiante que é «incontroverso que a elaboração do projecto da Lei Básica para Macau terá de assentar na análise e no estudo profundos das características próprias e das circunstâncias da realidade do Território^{9 10}.

Não deve ainda proceder-se a uma uniformização da linguagem utilizada nas duas Leis Básicas quando tal implique a importação de conceitos ou expressões britânicas em detrimento de conceitos ou expressões com correspondente na língua portuguesa.

Da análise comparativa de ambos os sistemas, sobressai, designadamente, a maior democraticidade de Macau (v.g. Assembleia Legislativa, parcialmente eleita em sufrágio directo, independência relativa de órgãos legislativo, executivo e judicial), funcionalismo público de Macau com peso substancialmente menor nas decisões políticas e famílias jurídicas profundamente distintas o que acarreta como corolários uma diferente caracterização das profissões jurídicas livres, da organização jurídica ou do sistema de nomeação de juizes.

Uma referência mais deve ser feita nesta introdução respeitante ao âmbito do presente trabalho. Salienta-se que versa apenas o «sistema político» no seu sentido restricto ou próprio, e não as vastas, e por vezes descabidas, matérias reguladas no PLB no seu capítulo dedicado à Estrutura Política¹¹.

2. A QUESTÃO NA DECLARAÇÃO CONJUNTA

2.1. QUESTÕES GENÉRICAS

A DCLC no ponto 3 do artigo 2.º e nos pontos II e III do Anexo I estabelece diversos princípios nas matérias que o PLB aglutina sob

⁸ Sobre o sistema político de Macau, Oliveira Rocha «Sistema político de Macau», lições policopiadas, s/d, Rui Afonso/Francisco Gonçalves Pereira, *The Constitution and Legal System in Macau, City of Commerce and Culture*, ed. R. D. Cremer, 2.ª ed., API Press, Hong Kong, 1991, págs. 283 e segs., Vitalino Canas, *Preliminares do Estudo da Ciência Política, o Direito, Macau*, 1992, págs. 209 e segs. Para uma perspectiva histórica ver Jorge Noronha e Silveira, *Subsídios para a história do Direito Constitucional de Macau (1820-1974)*, O Direito, Macau, 1991, Jorge Morbey, *Macau 1999 — O Desafio da Transição*, Ed. Autor, Lisboa, 1990. Sobre esta matéria em Hong Kong, ver, entre vários outros: Peter Wesley-Smith, *An Introduction to the Hong Kong Legal System*, Oxford University Press, Hong Kong, 1987, Norman J. Miners, *The Government and Politics of Hong Kong*, Oxford Press, Hong Kong, 1991.

⁹ Em Reforma política e jurídica em Macau e a Lei Básica, in *Administração*, n.º 2, Macau, 1988, pág. 209.

¹⁰ Alguns exemplos importantes desta diversidade são apontados por William Rich no seu trabalho *Hong Kong: Revolution without change in Hong Kong Law Journal*, vol. 20, n.º 3, 199, pág. 296.

¹¹ Veia-se reparo similar à LBHK em Paul Fiffot, ob. e loc. cit..

o capítulo «Estrutura Política», que permitem recortar, linhas enformadoras do sistema político a vigorar na RAE de Macau.

2.2. OS ÓRGÃOS DO SISTEMA POLÍTICO

No que respeita aos *órgãos políticos*, são previstos dois: o «Governo», com liderança de um «Chefe do Executivo» e o «Órgão Legislativo»¹². Estes exercem as suas funções com um alto grau de autonomia face à RPC.

2.2.1. FUNÇÕES

O Governo exerce o poder executivo — *ex vi* do ponto H do Anexo I — e ao órgão legislativo é atribuído o poder legislativo — *ex vi* do ponto III do Anexo I. Ao Chefe do Executivo não é atribuída expressamente alguma função genérica que não a de nomeação dos titulares dos «principais cargos públicos»¹³, além das exonerações dos juizes.

Este princípio que assenta na divisão dos poderes/funções legislativa e executiva não é, contudo, estanque, a exemplo das experiências actuais da repartição *tendencial* de poderes, com áreas de actuação comuns a mais do que um órgão. Assim, o órgão com vocação legiferante será o órgão legislativo e o órgão com vocação executiva será o Governo.

A DCLC consagra já alguns exemplos do exercício de funções legislativas pelo órgão executivo, do exercício de funções não legislativas pelo órgão legislativo atribuindo ainda reservas de competência legislativa, quer a este, quer àquele.

O Governo exercerá funções legislativas, nas seguintes matérias:

- a) Regime do exercício da advocacia — ponto IV do Anexo I;
- b) Em todas as restantes que não se encontram reservadas ao órgão legislativo.

O órgão legislativo exercerá funções não legislativas, nomeadamente:

- a) Fiscalização da actuação do Governo — ponto II do Anexo I;
- b) Participação no procedimento necessário à exoneração dos juizes do Tribunal de última instância — ponto IV do Anexo I.

Reservas de competência legislativa:

¹² Artigo 2.º, ponto (3).

¹³ Artigo 2.º, ponto (3) da DCLC e ponto n do Anexo I.

- a) Governo — regime do exercício da advocacia. «O Governo da Região Administrativa Especial de Macau poderá estabelecer, por si próprio, disposições para o exercício da profissão forense...»¹⁴. Assim só o Governo poderá, caso assim o entenda, legislar sobre esta matéria¹⁵;
- b) Órgão legislativo—sobre todas as matérias que impliquem a alteração das normas jurídicas previamente vigentes em Macau, por virtude do estipulado no parágrafo 2.º do ponto III do Anexo I, quando esse estabelece que essas normas previamente vigentes em Macau não se manterão em vigor se violarem a LBM ou «no que for sujeito a emendas pelo órgão legislativo»¹⁶. Ao contrário o órgão executivo não poderá proceder a essas «emendas», ou mais propriamente, alterações¹⁷.

Nas restantes matérias deve entender-se existir competência legislativa concorrencial.

Estas são facilmente identificáveis na DCLC que recorre à formulação genérica de «A Região Administrativa Especial de Macau definirá...»¹⁸. Ora, a definição legislativa das políticas nas áreas aí previstas pode provir do órgão legislativo ou do Governo.

No que concerne à matéria em apreço, funções, resta a referência a algumas outras atribuídas ao Governo, como sejam as que implicam uma ligação mais imediata com o Governo Popular Central (parágrafos 2 a 7 do ponto IX, parágrafo 6.º do ponto IV, ambos do Anexo I) e, ainda, entre outras, a manutenção da ordem pública, ponto (10) do artigo 2.º da DC e parágrafo 2.º do ponto XIII do Anexo I.

Referência especial à *consagração do princípio da legalidade* na actuação do Governo, *ex vi* do parágrafo 2.º do ponto II do Anexo I.

A DCLC consagrou pois uma divisão de poderes atribuindo, por princípio, o poder executivo a um órgão executivo, e o legislativo a um órgão legislativo, mas não de uma forma pura, que se revelaria desajustada e ineficiente, optando antes pela interpene-

¹⁴ Ponto IV do anexo I.

¹⁵ Note-se que por disposição se terá que entender não meros actos normativos mas sim actos legislativos, caso contrário seria admitir que um acto normativo não legislativo, v.g. regulamento, alterasse disposições contidas em leis e decretos-lei, o que significaria a subversão de um dos princípios basilares do sistema jurídico de Macau, que é o da hierarquia das fontes.

¹⁶ Sublinhado nosso.

¹⁷ Algo estranha esta reserva, máxime, a sua formulação por via indirecta. Poderá, no entanto, entender-se que a *ratio* desta disposição se encontra na consagração de uma garantia mais à perdurabilidade das normas vigentes antes da criação da RAE de Macau, e o órgão que directamente representa a população local e os seus interesses e sensibilidades é este «órgão legislativo».

¹⁸ Veja-se, por exemplo, pontos (5) do artigo 2.º da DCLC ou os pontos VII, x ou xu do Anexo I.

tração de ambos os poderes e órgãos que os exercem. Não deixou, contudo, de criar zonas de exercício de competência reservadas, tendo em consideração as características dos órgãos, de natureza predominantemente executiva ou predominantemente legislativa.

Conclui-se ainda pela intenção do *mens legi* em architectar um sistema político caracterizado por um equilíbrio de poderes¹⁹, como é, *mutatis mutandis*, o actual sistema vigente em Macau.

2.3. TITULARES DOS ÓRGÃOS POLÍTICOS E FORMAS DA SUA DESIGNAÇÃO

2.3.1. Os titulares dos órgãos políticos da RAE de Macau, órgão legislativo e Governo (incluindo o Chefe do Executivo) serão *habitantes locais*²⁰. Quem for habitante local poderá ser titular de qualquer dos órgãos em questão, estando vedada tal possibilidade aos «não habitantes locais». Não constituirá argumento para uma segmentação, para este efeito, do universo dos habitantes locais em cidadãos de nacionalidade chinesa e outros cidadãos via o disposto na parte final do ponto (3) do artigo 2.º da DCLC e o disposto no 2.º parágrafo do ponto VI do Anexo I.

Na disposição referida na DCLC está ínsita uma separação dos cidadãos em chineses e não chineses, confirmada e esclarecida pela disposição mencionada no Anexo I.

É inegável que para as funções objecto de regulação das disposições referidas, aos cidadãos não chineses é conferido um estatuto menor, porquanto estes poderão desempenhar funções públicas à excepção dos principais cargos públicos. Mas o que é que está aqui em causa? Será o desempenho de qualquer cargo público numa acepção ampla ou, antes, o desempenho de cargos públicos numa acepção restrita de funcionalismo público?

A resposta à precedente questão terá que ir no sentido da segunda hipótese, dados os vários argumentos nesse sentido. Assim, as disposições relativas à composição dos órgãos políticos recorrem, sem mais, à figura do habitante local, não excepcionando, nem impondo requisitos complementares. Ainda, numa interpretação sistemática, conclui-se que a matéria da organização política (no sentido estricto) é regulada nos pontos II e III do Anexo I e a

¹⁹ Com as necessárias diferenças, podemos caracterizar este sistema como estando construído à imagem dos sistemas de governo semipresidencialistas, onde não se assiste a uma supremacia de qualquer órgão político, a função legislativa está distribuída por mais do que um órgão e o Governo responde perante o órgão legislativo.

²⁰ Ponto 3 do artigo 2.º da DCLC, adiante esclarecido pelos pontos II e III do Anexo I, o que se entende por habitantes locais não é esclarecido expressamente em parte alguma da DC, devendo contudo considerar-se que serão os titulares do Bilhete de Identidade Permanente da RAE de Macau nos termos do ponto IX do Anexo I.

disposição chamada à colação, para justificar a ocupação de alguns dos cargos por não chineses, está inserta no ponto VI do mesmo Anexo, que regula os «Serviços Públicos» e os seus trabalhadores, ou seja os funcionários públicos, não sendo regulada neste ponto qualquer matéria respeitante aos órgãos políticos (Governo/órgão legislativo) dado estas terem previamente sido objecto de regulação nos já referidos pontos II e III.

Poderá estar na base desta proibição (os altos postos do funcionalismo público serem ocupados apenas por cidadãos chineses) uma influência de Hong Kong, onde é patente a enorme influência dos «Sénior Civil Servant»;

2.3.2. São previstas diversas formas de designação dos titulares dos órgãos executivo e legislativo.

Assim, os membros do órgão legislativo serão, maioritariamente, eleitos; quanto aos restantes, está ínsita a sua nomeação. (Parágrafo 1.º do ponto III do Anexo I).

Os membros do Governo serão nomeados pelo Governo Popular Central da RPC. O Chefe do Executivo nomeado com base nos resultados ou de eleições ou de consultas locais e os restantes nomeados, igualmente, pelo Governo da RPC, mas mediante indigitação do Chefe do Executivo²¹.

3. A QUESTÃO NA LEI BÁSICA (PROJECTO)

3.1. QUESTÕES GENÉRICAS

Sob a designação pouco feliz de estrutura política, o capítulo IV da Lei Básica regula, designadamente, as matérias de organização política (com a excepção do relacionamento entre a RAE e o poder central da RPC que se encontra regulado no capítulo III), a organização autárquica, organização judicial, o regime do funcionalismo público, a advocacia. Assim, afigura-se como mais adequada, ainda que também incompleta, a designação do capítulo em apreço para «Estrutura Política e Administrativa»²².

3.2. OS ÓRGÃOS DO SISTEMA POLÍTICO

São previstos quatro órgãos: o «Chefe do Executivo», o «Conselho Executivo», o «Órgão Executivo» ou «Governo» e o «Órgão Legislativo»²³.

²¹ Ponto (3) do artigo 2.º da DCLC e parágrafo primeiro do ponto u do Anexo I.

²² Sobre a questão que nos ocupa no âmbito do Anteprojecto da Lei Básica, cfr. o nosso artigo «*Declaração Conjunta também contribuiu para os aspectos negativos da Lei Básica*», jornal *Comércio de Macau*, 14 de Setembro de 1991.

²³ Consagrados, respectivamente, na secção 1 do capítulo IV, secção 2 do capítulo IV, secção 3 do capítulo IV.

3.2.1. FUNÇÕES

a) **O Chefe do Executivo**²⁴ é genericamente caracterizado como sendo o «dirigente máximo» da RAE e representante da Região. É, ainda, o órgão responsável perante a RAE e perante o Governo Popular Central da RPC²⁵.

O artigo 51.^o fornece um extenso rol de «poderes e funções» atribuídos a este órgão. Assim, é o Chefe do Executivo quem dirige e define as políticas do Governo da RAEM²⁶, participa nos procedimentos legislativos (assinando e mandando publicar) dos diplomas da responsabilidade da Assembleia Legislativa, tem competência regulamentar administrativa, participa em diversos processos de designação de titulares de órgãos políticos, administrativos e judiciais, é órgão que faz cumprir as directrizes do Governo Popular Central²⁷, entre várias outras competências.

Não é prevista competência legislativa para o Chefe do Executivo, sendo-lhe atribuída, a título individual, a competência de elaboração de regulamentos, *ex vi* do número 5 do artigo 51.^o.

A este conjunto de funções acresce ainda uma outra que se pode caracterizar como fiscalizadora. O artigo 52.^o prevê que, quando o Chefe do Executivo considerar que uma lei da Assembleia Legislativa não está de acordo com os «*interesses globais da Região Administrativa...*» poderá recusar a sua assinatura e devolver essa lei para uma nova apreciação. O procedimento posterior, com consequências e trâmites diversos será analisado supra. A função fiscalizadora não é contudo uma função da prossecução dos ditos «interesses globais».

*O Chefe do Executivo assume pois uma dupla função: é o responsável máximo, em termos genéricos, da RAE face à RPC e ao exterior, e é também, enquanto membro do Governo*²⁸, *o responsável de um dos órgãos políticos existentes na RAE;*

b) **O Conselho Executivo** é o «*órgão destinado a coadjuvar o Chefe do Executivo na tomada de decisões*»²⁹. Desde logo se afigura como inadequada a designação deste órgão, não previsto na DCLC, que deverá antes ser designado por Conselho Consultivo, porquanto as suas funções são, tão só, consultivas, como aliás, se afigura ainda mais elucidativamente, no artigo 59.^o, «O Chefe do

²⁴ Nota-se na designação do Chefe do Executivo a influência da terminologia inglesa.

²⁵ *Ex vi* do artigo 46.^o do PLB.

²⁶ Números 1 e 4 do artigo 51.^o.

²⁷ Números 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 12, respectivamente.

²⁸ Apesar de algo controverso, parece ser este o entendimento mais correcto, o Chefe do Executivo é também membro do Governo, é o Chefe do Governo *ex vi* do artigo 63.^o da LBM. Neste sentido, respeitante à LBHK, Joseph Cheng, *The Political System in The Basic Law and Hong Kong's future*, Ed. P.W.S./A.L., pág. 146.

²⁹ Artigo 57.^o do PLB.

Executivo deve consultar o Conselho Executivo antes de tomar importantes decisões políticas, de apresentar proposta de lei à Assembleia Legislativa, de definir qualquer regulamento administrativo ou de dissolver a Assembleia Legislativa». Este emite pareceres³⁰ sobre as questões colocadas. Os pareceres do Conselho são obrigatórios não vinculativos³¹.

A designação infeliz deste órgão consultivo, radica, no carácter tributário da LBM face à LBHK que funciona como fonte quase exclusiva daquela, o que acarreta, não raras vezes, imprecisões graves bem como desajustamentos à realidade de Macau.

No caso de Hong Kong ainda se pode considerar como minimamente justificável a designação do órgão correspondente por «Executive Council», dada a existência actual de um «Executive Council». Mas, a função principal, que não exclusiva, deste órgão da colónia britânica é também consultiva³².

O legislador do PLB olvidou-se da existência e designação no território de Macau de um órgão semelhante, diríamos mesmo idêntico, o Conselho Consultivo³³.

Não se percebe ainda a não autonomização em secção ou, em subsecção, deste órgão, surgindo o seu regime na secção dedicada ao Chefe do Executivo, que rigorosamente deveria limitar-se a regular este órgão;

c) O Governo/Órgão Executivo

Na secção II do capítulo IV é regulado o Governo da RAE. O título desta secção não é o do órgão que se visa regular, mas antes o tipo de órgão em causa, um órgão executivo. Assim se afirma, aliás, no primeiro artigo desta secção: o Governo da RAE é o órgão executivo da RAE.

O artigo 65.º consagra algumas competências ao Governo, designadamente a definição e aplicação de políticas, a gestão dos assuntos administrativos, a apresentação de propostas de lei, a elaboração de regulamentos administrativos. Contudo, o elenco das

³⁰ A redacção do segundo parágrafo do artigo 59.º apresenta-se confusa, podendo inclusive permitir a sua interpretação no sentido de o Conselho não emitir formalmente um parecer, mas antes os seus membros emitirem individualmente a sua opinião.

³¹ *Ex vi* do artigo 59.º do PLB. A consulta e consequente parecer só não é obrigatória nas situações previstas na parte final do primeiro parágrafo deste artigo. Apesar de não vinculativo, conforme preceitua o segundo parágrafo, o Chefe do Executivo terá que justificar a não opção pela solução apontada no Conselho.

³² «It's role is primarily advisory: it's function is to advise the Governor», Peter Wesley-Smith, ob. cit., pág. 29; ver ainda Norman J. Miners, *Alternative Governmental Structures for a Future Self Government Hong Kong*, in Hong Kong and 1997 — Strategies for the Future, L.A.S.H.U.K., 1987, pág. 16.

³³ Estatuto Orgânico de Macau, secção IV do capítulo II, artigo 43.º e seguintes. Parece contudo legítima a dúvida sobre qual o efectivo papel deste Conselho na RAEM. Funcionará antes como um *Gabinete ministerial*?

competências atribuídas ao Governo só é cabalmente definido recorrendo a diversas normas do PBA. Assim, quando no n.º 1 do referido artigo 65.º se afirma que o Governo define e aplica políticas, não se identificam que políticas aquele define e aplica; estas são encontradas em preceitos subsequentes, por exemplo as políticas de educação, saúde, ciências e tecnologia e cultura³⁴.

Ainda, a determinação do sistema relativo às profissões (qualificação, regime de exercício)³⁵.

Todas estas competências aqui apontadas, são atribuídas em exclusivo ao Governo da RAE, «*O Governo da Região Administrativa Especial de Macau define, por si próprio...*», não sendo permitido à Assembleia Legislativa, regular tais políticas. Assiste-se pois à atribuição duma reserva de competência nas matérias supra mencionadas.

Deve perguntar-se que tipo, ou tipos, de competência está reservada ao Governo. Executiva? Regulamentar? (no seu sentido estrito de mera regulamentação no âmbito de competências administrativas) Legislativa?

Se quanto à competência executiva não existem dúvidas, o Governo é o órgão executivo da RAE e é o órgão «aplicador das políticas» *ex vi* do n.º 1 do artigo 65.º, o mesmo não se deve dizer das restantes.

A existência de competência regulamentar estrita também parece ter resposta positiva, no âmbito das competências normais dos governos, ou seja, a feitura de regulamentos necessários à boa execução das leis. Este tipo de competência não está, contudo, consagrado de forma explícita no artigo 65.º, que apenas faz referência à elaboração de regulamentos administrativos, na mesma alínea que confere iniciativa legislativa (apresentação de propostas de lei), o que poderia inculcar uma previsão circunscrita a regulamentos independentes.

Não deve operar-se esta interpretação restritiva, mas, para uma maior clareza, deve ser consagrada expressamente referência à competência regulamentadora de leis.

No que respeita a uma atribuição de competência legislativa, reservada ao Governo, algumas questões importantes devem ser levantadas³⁶.

Assim, o artigo 65.º, sede máxima das competências do Governo, não menciona qualquer competência legislativa, nem

³⁴ Artigos 121.º, 123.º, 124.º e 125.º, respectivamente.

³⁵ Artigo 128.º.

³⁶ Sobre esta questão, veja-se Paulo Cardinal, *O regime jurídico de advocacia no Contexto da Lei Básica in O Ordenamento jurídico de Macau no Contexto da Lei Básica*, o Direito/A.A.M., Macau, 1992, págs. 97 e 98, Jorge Costa Oliveira, *A Lei Básica e o princípio da Continuidade do Ordenamento Jurídico de Macau in O Ordenamento Jurídico de Macau no Contexto da Lei Básica*, o Direito/A.A.M., Macau, 1992, págs. 39 e 40 e Henrique Saldanha, *Estrutura Política*, texto apresentado a discussão no âmbito do Instituto Jurídico de Macau.

consagra a existência de qualquer tipo de acto legislativo, forma através da qual o Governo poderia exercer a competência legislativa³⁷.

Significará isto que ao Governo não cabe o exercício de qualquer competência legislativa? Já vimos que em sede de DCLC é atribuída uma reserva de competência legislativa na matéria respeitante ao exercício da advocacia. Esta atribuição de competência legislativa, bem como a sua reserva, mantêm-se na PLB *ex vi* do artigo 93.º.

Exemplo eludicativo é também o encontrado no artigo 115.º que, no seu 2.º parágrafo, afirma que o Governo da RAE «*proporciona as garantias legais para promover o desenvolvimento da indústria e do comércio...*».

Um outro exemplo pode ser chamado à colação, a previsão do artigo 8.º da LBA, onde se afirma que o ordenamento jurídico em vigor aquando da criação da RAE manterá a sua vigência salvo se contrariar a LBM ou for sujeito a alterações (impropriamente é utilizado o anglicismo *emendas*) feitas pelo órgão legislativo ou por «*outros órgãos competentes da RAE*»³⁸. Tem pois que reconhecer-se competência legislativa a outros órgãos que não a Assembleia Legislativa, e, note-se, um regulamento administrativo não poderá nunca alterar, por exemplo, um decreto-lei do Governador do Território.

Ainda, há que referir a inadequação de normas regulamentares para a definição de políticas como as aqui já referidas.

É pois forçoso concluir que o Governo dispõe de competência legislativa (de acordo aliás com o espírito do sistema, pensado ou indiciado na DCLC) e a ausência de uma referência expressa é um passo que urge suprir, bem como a criação de um acto normativo legislativo, que poderá bem ser o decreto-lei.

Se, contudo, for entendido pelo legislador da LBM que ao Governo não deve ser atribuída qualquer competência legislativa³⁹, os preceitos que actualmente o fazem no PLB devem ser banidos.

³⁷ Refira-se que a tipificação do acto legislativo a que vimos fazendo não estará já feita no n.º 4 do artigo 59.º *i.e.* o Decreto Executivo. Parece-nos que esta figura será antes o correspondente dos actuais despachos do Governador como já em outro local referimos. O regime..., pág. 98, nota 72, veja-se ainda, em sentido coincidente Jorge Costa Oliveira, *ob. cit.*, págs. 39 e 40, nota 13.

³⁸ Confronte-se este artigo 8.º com o já referido preceito da DCLC esta questão que não é traduzido fielmente no projecto da Lei Básica.

³⁹ Esta solução significa a harmonização do sistema de produção legislativa de Macau com a RPC, porquanto nesta ao Governo não é, formalmente, atribuída qualquer competência legislativa, tão somente competência regulamentar; contudo, é mister conhecer a prática normativa da RPC, que se traduz na atribuição, de facto, de poderes legislativos ao Governo que é o órgão chinês responsável por parte substancial do ordenamento jurídico da RPC.

Este entendimento não deixará, é verdade, de levantar questões de algum melindre como a desconformidade da LBM com o preceito da DCLC expresso no 5.º parágrafo da parte IV do Anexo I.

Referência ainda a outras competências várias atribuídas a este órgão. Assim e designadamente, as previstas no último parágrafo do artigo 109.º — autorização a entidades bancárias para o desempenho de funções, como agentes, na emissão da moeda: emissão de passaportes da RAE, *ex vi* do artigo 138.º; negociação e celebração de acordos de abolição de vistos com outros Estados ou regiões, *ex vi* do artigo 139.º. Estas competências são atribuídas exclusivamente ao Governo da RAEM e não concorrencialmente com outros órgãos.

Referência final à consagração do princípio da legalidade, de acordo com o já exigido em sede de DCLC, no artigo 66.º primeira parte;

d) Assembleia Legislativa/Órgão Legislativo⁴⁰

A Assembleia Legislativa é definida no artigo 68.º do PLB, como sendo o «órgão legislativo» da Região Administrativa Especial de Macau.

As funções atribuídas à Assembleia Legislativa não se resumem apenas, ao exercício de funções legislativas, como prova o artigo 72.º que elenca as competências deste órgão.

Legislativas—números 1 e 3.

Fiscalizadoras, políticas e outras — números 2, 4, 5, 6, 7 e 8.

Estranha-se a ausência de estipulação de matérias de competência reservada da Assembleia Legislativa (absoluta ou relativa), à excepção da definição dos elementos essenciais do regime tributário⁴¹, e mesmo esta parece constituir apenas uma mera reserva formal, que não de conteúdo, porquanto esses elementos essenciais do regime tributário são definidos com base na proposta apresentada pelo Governo.

Deve entender-se como matérias de competência legislativa concorrencial com o Governo, todas aquelas onde é utilizada a expressão: «A RAE define, por si própria» (em contraposição com a fórmula «O Governo da RAE define, por si próprio...»), designadamente, as matérias previstas nos artigos 106.º, 118.º da PLB.

Estamos pois, perante uma Assembleia Legislativa definida formalmente como o órgão legislativo, mas desprovida de garantias de exercício cabal da função legislativa, máxime nas matérias que

⁴⁰ Valem aqui as observações feitas ao título proposto para a secção 3 do capítulo IV da ALB.

⁴¹ Artigo 72.º, n.º 3.

normalmente são atribuídas em regime de reserva de competência a este tipo de órgão⁴², sendo que, pelo contrário, algumas como vimos estão atribuídas, em exclusividade, ao Governo.

3.3. ARTICULAÇÃO DOS ÓRGÃOS DO SISTEMA POLÍTICO

O sistema político da RAEM assenta basicamente em dois blocos, o Governo e o Chefe do Executivo por um lado e a Assembleia Legislativa por outro.

Será um sistema com predominância do bloco executivo, com predominância do órgão legislativo ou será antes um sistema caracterizado pelo equilíbrio de poderes assente numa divisão de poderes e competências e existência de mecanismos, efectivos, de controlo misto?⁴³

Pelo já aqui descrito constata-se desde logo uma tendencial supremacia do Chefe do Executivo e Governo que lidera sobre a Assembleia Legislativa (com uma maioria de membros eleitos e com uma relação mais mediata com a RPC e, por tal, dotada de um cariz claramente mais autonómico).

Assim, vimos já que importantes matérias são objecto de uma reserva de competência legislativa atribuída ao Governo, não estando atribuída à Assembleia Legislativa, o órgão legislativo por excelência e assim definido na PLB, qualquer reserva de competência legislativa, senão uma, regime tributário, e esta apenas uma reserva formal, já que a Assembleia Legislativa apenas define os elementos essenciais desse regime e tendo por base a proposta do Governo.

Nas restantes matérias há competência legislativa concorrencial da Governo e da Assembleia Legislativa; aqui, só a prática legiferante poderá esclarecer que órgão terá o papel determinante.

Assumirá uma importância assinalável a elaboração do regimento da Assembleia, cujo conteúdo deverá permitir a celeridade dos procedimentos legiferantes e a não complexização⁴⁴ do exercício desta competência, de máxima importância, que é a feitura das leis.

⁴² Cfr. O Estatuto Orgânico de Macau, artigo 31.º.

⁴³ Relativamente à LBHK, foi já defendido que é consagrado um sistema político com equilíbrio de poderes designadamente através de mecanismos de controlo mútuo do bloco executivo e do órgão legislativo, Xiao Weiyun, Hong Kong Basic Law Bonds Two Leading Bodies, Beijing Review, n.º 33, 1990, págs. 7 e segs. Não nos parece, contudo, esta a visão mais ajustada, como veremos supra.

⁴⁴ Designadamente a consagração de prazos razoáveis para a elaboração de pareceres e para a apreciação das propostas e projectos de lei, a organização de comissões da AL para as matérias ou grupo de matérias de maior importância, criação de condições de efectiva e eficaz intervenção nos plenários dos deputados. Indício não encorajador da concretização de um regimento que satisfaça os objectivos mencionados, é encontrado no n.º 3 do artigo 76.º da PLB onde é cometido ao Presidente da Assembleia Legislativa decidir sobre a data e a duração das reuniões.

Avançando para a análise a outros preceitos no PLB, confirma-se a tendência já indiciada pela distribuição de competências: *há no sistema política da RAE uma supremacia acentuada do Executivo (Chefe do Executivo / Governo) sobre a Assembleia Legislativa*⁴⁵. O conjunto de poderes do Governo, máxime, o Chefe do Executivo é mais amplo e substancial que o da Assembleia Legislativa.

Nesta questão constata-se, uma vez mais, uma forte semelhança com o sistema político consagrado na LBHK, sendo de notar que o sistema da LBHK, ao contrário do caso de Macau, assenta numa continuidade do sistema político actual de Hong Kong, e não deixa de se revestir de alguma curiosidade o facto de o sistema político da RAE de Hong Kong ter menor «desequilíbrio de poderes» que o da Colónia britânica⁴⁶. Em Hong Kong, o sistema político da RAE foi definido por expressões como *executive dominated* ou *executive leadership*⁴⁷.

Concretizando, assiste ao Chefe do Executivo o poder de:

- a) Impedir titulares de cargos públicos de prestarem declarações ou testemunhar perante a Assembleia Legislativa, ainda que esta o solicite — artigo 51.º, n.º 15);
- b) Devolver à Assembleia Legislativa leis para nova apreciação — artigo 52.º;
- c) Dissolver a Assembleia Legislativa se
 - As leis atrás referidas forem confirmadas pela AL;
 - A AL recusar a aprovação do Orçamento;
 - A AL não aprovar propostas de lei — artigo 53.º;
- d) Definir a prioridade das questões a apreciar pela AL — artigo 75.º, n.º 2;
- e) Não consentir a apresentação de projectos de lei que envolvam a política do Governo — artigo 76.º.

Por outro lado os deputados da Assembleia Legislativa não podem:

⁴⁵ Cfr. Tseng Yu-Sek, que a propósito da LBHK não hesita em afirmar que os poderes do órgão legislativo são deveras limitados, *La Peau de chagrim du haut degré d'autonomie*, Bulletin de Sinologie, n.º 45, 1988, pág. 10.

⁴⁶ Cfr. Albert Chen, *From Colony To Special Administrative Region: Hong Kong's Constitutional Journey, in the future of the Law in Hong Kong*, Ed. R. Wacks, págs. 112 e segs., em especial págs. 116 a 118.

⁴⁷ Joseph Cheng, *The Political System in the Basic Law and Hong Kong's Future*, Ed. P. Wesley — Smith/Albert Chen, pág. 167, e Albert Chen, ob. cit., pág. 121, respectivamente.

a) Apresentar projectos de lei que envolvam as seguintes matérias:

- Receitas e despesas públicas⁴⁸;
- Estrutura política;
- Lei eleitoral da Assembleia Legislativa^{49 50} — ponto 2 do Anexo II do PLB.

*É assim reafirmada de forma clara que há uma predominância acentuada do Executivo sobre a Assembleia Legislativa*⁵¹.

De sinal contrário a este desequilíbrio de poderes poderia ser o estatuído nos artigos 72.º, n.º 7 e 66.º. Neste particularmente a sua primeira parte que postula: «O Governo da Região Administrativa Especial de Macau... responde perante a Assembleia Legislativa da Região»⁵².

Além de algo vaga esta imposição de «responde», há que acrescentar a inexistência de «sanção» aquando de um juízo negativo da Assembleia face ao Governo, ou aquando da não resposta ou insuficiente resposta deste a perguntas dos deputados. Devendo ser também referida a interpretação que os membros chineses da Comissão de Redacção dão a este tipo de expressão, já presente na DCLC: «O Chefe do Executivo apresentará o relatório da sua Administração ao órgão legislativo e será por este interpelado»⁵³.

Conclui-se assim por um pouco efectivo conteúdo desta obrigação, não constituindo portanto um argumento decisivo, por si só, para o reequilíbrio de poderes no sistema político de Macau.

No que respeita ao estatuído no artigo 72.º, n.º 7, que prevê um processo especial de investigação aquando de «grave violação de lei» ou «de abandono das suas (Chefe do Executivo) funções», há que fazer algumas observações.

⁴⁸ Parece estar aqui em questão a introdução da «Lei Travão».

⁴⁹ Assiste-se nestas matérias à consagração duma reserva de competência de iniciativa legislativa, para o Executivo, por uma regra de conteúdo negativo e tecnicamente deficiente: os projectos de lei que não envolvam estas matérias podem ser apresentados pelos deputados individual ou conjuntamente à Assembleia Legislativa.

⁵⁰ Sobre estas restrições na LBHK Norman J. Miners afirma: «The powers of members to introduce legislation after 1997 will be even more limited than they are at the present», The Government..., pág. 153.

⁵¹ Neste sentido Francisco Gonçalves Pereira, Da Decl48.

⁵² A expressão utilizada no ALB era «pre aração Conjunta à Lei Básica, Revista Macau, n.º 1, 1992, pág. sta contas».

⁵³ Em Gary Ngay, ob. cit., pág. 219.

Assim:

a) O procedimento estabelecido é complexo:

- 1.º — Um quarto de todos os deputados propõe uma moção acusatória;
- 2.º — A AL delibera no sentido de incumbir o Presidente do Tribunal de última instância a constituir e dirigir comissão de investigação;
- 3.º — Esta comissão de inquérito pronuncia-se;
- 4.º — A AL aprova moção de censura por maioria de dois terços do total dos deputados (se a comissão se pronunciar pela existência de provas suficientes para sustentar a moção acusatória) e comunica-se ao GPC;
- 5.º — O GPC decide;

b) O responsável da comissão de inquérito (quem a constitui e dirige) é o Presidente do Tribunal de última instância que é nomeado pelo Chefe do Executivo;

c) O poder de decisão está cometido ao GPC.

Parece-nos, pois, não radicar aqui um verdadeiro e efectivo poder da AL face ao Chefe do Executivo, não alterando portanto a primazia do bloco executivo sobre o órgão legislativo.

3.4. TITULARES DOS ÓRGÃOS POLÍTICOS E FORMAS DA SUA DESIGNAÇÃO

a) **Chefe do Executivo** — Requisitos, cumulativos, do titular do cargo:

- 1 — Cidadania da RPC;
- 2 — Quarenta ou mais anos de idade;
- 3 — Estatuto de residente permanente da RAE de Macau;
- 4 — Residência habitual e consecutiva em Macau por um período não inferior a vinte anos;
- 5 — Não ter direito de residência fora da RPC. (Este requisito vem impossibilitar o exercício deste cargo político por cidadãos detentores de outra nacionalidade além da chinesa).

Os primeiros requisitos vêm enunciados no artigo 47.º e o último *ex vi* do artigo 50.º. A estes requisitos há a juntar ainda a incompatibilidade do exercício desta função com o exercício de actividades privadas lucrativas, por força do artigo 50.º.

A imposição de tantos e apertados requisitos vem restringir significativamente o leque de pessoas preenchedoras deste conjunto

de requisitos. Deve mesmo questionar-se da eventual inexistência de «candidatos ao lugar» em algum momento futuro da vivência da RAE de Macau. A concretizar-se *quid juris*? Procede-se a uma alteração da Lei Básica? Pode ainda imaginar-se a circunstância de apenas um habitante de Macau preencher em dado momento estes requisitos. Será então essa pessoa «coagida» a aceitar o cargo? Importa agora expor algumas críticas ao regime proposto neste segundo texto proposto da Lei Básica de Macau. Assim:

a) A exigência da cidadania chinesa não encontra eco em nenhuma disposição da DCLC, conforme visto anteriormente. A este respeito não se deve chamar à colação, como elemento justificativo desta exigência, o preceituado no parágrafo segundo do ponto VI do Anexo I da DCLC.

Face à DCLC o Chefe do Executivo terá que ser um habitante local;

b) Como reforço da impossibilidade de cidadãos de outra nacionalidade, máxime portuguesa, serem titulares deste cargo, é, acrescentando ao requisito da nacionalidade chinesa, a impossibilidade de o Chefe do Executivo ter direito de residência noutro Estado. Ora os nacionais de qualquer Estado têm, naturalmente, direito de residência nesse Estado. Assim, e apesar da RPC não reconhecer a dupla nacionalidade, houve a cautela dos legisladores da LBM em vedarem o acesso ao Chefe do Executivo às pessoas detentoras de outra nacionalidade além da chinesa, reconhecidos como detentores de dupla nacionalidade por esse outro Estado;

c) O PLB substitui o conceito de habitante local pelo de residente permanente.

Conclui-se, portanto, pela desconformidade destes preceitos constantes dos artigos 47.º e 50.º do PLB com a DCLO⁵⁴.

No que respeita à *forma de designação*, esta está prevista no artigo 48.º do PB e no Anexo I; assim o Chefe do Executivo é nomeado pelo GPC e com base nos resultados de *eleições* ou *consultas* realizadas em Macau⁵⁵.

O Anexo I do PLB consagra um sistema de eleição (escolha, na terminologia deste anexo) do Chefe do Executivo através de uma

⁵⁴ Não se quer com tal considerar um absurdo, ou como não natural, a exigência da nacionalidade chinesa para o exercício do mais alto cargo da RAE de Macau da RPC, sendo até esperável esta exigência, só que há que não distrair do preceituado na DCLC.

⁵⁵ Solução idêntica à já constante em sede da DCLC no ponto (3) do artigo 2.º reafirmada no ponto II do seu Anexo I.

Comissão Eleitoral composta por 300 membros representantes de diversos sectores. Aos membros desta Comissão é ainda atribuído o poder de apresentação de candidatos.

Este preceito não indica de forma clara se o resultado da eleição é ou não vinculativo para o GPC⁵⁶. De facto é referido que a nomeação é feita «com base» no resultado de eleições ou consultas⁵⁷ realizadas em Macau mas, no Anexo I, ponto 4, é afirmado que o «Chefe do Executivo é escolhido... por uma Comissão Eleitoral» sendo adiante, no ponto 5, referido, que essa Comissão Eleitoral escolhe o «Chefe do Executivo a ser designado».

Uma referência à diferente metodologia para a escolha do primeiro Chefe do Executivo da RAE de Macau *ex vi* do ponto 6 do anexo, sendo esta metodologia regulada no primeiro apêndice do PLB, ponto 4, que estipula que a Comissão de Escolha não escolhe o Chefe do Executivo, antes o recomenda.

Cessação de funções — O Chefe do Executivo deverá renunciar ao cargo nas circunstâncias previstas no artigo 55.º do PLB:

nas situações de *incapacidade*, por doença grave ou outros motivos. Estes outros motivos serão designadamente a não observação do preceituado no primeiro parágrafo do artigo 50.º, bem como nas situações de grave violação de lei ou abandono das suas funções, *ex vi* do n.º 7 do artigo 72⁵⁸. Nas situações previstas nos números 2) e 3) do referido artigo 55.º;

b) Conselho Executivo — Os únicos requisitos exigidos aos membros deste órgão consultivo do Chefe do Executivo são o estatuto do residente permanente da RAE de Macau, a cidadania chinesa, o exercício de cargos políticos ou a condição de figura pública *ex vi* do artigo 58.º do PLB.

O requisito da cidadania chinesa para os membros deste órgão briga com o estipulado na Declaração Conjunta que não prevê a

⁵⁶ No que concerne à LBHK encontramos na doutrina da vizina colónia opinião de sentido divergente, assim, enquanto *William Rich* parece considerar o resultado da eleição como vinculativo, ob. cit. pág. 318, *Joseph Cheng*, embora discordando do princípio, considera que assiste à RPC um «poder substancial» na nomeação do Cheif Executive, ob. cit. pág. 146.

⁵⁷ Enquanto se mantiver em vigor o Anexo I da LBM nesta redacção, deve entender-se como não aplicável o sistema de consultas. Estas previsão do artigo 47.º do PLB, a manter-se na LBM, deve ser entendida como uma hipótese que a Lei Básica admite como possível numa eventual alteração da metodologia para a escolha do Chefe do Executivo e só após 2009 *ex vi* do ponto 7 do anexo I da Lei Básica.

⁵⁸ Note-se que se o Chefe do Executivo não renunciar ao cargo, poderá ser desencadeado o procedimento estabelecido no número 7 do artigo 72.º, podendo o GPC exonerá-lo. Deve entender-se que deste procedimento não são excluídas as causas constantes dos outros preceitos, porquanto deve entender-se que, e a título de exemplo, o Chefe do Executivo se encontrar numa situação de incapacidade e não renunciar ao cargo incorrerá na «grave» violação da lei.

possibilidade de imposição de restrições ao acesso dos cargos políticos com base na nacionalidade dos habitantes locais a ocupar a titularidade dos órgãos políticos da Região. Não está, pois, conforme à DCLC a exigência da cidadania chinesa para os membros do Conselho Executivo⁵⁹.

Os membros deste órgão são nomeados e exonerados pelo Chefe do Executivo de forma arbitrária e, quanto ao número, este conselho poderá ser constituído por 2, por 3, por 20, ou mais membros;

c) **Governo** — Os titulares dos cargos principais do Governo terão que ser:

a) Cidadãos chineses;

b) Residentes permanentes da RAE que tenham residido habitualmente em Macau pelo menos 15 anos consecutivos.

Uma primeira questão se coloca: quais são os cargos principais do Governo? Esta questão não é de fácil resposta, porquanto não está definido em parte alguma do PLB a estrutura e composição do Governo. Assim, o Governo será composto pelas Direcções de Serviços (v.g. o estatuído entre parêntesis no ponto 6 do artigo 51.º do PLB), mas só pelas Direcções? Apenas por algumas Direcções? Pelas Direcções todas e ainda por outros entes como o Comissaria-do Contra a Corrupção? Por algumas Direcções e outras entidades? Reina nesta matéria a indefinição. Alguma confusão maior é aditada pela previsão do artigo 63.º que na sua grande parte afirma que «No Governo da RAE de Macau estabelecem-se Direcções de Serviços, Departamentos e Divisões». Neste ponto, há um claro misturar do órgão Governo com a Administração Pública no seu total.

O PLB não define a composição e estrutura do Governo da RAEM, nem de forma directa no local próprio, nem sequer permite que por uma interpretação sistemática se delineie os contornos deste importante órgão. Para tal, é impreciso o objecto de aplicação dos três requisitos atrás referidos. E nem a precisão do número 6 do artigo 51.º que opera numa referência a «cargos principais» permite esclarecer a questão, já que há uma mera referência a cargos

⁵⁹ Não estando este órgão previsto na DCLC fará sentido aplicar o estatuído neste tratado internacional também ao Conselho Executivo? Ou, por outras palavras, deve considerar-se como lícita a aposição do requisito da nacionalidade chinesa neste caso particular? A resposta terá que ir no sentido do respeito no estatuído na DCLC no que se refere aos outros órgãos políticos, que traduzem o espírito deste Tratado que é claramente o da atribuição aos habitantes locais dos órgãos políticos da RAE de Macau.

principais tão só. Uma vez mais são postuladas regras neste anteprojecto que violam a DCLC. Conforme já visto em outras diversas situações, o exigir na nacionalidade chinesa como requisito necessário ao exercício de cargos políticos não se encontra na DCLC, que atribui o exercício destes cargos aos habitantes locais, independentemente de possuírem nacionalidade chinesa, portuguesa ou outra qualquer.

A nomeação e exoneração dos membros («principais») do Governo é atribuída ao GPC, precedida de indigitação do Chefe do Executivo⁶⁰.

Também aqui, naturalmente, se questiona a não definição da composição e estrutura do Governo;

d) Assembleia Legislativa — O princípio estabelecido, e em consonância com a DCLC, é o da titularidade deste órgão — deputados — ser atribuída aos residentes da RAEM⁶¹.

⁶⁰ Veja-se o número 6 do artigo 51.º e artigo 64.º do PLB. Na DCLC veja-se o ponto H do Anexo I.

⁶¹ Assinale-se a eliminação da limitação do número de deputados não chineses, constante da segunda parte do artigo 69.º do ALB.

Já no ponto II do presente artigo referimos que não deverá constituir argumento para estas restrições impostas a cidadãos não chineses o preceituado no segundo parágrafo do ponto VI do anexo I e na parte final do ponto (3) do artigo 2.º da DCLC. Mais, ainda que, e não sem um assinalável esforço interpretativo técnico-jurídico prévio, constituísse argumento válido o disposto nos preceitos indicados na DCLC, *nunca* poderiam todos estes cargos políticos (deputados, Presidente e Vice-Presidente da AL, membros do Governo e membros do Conselho Executivo) estar reservados pela LBM aos cidadãos chineses, porquanto, o preceito chamado amiúde para justificar esta capacidade política menos dos cidadãos não chineses, é «colado» aos cargos políticos e, a assim ser, apenas *alguns*, e não a totalidade dos cargos políticos, poderiam ser reservados aos cidadãos chineses, conforme é estipulado no ponto VI do anexo I da DCLC: «Salvo em alguns dos principais cargos públicos»; e se os cargos públicos, entendidos em sentido amplo como englobando os cargos políticos, que estão reservados a cidadãos chineses são os cargos principais, não todos mas alguns dos cargos principais, é forçoso concluir que esta reserva apenas opera para os cargos objecto de identificação taxativa no ponto n do anexo I da DCLC, e também é forçoso concluir que não poderão ser a totalidade desses cargos. Repete-se que este é um entendimento que não se defende e que não parece plausível face ao exposto na DCLC.

A posição que aqui se expendeu, e que poderá funcionar como alternativa política de meio termo da posição que se defende, por devidamente escorada em critérios jurídicos, e da posição assumida no PLB, é defendida por exemplo por Gary Ngai que, contudo, entra em contradição no seu trabalho já aqui referenciado, ao afirmar que está vedado aos portugueses e a outros estrangeiros o acesso aos principais cargos públicos; no entanto, adiante refere que, de acordo com a Declaração Conjunta os principais cargos públicos da RAE de Macau serão desempenhados por habitantes locais, afirmando ainda que habitantes locais serão todos aqueles que a DLCL considera residentes permanentes; ob. cit., págs. 21 e 22.

No que respeita à forma de designação⁶², os deputados são:

- Eleitos por sufrágio directo;
- Eleitos por sufrágio indirecto⁶³;
- Nomeados pelo Chefe do Executivo⁶⁴.

Os deputados perdem o seu mandato aquando da verificação das circunstâncias referidas no artigo 82.º, mediante deliberação da Assembleia Legislativa e sequente declaração de perca de mandato por parte do Presidente da AL.

O Presidente e o Vice-Presidente da Assembleia Legislativa são eleitos por, e de entre, os deputados conforme estipula o artigo 73.º do PLB, sendo que ambos têm que possuir a nacionalidade chinesa.

4. CONCLUSÕES

1. O capítulo IV do PLB aborda várias outras matérias que não do sistema político estendendo o seu objecto a áreas tão diversas e distantes como o funcionalismo público, a organização judiciária, os municípios ou o exercício da advocacia. Acresce a deficiente técnica legislativa utilizada, *v.g.* a não utilização de epígrafes, não estruturação das normas em artigos, números e alíneas, importação de anglicismos, incorrecta redacção de vários preceitos.

2. O projecto do sistema político de Macau radica em três grandes factores que o determinam, formal e substancialmente:

- a) A Declaração Conjunta Luso-Chinesa;
- b) Tentação, consumada, de buscar forte inspiração na Lei Básica de Hong Kong;
- c) As diferentes culturas e valores jurídicos e políticos da RPC.

Assim, os aspectos considerados positivos entroncam nestes três factores e, igualmente, os aspectos negativos entroncam em um ou mais dos referidos factores.

3. Como principais características do sistema político, e não distraindo dos termos da Declaração Conjunta Luso-Chinesa, ressaltam:

- a) Desconformidade de considerável número de preceitos com o estabelecido na DCLC, máxime quanto ao requisito da nacionalidade chinesa para os titulares de vários órgãos;

⁶² Na RAE de Hong Kong todos os deputados serão eleitos *ex vi* do artigo 68.º do LBHK.

⁶³ Ambos *ex vi* do ponto I do Anexo II do ALB.

⁶⁴ Idem, conjugado com o número 7 do artigo 51.º do ALB.

- b)* Separação de poderes entre o bloco executivo (Chefe do Executivo/Governo) e a Assembleia Legislativa;
- c)* Consagração dum sistema político com efectivo desequilíbrio de poderes, com forte vantagem do Executivo;
- d)* Subalternização da Assembleia Legislativa;
- e)* Não clarificação da atribuição de competência legislativa ao Governo;
- f)* Indefinição da composição e estrutura do Governo; *g)* Designação imprópria do Conselho Executivo.

