

## ***Da Base Legal da Construção da Área da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau***

*Feng Zhehua\**

Desde 2017, quando foi proposto, pela primeira vez, o conceito da Área da Grande Baía de Guangdong-Hong Kong-Macau, no Relatório de Trabalho do Conselho do Estado, o círculo jurídico toma-o como tesouro, aprofundando os estudos em torno dos seguintes pontos-chave: base legal da construção da Área da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau (adiante designada por Área da Grande Baía), problemas existentes e vias de cooperação, tendo-se alcançado o seguinte consenso: Não estão bem claros os fundamentos legais da construção da Área da Grande Baía, há até estudiosos que levantaram o problema da legalidade da construção da Área da Grande Baía.<sup>1</sup> No obstante, se se negar por completo a falta de fundamentos legais no que diz respeito ao exercício do direito de cooperação inter-regional por parte de Guangdong-Hong Kong-Macau, a construção da Área da Grande Baía será um acto contrário à Constituição. Saliente-se, no entanto, que as reformas de grande importância, em série na nova era, correm conforme a lei. Óbvio é que o tema constitui um desafio à ordem da Constituição do nosso país. Na prática, desde o dia em que se deu início às reformas e à abertura, está bem definido o fio das ideias da reforma legislativa na China, isto é, autorizar certas regiões ao poder antes de outras, levar por diante a reforma a nível nacional a título experimental, através da outorga de poderes ou mediante o consentimento tácito do Governo Central. É diferente do caso dos Estados Unidos e dos países federados, onde os governos locais têm autonomia definida e suficientemente prevista na Constituição. No entanto, existem diferenças no *status* entre o Leste, o Centro e o Oeste, na China, um país populoso e com um vasto território, onde, devido ao centralismo ao longo dos tempos, as regiões locais não possuem autonomia suficiente em

---

\* Membro da China Legal Science e pós-graduado em doutoramento pelo Centro de Pesquisa da Lei Básica de Hong Kong e Macau, da Universidade de Shenzhen.

<sup>1</sup> Os pontos de vista expostos são um resumo feito, baseado nas dez conferências sobre o assunto legal da Área da Grande Baía, nas quais o autor participou. Como diversas colecções de teses não vieram a lume, não menciono aqui quem tem parecer semelhante ao meu.

termos normativos, e ainda não terminou a tarefa da divisão das obrigações e dos poderes entre o Governo Central e as regiões locais, pelo que é preciso fazer uma experiência em algumas zonas. Se se obtiverem resultados ideais realizar-se-á a reforma a nível nacional.<sup>2</sup> Neste processo da experiência, a atitude do Governo Central é sempre delicada, o qual, por seu turno, oferece consentimento tácito. Se a reforma criativa e inovadora local for considerada uma acção grave contra a Constituição ou não correspondente com o conjunto dos interesses da reforma da China, essa experiência será interrompida.<sup>3</sup> O que formou não só uma prática usual da reforma como também uma prática usual constitucional, porque corresponde totalmente à realidade do impulso da reforma na China. *Grosso modo*, as experiências eficazes adquiridas em certos domínios da reforma, podem transformar-se em cláusulas ou artigos expressos em lei. Cite-se o artigo 13º do Direito de Legislação<sup>4</sup>, onde se estabelecem as regras respeitantes à interrupção da aplicação da lei aos problemas da reforma, registados em certas localidades, de modo a aumentar o entusiasmo da reforma local. A questão da cooperação inter-regional continua em exploração. Se for precocemente elaborado um decreto que imponha restrições às fronteiras, será um acto não propício ao entusiasmo pela construção da Área da Grande Baía. Mas, se a construção da Área da Grande Baía ficar sujeita à legislação, isso poderá provocar a morte das diversas ideias inovadoras como se os “fetos morressem no ventre”. Este texto visa abordar a base legal da construção da Área da Grande Baía como um ponto experimental, sem constituir fundamento, para cláusulas ou artigos expressos em lei.

Considerando os frutos da cooperação entre Guangdong-Hongkong-Macau, produzidos ao longo de dezenas de anos, a base legal da

<sup>2</sup> Este é talvez um projecto da China no processo do estado de direito; também é uma reflexão da ideia da reforma, segundo a qual os primeiros a enriquecer levam os restantes a enriquecer também a esfera legislativa.

<sup>3</sup> Como, por exemplo, em 2009, quando Guangdong tomou a iniciativa de passar a ter o feriado do Dia Internacional do Trabalhador com 7 dias (o dito feriado era então de 3 dias estabelecido pelo Gabinete do Conselho do Estado da altura). Posteriormente, o resto do país seguiu o exemplo da dita província. Mas, afinal de contas, o Estado do Conselho tal não permitiu.

<sup>4</sup> O artigo 13º do *Direito de Legislação* (2015) estipula: O Congresso Nacional do Povo e a sua Comissão Permanente podem, segundo as necessidades da reforma e do desenvolvimento e considerando certos assuntos especiais no domínio administrativo, tomar a decisão de outorgar poderes para reajustar temporariamente ou interromper o uso de regras parciais da aplicação da lei em certas localidades, por um determinado período.

construção Área da Grande Baía é de carácter abrangente, para a qual só a lei doméstica ou só o Direito Internacional estão longe de ser auto-consistentes. Há pelo menos normas que dizem respeito a 5 aspectos que podem explicar essa base legal, pelo que se expõem, de seguida, esses cinco aspectos.

## **I. Constituição: Lei fundamental, base legal para a construção da Área da Grande Baía**

O Livro Branco publicado pelo Conselho do Estado em 2014 salienta: a Constituição e a Lei Básica constituem a base do regime constitucional das Regiões Administrativas Especiais. Isso foi referido directa ou indirectamente como uma resolução definitiva, não só no relatório de trabalho do Conselho do Estado, como ainda no relatório do 190 Congresso Nacional do Partido Comunista Chinês e nos discursos proferidos por Xi Jinping nas suas visitas a Hong Kong e a Macau. As razões são evidentes: desde o dia em que entrou em vigor a Lei Básica, a oposição de Hong Kong tem desencadeado vários desafios à política “Um País, Dois Sistemas”. Esses desafios devem-se ao facto de se prestar excessiva atenção a “Dois Sistemas”, pondo-se de lado “Um País”, expressamente previsto na Lei Básica ou na Constituição. Esse raciocínio lógico de separação intencional faz com que a alta autonomia se torne em escudo no desafio à autoridade do Governo Central. A partir do ponto de vista dos princípios constitucionais, a China é um país soberano, tendo sob a sua administração Hong Kong e Macau como Regiões Administrativas Especiais, cujos respectivos sistemas legais, formados cuidadosamente, se mantêm, porém, separados do regime legal do continente. O que não favorece nem a necessidade da unificação do sistema legal do país soberano, nem a interacção útil na concretização do princípio “Um País e Dois Sistemas”, cuja execução, na verdade, não é para que o continente chinês se isole de Hong Kong e de Macau, mas antes para a sua fusão, porque, na prática, existia a relação “Um País e Dois Sistemas” entre o continente e Hong Kong e Macau, antes do seu retorno à Pátria. Nestas duas regiões administrativas especiais não se aplica o regime socialista, o que não significa a separação dos outros sistemas a nível nacional. É sabido que se desenvolve a economia de mercado tanto no continente chinês, como em Hong Kong e Macau, o que quer dizer que se podem fundir ao nível do sistema económico, de modo a concretizar a unificação do sistema legal. Hong Kong e Macau integram-se no conjunto do desenvolvimento da pátria,

sobretudo na construção veemente da Área da Grande Baía, durante a qual se acentua mais a tendência da unificação do sistema legal, não só no comércio, na circulação de pessoas com talento e de capitais, mas também na transmissão de informações e nos factores humanos. Não que cada parte faça o seu limiar às ocultas, para obstar à circulação livre dos factores favoráveis à tal fusão, mas por se tornar mais nítida a função da unificação e integração exercida pela Constituição na construção da Área da Grande Baía. A Constituição tem por objectivo unificar e integrar o sistema legal do país; por isso, não é usada para separar, pensadamente, o regime legal de uma localidade, do da outra. Caso contrário, a função da unificação e integração exercida pela Constituição fica sem efeito e a sua aplicação fica também sem significado.

Durante o processo do impulso activo da construção da Área da Grande Baía, ficou a conhecer-se a 5ª revisão da Constituição, em 2018, quando foi criada a Comissão da Constituição e Lei que, por seu turno, vai ter muita coisa importante a fazer, porque terá um amplo espaço de consideração e decisão, quando os decretos a elaborar para a cooperação inter-regional entre Guangdong-Hong Kong-Macau forem submetidos ao seu exame para verificar se estão dentro da Constituição. Após a criação da referida Comissão, levando em conta que a Lei Básica faz parte integral do regime constitucional do país, ela deverá colocar, no âmbito do exame da constitucionalidade, quaisquer diplomas legais vigentes em Hong Kong e Macau, quando forem suspeitos de violação da Lei Básica. Por outras palavras, será necessário estabelecer directamente um mecanismo de exame de arquivo de legislação com os órgãos legislativos de Hong Kong e Macau e um sistema de censura de casos de infração à Lei Básica. Concretamente, com base neste mecanismo, as Regiões Administrativas Especiais de Hong Kong e Macau, bem como a entidade legisladora da Província de Guangdong, poderão apresentar directamente os diplomas legais por elas elaborados para o arquivo da mesma Comissão, à qual cabe submetê-los a exame. Quando julgar que eles não estiverem dentro dos “assuntos sob administração do Governo Central e da sua relação com as Regiões Administrativas Especiais”, sobretudo, quando achar que certas cláusulas ou artigos constituem obstáculo à fusão das referidas três partes, poderá apresentar o seu parecer ao Comité Permanente do Congresso Nacional do Povo que, por seu turno, decidirá remetê-los, de volta ou não, depois de terem sido objecto de consultas com a Comissão da Lei Básica de Hong Kong e Macau. No sistema de exame do caso de transgressão da Lei Básica, os litigantes de Hong Kong e Macau e o tribunal

de julgamento têm o direito de apresentar pedido de exame do caso de transgressão da Lei Básica ao Comité Permanente do Congresso Nacional do Povo, que o passa para a Comissão de Constituição e Lei que aprecia a sua constitucionalidade e depois submete o seu parecer ao Comité Permanente do Congresso Nacional do Povo, que, por sua vez, envia a conclusão final à entidade que apresentou esse pedido de exame do caso de violação da Lei Básica, depois das consultas com a Comissão da Lei Básica de Hong Kong e Macau.

Pelo exposto pode dizer-se que a Constituição é não só uma das bases do regime constitucional das Regiões Administrativas de Hong Kong e Macau, como também a lei fundamental, base legal para a construção da Área da Grande Baía. A Comissão da Constituição e Lei, que serve de “deus protector” da Constituição, desempenhará, por seu lado, um papel importante na construção da Área da Grande Baía. A Lei Básica não é a “Constituição” nem a “Pequena Constituição” de Hong Kong e de Macau, a qual não pode usar a alta autonomia conferida pela Lei Básica contra a jurisdição total exercida pelo Governo Central, de acordo com a Constituição e a Lei Básica. Tudo isso deve ser compreendido, de modo completo e preciso, a qualquer momento pelas partes envolvidas na construção da Área da Grande Baía, durante o processo da cooperação.

## **II. Lei constitucional: Fundamento das leis básicas para a construção da Área da Grande Baía**

Actualmente, Guangdong, Hong Kong e Macau têm diversos diplomas constitucionais de aplicação comum, estabelecidos e aprovados, na sua maioria, pelo Congresso Nacional do Povo, contendo os atributos legais, podendo ser aplicados como fundamento das leis básicas na construção da Área da Grande Baía, divididos nos três tipos que se seguem:

1) A Lei Básica de Hong Kong e Macau é uma lei constitucional que concedeu alta autonomia a Hong Kong e Macau; é um dos diplomas fundamentais pelos quais se rege a construção da Área da Grande Baía. Antes de mais, a Lei Básica não só é aplicável a Hong Kong e Macau como ainda é aplicável a todo o país como uma lei constitucional, cujos efeitos se estendem a todos os domínios da China. Tanto os residentes de Hong Kong e Macau, como os do continente, ficam sujeitos igualmente ao previsto na Lei Básica. Por conseguinte, os sistemas legais de Hong Kong e Macau e o regime legal vigente em Guangdong têm coisas afins, seme-

lhanças que, por sua vez, podem oferecer um espaço legal em comum para a construção da Área da Grande Baía, mas que não interfere nos assuntos da autogestão de Hong Kong e Macau, porque a forma dos acordos é reconhecida em Hong Kong e Macau, satisfazendo ainda as exigências obrigatórias da Lei Básica. Mais a mais, há a possibilidade de Hong Kong e Macau cooperarem com Guangdong, porque a fonte dos seus poderes consiste no poder executivo, no poder legislativo, no poder judicial independente e no poder de julgamento em última instância. Hong Kong e Macau podem decidir de modo directo, e desenvolver cooperação inter-regional em qualquer forma, mediante o poder integral de que gozam. Esse método não está totalmente sujeito à formulação directa do previsto na Lei Básica. Para outorgar autonomia suficiente a Hong Kong e Macau, a Lei Básica estipula expressamente que o Chefe do Executivo pode, em nome do Governo da Região Administrativa Especial, tratar dos assuntos externos e de outros, quando autorizado pelas Autoridades Centrais<sup>5</sup> como uma cláusula de provisões extra que faz um papel dinâmico.

Resumindo: Hong Kong e Macau têm o poder de colaborar com Guangdong, estando esse poder desde há muito “latente” em todo o texto legal da Lei Básica.

2) Lei nacional.<sup>6</sup> A lei nacional constitucional pode ser aplicável directamente a Hong Kong e Macau, como uma das bases dos diplomais legais para a construção da Área da Grande Baía e como uma plataforma de aplicação das normas que ligam Guangdong a Hong Kong e Macau. Pelo que todas as leis nacionais que são hoje aplicáveis a Hong Kong e Macau constituem, sem excepção, a base legal para a construção da Área da Grande Baía. Cite-se a “Resolução sobre o Dia Nacional da RPC”, que serve de fundamento para o aparecimento da Semana Dourada, durante a qual grande número de habitantes de Guangdong entra e sai de Hong Kong e Macau, impulsionando assim grandemente o desenvolvimento dos sectores do turismo, da hotelaria e restauração das três regiões. Os diplomas nacionais sobre diplomacia, defesa nacional, territórios do país, etc., podem servir de fundamento para a resolução de litígios a surgir na construção da Área da Grande Baía, de modo a garantir a cooperação entre Guangdong-Hong Kong-Macau, dentro do quadro do Estado soberano unificado.

---

<sup>5</sup> Cláusula 13 a, artigo 50º, da *Lei Básica de Macau*.

<sup>6</sup> Sem esclarecimento especial, as leis nacionais aludem em particular às que constam do Anexo III da Lei Básica.

3) À excepção da Constituição, as leis que não constem do artigo 18o da Lei Básica são adiante designadas por “outras leis”,<sup>7</sup> que abrangem os diplomas legais produzidos pelo Congresso Nacional do Povo para aplicação na Região Administrativa Especial, bem como os Actos de autorização. Pela mesma razão, as “outras leis” podem constituir a base legal para a construção da Área da Grande Baía, porque elas podem ser aplicáveis directamente nas ditas três regiões, formando a base legal comum. Prevalcem primeiro as leis elaboradas pelo Congresso Nacional do Povo para a Região Administrativa Especial, e ele tem o poder de fazer para ela directamente leis nacionais apropriadas, de harmonia com as disposições da Lei Básica. Citam-se, como exemplos, os dois diplomas sobre os métodos de eleição dos deputados ao Congresso Nacional do Povo em Hong Kong e Macau. Os cidadãos chineses de entre os residentes de Hong Kong e Macau (adiante designados por residentes de Hong Kong e Macau) têm o direito de participar na vida política do país, em conformidade com o previsto na Constituição e na Lei Básica. Os deputados ao Congresso Nacional do Povo de Hong Kong e Macau, quando tomam parte na administração e discussão de assuntos estatais, podem fazer ouvir a voz das suas populações sobre a integração no conjunto do desenvolvimento do país, e as Autoridades Centrais podem fazer planos de desenvolvimento apropriados para as Regiões, depois de terem apreciado as propostas por eles apresentadas. Sob a condição de respeitar as políticas e as directrizes fundamentais estabelecidas pelas Autoridades Centrais para as Regiões, o Congresso, como órgão de poder supremo do país, pode elaborar regras directamente que permitam garantir a prosperidade e estabilidade das Regiões, de acordo com a Constituição e a Lei Básica. Para além disso, o Acto de Autorização, que representa o espírito legislativo do mesmo Congresso, o de “manter a prosperidade e a estabilidade de Hong Kong e Macau”, previsto na Lei Básica, é a decisão de autorizar as Regiões a aplicar as suas leis em determinada zona do continente ou é a forma de delegação com a qual o Conselho do Estado elabora normas para as Regiões. No que toca à forma de autorização do Comité Permanente do Congresso Nacional do Povo, acontece sempre que se arrenda certa área do continente às Regiões muito populosas, mas com reduzido espaço territorial, para que tenham mais oportunidades de expansão. Por exemplo,

---

<sup>7</sup> Os tipos de normas legais detalhados vêem-se na tese do autor Feng Zhehua: Análise sobre a forma das leis da Região Administrativa Especial que não constam no artigo 18o da *Lei Básica*, publicada no Número 3, 2017, da *Revista das Funções Públicas de Macau*.

O Governo Central autorizou respectivamente Hong Kong e Macau a usar partes de terrenos sítos na Baía de Shenzhen e na Montanha Grande para os aproveitar, em forma de decisão. Isto ajuda as Regiões no sentido de aumentar o efeito e o espaço da aplicação das suas leis, só lhes trazendo benefícios. As regras estabelecidas pelo Conselho do Estado para as Regiões têm por objectivo dar-lhes a definição da área de jurisdição, sendo as medidas de grande relevância que clarificam o espaço do seu progresso. Entre aquelas aqui se citem o “Mapa Administrativo da RAEM da RPC” e o “Mapa Administrativo da RAEHK da RPC”. Antigamente, as águas territoriais de Zhuhai eram imensas, e Macau quase não tinha águas territoriais sobre as quais não podia exercer a jurisdição. O espaço do seu desenvolvimento era muitíssimo limitado. Em 2015, o Conselho do Estado anunciou, pela primeira vez, que Macau possui uma área de águas territoriais de 85 quilómetros quadrados. Por outras palavras, ele usou a autorização dada pela Constituição para aumentar o espaço do progresso de Macau. Terminada a demarcação das novas águas territoriais de Macau, por certo, obterá maior espaço de desenvolvimento, que lhe permitirá o fomento da economia e a manutenção da prosperidade e a estabilidade. Pelo exposto, o Acto de Autorização ofereceu não só uma sólida base legal que assegura a prosperidade e estabilidade de Hong Kong e Macau, como ainda o espaço suficiente e a base do sistema que permitem a intervenção activa das Regiões na construção da Área da Grande Baía.

### **III. Acordos de auxílio judicial inter-regional: Base judicial para a construção da Área da Grande Baía**

Nos termos da Lei Básica, Hong Kong e Macau podem chegar a um acordo sobre assistência judicial com os órgãos judiciais das outras regiões do país.<sup>8</sup> Isto ofereceu a prova de acto legislativo para a criação de relações judiciais de assistência recíproca com órgãos judiciais do continente, a diversos níveis. Resumindo: as disposições da Lei Básica sobre assistência judicial no continente parece uma “moeda com duas faces”, isto é, tanto aos órgãos judiciais de Hong Kong e Macau, como aos do continente é conferido o tal poder de estabelecer relações de assistência judicial mútua. Havia pessoas que viam que esse artigo aludia só aos órgãos judiciais de

---

<sup>8</sup> Vide o artigo 93º, *Lei Básica*.

Hong Kong e Macau, aos quais deveria caber a tal iniciativa, antes de mais nada. Essa afirmação, na prática, não corresponde à Lei Básica, uma interpretação errada que não favorece a consolidação da base judicial para a construção da Área da Grande Baía e muito menos para o cumprimento saudável do princípio “Um País, Dos Sistemas”. Como acima se diz, a Lei Básica é um diploma nacional, que não se aplica somente nas Regiões, mas também no continente. Segundo estudos anteriores, certamente, tomava-se a Lei Básica como parede corta-fogo entre o regime legal das Regiões e o sistema legal do continente, tendo-se interpretado o mesmo artigo unilateralmente, ou seja, só os órgãos das Regiões possuem o poder de criar relações de assistência judicial mútua com os do continente. Efectivamente, dado que a Lei Básica também se cumpre no continente, os órgãos deste têm o mesmo poder que os das Regiões. Isto quer dizer que tanto os órgãos das Regiões, como os do continente podem tomar a iniciativa de estabelecer relações de auxílio judicial recíproco, ou têm poder dominante neste contexto. Se Hong Kong ou Macau pretenderem criar uma relação de ajuda judicial com um órgão judicial do continente, e este lhes oferecer recusa por certos motivos, esse relacionamento será impossível. Perante o caso, não se pode dizer que os órgãos judiciais de Hong Kong ou Macau não têm poder dominante. À medida que se aprofundam as relações comerciais e económicas entre as Regiões e o continente, sobretudo na Área da Grande Baía, o desejo de criar entre eles relações de assistência judicial será maior na esfera dos assuntos civis e comerciais, uma situação distinta da anterior na qual o continente recebia passivamente a relação de ajuda judicial que Hong Kong ou Macau pretendia criar, porque tinha pressa em abrir o mercado das Regiões. Em resumo, quanto mais se aprofundarem as relações económicas e comerciais entre o continente (Área da Grande Baía) e as Regiões, mais o relacionamento judicial entre eles terá uma maior igualdade. Devido ao regime político do continente, nos termos da lei, os órgãos chineses a diversos níveis têm o poder de criar directamente uma relação de ajuda mútua judicial com as Regiões, sendo habitual não tomarem a iniciativa de o fazer, antes apresentando o pedido ao órgão superior ou ao órgão judicial supremo (Tribunal Supremo do Povo). Igualmente, por causa do problema do regime político, os órgãos judiciais de Guangdong a diversos níveis carecem de autorização do órgão judicial supremo para se afastarem dos vários riscos políticos, que, por seu lado, continuam a existir a curto tempo, desaparecendo porém gradualmente à medida que se alcança a compreensão completa e correcta da Lei Básica.

Presentemente, os acordos de assistência judicial assinados entre o continente e as Regiões referem-se sobretudo a assuntos civis e comerciais. Por exemplo, “Acórdão do Tribunal Supremo do Povo sobre Reconhecimento Mútuo e Execução da Decisão de Arbitragem entre o Continente e a RAEM”, “Acórdão do Tribunal Supremo do Povo sobre Reconhecimento Mútuo e Execução da Decisão sobre Casos Civis e Comerciais entre o Continente e a RAEM” e “Acórdão do Supremo Tribunal do Povo Relativos a Atribuições Mútuas na Obtenção de Provas em Casos de Matéria Civil e Comercial entre os Tribunais do Continente e da RAEHK”. Ainda não há acordos assinados sobre casos penais e administrativos, no que respeita à assistência mútua judicial. Os acordos supramencionados sobre auxílio judicial constituem a pedra fundamental para a criação de relações de assistência judicial entre o continente e as Regiões. É também uma “Peça Requistada”, fabricada nas consultas em pé de igualdade entre o Tribunal Supremo do Povo e as Regiões, fexercendo um papel importante no fomento do auxílio judicial inter-regional do nosso país e no desenvolvimento dos esforços conjuntos para a resolução de litígios legais transfronteiriços. É de salientar ainda que desempenha um papel de garantia judicial na promoção da construção da Área da Grande Baía.

Não se nega que o primeiro problema com que se depara no processo de uma cooperação inter-regional é necessariamente a questão legal. É inevitável que aconteçam disputas legais transfronteiriças no fomento comercial e económico entre as três regiões. Devido à diferença dos seus sistemas jurídicos, não tardarão a surgir conflitos legais. Entretanto,, é de salientar a função da assistência judicial. Apesar de ter sido criado o sistema de ajuda judicial nos termos civis e comerciais, a profundidade e a amplitude da cooperação não chegam a satisfazer as necessidades do desenvolvimento florescente da Área da Grande Baía. Neste contexto é normal o surgimento de diversos problemas na prática. Primeiro, a incerteza da conclusão do julgamento no continente. Cite-se Guangdong como exemplo, onde o sistema judicial concede ao litigante o direito de requerer a repetição do julgamento, mas, a decisão ou sentença pronunciada por certos tribunais não é convincente, até causando suspeitas de corrupção judicial no processo de julgamento. Por isso, acontece que há litigantes que não cessam de pedir a repetição do julgamento do seu caso. Assim não se sabe quando pode chegar o dia da conclusão do caso. Além disto, no continente está em vigor o Sistema de esponsabilização vitalícia em caso de erro judiciário, um mecanismo de responsabilização judicial que, por sua vez, aumenta a possibilidade de um litígio durar muito tempo

sem efeito. Se assim for, quando um órgão judicial de Hong Kong ou Macau pediro para dar ajuda na execução de bens que o perdedor do processo possui em Hong Kong ou Macau, existe o tal factor da incerteza da conclusão definitiva do caso. É verdade que, na prática, por causa deste factor, os órgãos judiciais das Regiões não se atrevem tão facilmente a ajudar na execução da decisão vinda do continente (Guangdong, inclusive). Segundo: Para obter evidências ou ajudar a cumprir as decisões sobre litígios civis e comerciais pela admissão recíproca, é necessário pedir a apreciação e a aprovação a um tribunal especial, mas os seus procedimentos são complicados e os custos das acções são elevados. Por conseguinte, sob a direcção do grupo de liderança central, para acelerar o andamento da assistência judicial nos termos civis e comerciais, sem obstáculos à sua concretização e para fomentar o desenvolvimento comercial e económico na Área da Grande Baía, pede-se ao Tribunal Supremo do Povo que dê autorização aos órgãos judiciais de Guangdong e aos órgãos judiciais dos diversos níveis na dita Área, para oferecerem ajuda judicial aos das Regiões a diversos níveis em numerosos aspectos. Eis as medidas concretas: 1) os tribunais de Guangdong devem melhorar o julgamento sumário e cumprir com rigor o sistema de duplo grau de jurisdição no tratamento dos litígios que envolvam Hong Kong e Macau e proibir a intervenção de repartições interessadas ou a interferência individual na execução do caso. Terminada a execução da sentença nas Regiões, verificando-se que o caso foi mal julgado, deve criar-se um mecanismo de retorno de execução rápida, a fim de evitar o aumento dos prejuízos dos direitos e interesses legítimos dos interessados. 2) a pedido de cada parte, o serviço de entrega mútua de documentos judiciais sobre casos de carácter civil e comercial entre as 9 cidades de Guangdong<sup>9</sup> e a RAEHK tem sido executado por meio do Tribunal Superior do Povo de Guangdong e do Tribunal Superior da RAEHK. Deve alterar-se essa situação, isto é, o serviço de entrega mútua de documentos judiciais sobre casos de carácter civil e comercial deverá ser prestado directamente pelos tribunais de todos os níveis das nove cidades de Guangdong e pelos tribunais de todos os níveis de Hong Kong; os tribunais de todos os níveis das nove cidades de Guangdong e os tribunais de todos os níveis de Hong Kong podem incumbir-se entre si directamente no sentido de obter provas; o serviço de entrega mútua de

---

<sup>9</sup> As nove cidades são: Cantão, Shenzhen, Dongguan, Huizhou, Foshan, Zaoqin, Zhuhai, Zhongshan e Jiangmen.

documentos judiciais sobre casos de carácter civil e comercial entre as nove cidades de Guangdong e a RAEM tem sido executado por meio do Tribunal Superior do Povo de Guangdong e pelo Tribunal de Última Instância de Macau. Deve alterar-se essa situação, isto é, a pedido de cada parte, o serviço de entrega mútua de documentos judiciais sobre casos de carácter civil e comercial deverá ser prestado directamente pelos os tribunais de todos os níveis das nove cidades de Guangdong e pelos tribunais de todos os níveis de Macau; 3) O litigante pode pedir directamente a admissão e execução das decisões judiciais sobre matérias civis e comerciais a todos os órgãos judiciais das nove cidades de Guangdong e aos de Hong Kong; 4) os tribunais das nove cidades de Guangdong e os de Hong Kong que apresentem pedidos entre si e executem decisões de arbitragem devem ser substituídos pelos tribunais de base do povo dos ditos nove municípios de Guangdong e pelos tribunais distritais, tribunais de primeira instância e tribunais especiais da RAEHK, em vez dos tribunais intermediários do povo do continente e do Tribunal Superior de Hong Kong; os tribunais das nove cidades de Guangdong e os de Macau que apresentem pedidos entre si e executem decisões de arbitragem devem ser substituídos pelos tribunais de base do povo dos ditos nove municípios de Guangdong e pelo tribunal de primeira instância da RAEM, em vez dos tribunais intermediários do povo do continente e do Tribunal de Última Instância de Macau. Além disto, há ainda dois problemas em torno da assistência judicial que devem ser resolvidos pelas partes envolvidas na construção da Área da Grande Baía: a) o auxílio judicial em casos criminais constitui um “osso duro de roer” na Área da Grande Baía, que precisa de ser solucionado aos poucos. Sob a direcção do grupo de liderança central da dita Área, é preciso que o Tribunal Supremo do Povo conceda autorização aos órgãos judiciais de Guangdong para fazerem ali um ponto experimental, para depois estabelecerem um sistema de assistência judicial inter-regional em casos criminais. Como é grande a diferença dos sistemas criminais de Guangdong e de Hong Kong, é provável que as nove cidades da dita província criem, para começar, uma relação de auxílio judicial em casos criminais, tais como suborno, corrupção, fraude e contrabando. Mas há muitas características semelhantes que existem entre os regimes penais de Guangdong e de Macau. Pelo que ambas as partes podem estabelecer relações de ajuda judicial em todas as esferas criminais. Por fim, generalizar-se-á a assistência judicial em todos os aspectos, entre as três partes envolvidas na construção da Área da Grande Baía. b) É necessário começar já a dar atenção a um novo problema que é o do auxílio

judicial no domínio administrativo, no qual as partes da Área da Grande Baía vão cooperar, cujo conteúdo abrange o controlo do ambiente transfronteiriço e a gestão e inspecção de bens alimentares e medicamentos, mediante o uso dos diversos meios administrativos, que inevitavelmente produzirão processos administrativos na sociedade de estado de direito, quando começar a ser exercido o poder administrativo de modo legal ou ilegal. Considerando isto, se existir um processo contra um acto administrativo no sector dos assuntos transfronteiriços, os departamentos administrativos transfronteiriços têm de oferecer assistência administrativa, incluindo provas concernentes ao género e à natureza do acto administrativo processado. Por essa razão, é preciso que, sob a direcção do grupo de liderança central da Área da Grande Baía, e mediante a autorização a conceder pelo Tribunal Supremo do Povo aos órgãos judiciais de Guangdong, se desenvolva por completo a assistência judicial entre as três partes no domínio administrativo inter-regional. Pelo exposto, é evidente que a celebração de acordos de ajuda judicial inter-regional está dentro do previsto na Lei Básica, sendo a base jurídica para a construção da dita Área. É de salientar que os procedimentos de assinatura de tal acordo ainda não foram sistematizados nem normalizados, e, entretanto, sente-se a falta de profundidade e de amplitude da cooperação entre o continente e Hong Kong e Macau em matérias civis e comerciais. Tudo isto é um factor que restringe, em certa medida, a ajuda judicial na Área em questão. À medida que se vai compreendendo o espírito inerente da Lei Básica, de modo completo e exacto, será criado com rapidez um mecanismo de cooperação inter-regional nos aspectos civil, comercial, criminal e administrativo. Esse dia não vai demorar a chegar. Quando esse dia vier, o acordo de assistência judicial inter-regional ocupará um lugar relevante e indispensável na base jurídica para a construção da mesma Área.

#### **IV. As Regras da OMC: Direito Internacional e Construção da Área da Grande Baía**

Hong Kong e Macau, membros da OMC, gozam do estatuto do Direito Internacional de “Território de Alfândega Segregada” e Guangdong que não é Território de Alfândega Segregada, foi escolhida como a região autorizada tacitamente pelo Governo Central para, em nome da China, realizar inovações como região de estado de direito local. A China aderiu à OMC, na qualidade de país em vias de desenvolvimento, e Hong

Kong e Macau, na qualidade de economias desenvolvidas. Guangdong, que faz parte do continente, assume as obrigações e os deveres estabelecidos pela OMC, que não são todos iguais aos de Hong Kong e Macau. Considerando o âmbito do ajustamento das regras da OMC, vê-se que o tal ajuste foi feito principalmente em torno dos proplemas de comércio e economia, que, por seu lado, sempre se misturaram e cruzaram com os assuntos sociais, legais e culturais. O âmbito da jurisdição não está bem claro. Os problemas encarados no início da construção da Área da Grande Baía estão, na sua maioria, ligados ao comércio e à economia, pelo que, as regras da OMC, inevitavelmente, terão um papel normativo durante o processo de desenvolvimento da Área da Grande Baía. Hong Kong e Macau, que são portos francos internacionais, têm um comércio externo muito grande, e onde numerosas empresas internacionais têm as suas sedes, e se assinam contratos de comércio conforme as regras da OMC, das quais, necessariamente, derivarão alguns problemas nelas latentes e delicados a merecer consideração, à medida que se aprofunda a construção da Área da Grande Baía, como é, por exemplo, o estatuto da economia de mercado. Como alguns domínios no mercado do continente chinês não estão tão abertos como em outros Estados-membros, muitos deles não o reconhecem com o estatuto de economia de mercado. As regras da OMC permitem que se adoptem certas medidas em relação aos membros sem o estatuto de economia de mercado, para proteger os interesses dos membros com o estatuto de economia de mercado. Estes factores, caso apareçam na Área da Grande Baía, criarão, necessariamente, impacto no desenvolvimento saudável do seu comércio e economia. Hong Kong e Macau não conseguem livrar-se da guerra comercial entre a China e os Estados Unidos, que há pouco rebentou. São evidentes os efeitos negativos por ela causados: mais incertezas no mercado financeiro de Hong Kong e grandes variações na Bolsa de Valores de Hong Kong por causa das influências das bolsas de valores da China e dos EUA. Apesar de os conflitos económicos entre os dois países não se estenderem ainda a outros domínios, se não forem estabelecidas regras ou regulamentos oportunamente para os controlar, alastrar-se-ão à esfera financeira, afectando, assim a prosperidade e a estabilidade de Hong Kong. Esteja o mercado chinês já aberto ou não, conforme as regras da OMC, é questão a considerar os motivos pelos quais explodiu a guerra comercial entre os EUA e a China. Pode verificar-se que a OMC não é capaz de evitar que a Área da Grande Baía não receba impactos com origem em certos factores internacionais durante a sua construção.

Guangdong, Hong Kong e Macau fazem parte integrante do mesmo país soberano. A forma como for tratada a relação entre as regras da OMC e as normas da China poderá afectar directamente o papel de unificação e integração desempenhado pela Constituição no curso da construção da Área da Grande Baía. É uma questão que deverá ser tratada com prudência pelas partes envolvidas. Considerando um longo tempo necessário para a construção da Área da Grande Baía, sugere-se que, mediante acções das organizações não governamentais, se reforce a cooperação entre as empresas e os organismos sociais e públicos, com vista a evitar ao máximo as regras da OMC que regulam os actos governamentais, ou seja, os factores desfavoráveis à Área da Grande Baía, e, ao mesmo tempo, para que se retire o melhor para maximizar a obtenção dos interesses da construção da Área da Grande Baía dentro do quadro da OMC. Concretamente, estimular todos os sectores estabelecidos na dita Área a elaborar por si normas não vinculativas mais abrangentes e mais precisas para as actividades comerciais e económicas às quais se dediquem e dar-se prioridade ao uso dessas normas não vinculativas para as actividades comerciais e económicas dentro da Área. Quando se fizerem comércio e se estabelecerem relações económicas com outros países através da assinatura de contratos, que seja feito o possível para evitar que as regras da OMC tragam efeitos negativos às normas não vinculativas em simultâneo. Para além disto, as partes envolvidas na construção da Área da Grande Baía devem ter uma clara percepção de que as regras da OMC visam em particular a esfera comercial e que na cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau só uma parte das relações económicas está sujeita às restrições das regras da OMC. Torna-se necessário pois reforçar a investigação sobre as relações económicas, a fim de enumerar as diferenças entre a economia e a política, a cultura, a sociedade e a ecologia, etc., e evitar a expansão do âmbito dos conflitos económicos e a restrição do espaço da construção da Área da Grande Baía.

## **V. Acordo intergovernamental entre Guangdong, Hong Kong e Macau (CEPA) e acordos suplementares: Base legal inter-regional da construção da Área da Grande Baía**

Administrativamente, Guangdong, Hong Kong e Macau, que pertencem respectivamente ao nível provincial, estão igualmente sob a direc-

ção unificada das Autoridades Centrais. Se se acentuar com excesso o papel das regras da OMC na construção da Área da Grande Baía, salientar-se-á claramente o mesmo *status* das três regiões que pertencem ao mesmo país soberano, o que não é bom para mostrar o papel unificador e de integração da Constituição em Hong Kong e Macau. Por isso, para além do respeito formal pelas regras da OMC, a cooperação entre elas baseia-se nomeadamente nos diplomas inter-regionais, isto é, no CEPA e seus acordos suplementares, que constituem em si as normas mais directas para a construção da Área da Grande Baía, formando a base da lei inter-regional. Até hoje, o Acordo Intergovernamental entre Guangdong, Hong Kong e Macau (CEPA) e os acordos suplementares não passaram a ser parte das leis vigentes em todo o país, de harmonia com a Constituição e as regras de legislação e os procedimentos legislativos. O seu cumprimento, que parece “lei não vinculativa”, segundo o Direito Internacional, depende totalmente da consciência de cada parte contratante. Quando a construção da Área da Grande Baía atingir certa fase do desenvolvimento, é provável que as três partes comecem a fazer alguns diplomas legais obrigatórios uns após outros. Há estudiosos que defendem a elaboração de uma lei de conflitos inter-regionais da RPC, uma vez que as três regiões ainda não começaram a aprofundar a cooperação no aspecto jurídico, não obtendo certo consenso acerca de numerosos problemas. Assim, a chamada lei de conflitos inter-regionais virá a lume, só quando a construção da Área da Grande Baía alcançar certo estádio avançado. Por isso, dedico agora um pouco mais de tempo para expor a base dos dois diplomas inter-regionais já vigentes.

Primeiro, o Acordo Intergovernamental entre Guangdong-Hong Kong-Macau. Desde o dia do regresso de Hong Kong e Macau, com as quais Guangdong assinou uma série de acordos intergovernamentais sobre relações de cooperação bilateral ou multilateral, tais como, Acordo de Cooperação de Educação de Guangdong e Hong Kong, Acordo de Cooperação de Turismo de Guangdong e Macau e Acordo de Cooperação Cultural entre Guangdong e Macau, que a cooperação entre as três regiões nos sectores dos serviços e da educação tem vindo a aprofundar-se. Até agora, muitos deles foram postos em execução pelas três regiões, mediante autorização tácita dada pelo Governo Central. Eis o exemplo típico: o Acordo-Quadro sobre o Aprofundamento da Cooperação entre Guangdong-Hong Kong-Macau no Desenvolvimento da Área da Grande Baía. Xi Jinping, Presidente da RPC, esteve presente no acto de assina-

tura deste documento. Faço então a seguinte pergunta: se esses acordos não tivessem base legal, o presidente da RPC, como testemunha, teria infringido a lei? Claro que os estudos até agora realizados não conseguiram esclarecer esta questão essencial. Por outras palavras, como os acordos inter-regionais entre Guangdong-Hong Kong-Macau não têm ainda uma expressa força coerciva do Estado, toma-se isto como um suporte, chegando-se à conclusão confusa de que não têm base legal.<sup>10</sup> De facto, esse pensamento lógico equivale ao de que, como a Inglaterra não tem uma constituição escrita, logo, não tem uma Constituição. Efectivamente, como acima se disse, a lógica inerente na Constituição e na Lei Básica já inclui a ideia da fusão de Um País e Dois Sistemas, com a finalidade de eliminar as diferenças entre essas duas coisas, sem distanciá-las uma da outra cuidadosamente. Interpretando e compreendendo bem o espírito da Constituição e da Lei Básica, como se estripasse a “conception vessel and governor vessel”, a cooperação entre o continente e Hong Kong e Macau produzirá frutos ideais e toda a base legal potencial será estabelecida. Mais uma pergunta: Todas as formas vigentes de cooperação inter-regional poderão ser julgadas como práticas usuais constitucionais? Ou elevar directamente a forma das convenções a uma forma de lei, aceitável e aplicável tanto no continente como em Hong Kong e Macau? Cabe aos pesquisadores responder. Não se pode aplicar directa e mecanicamente um pensamento usual da jurisprudência à interpretação do verdadeiro sentido do princípio “Um País, Dois Sistemas”.

De igual modo, como caminho para a construção concreta da Área da Grande Baía, o Plano Director do Desenvolvimento da Área da Grande Baía de Guangdong-Hong Kong-Macau e outros documentos similares poderão servir-lhe de base legal? A resposta é positiva. Quaisquer planos da construção da Área da Grande Baía, feitos por fulano ou sicrano ou por um grupo, no sentido lato, pertencem ao número dos acordos intergovernamentais entre Guangdong-Hong Kong e Macau. Cite-se como exemplo o “Plano Director do Desenvolvimento da Área da Grande Baía de Guangdong-Hong Kong-Macau”, que, na forma, foi proclamado em nome das Autoridades Centrais, mas, com um conteúdo onde se contam

---

<sup>10</sup> Este pensamento e argumentação é igual ao do CEPA e seus acordos suplementares. É preciso que os pesquisadores vejam dialecticamente as particularidades do princípio Um País e Dois Sistemas, sem que apliquem mecanica e directamente a jurisprudência que contém a universalidade dos casos de cooperação entre o continente e Hong Kong e Macau.

pareceres dos quatro lados, sendo um cristal de sabedoria, formado com base nas circunstâncias de cada parte envolvida e após feitas diversas consultas. O que mais importa é que o tal Plano foi elaborado sob a orientação do Governo Central. Por outras palavras, é bem óbvio que este deu autorização ao desenvolvimento da Área da Grande Baía, mediante a cooperação entre as três regiões. Em resumo, o “Plano Director do Desenvolvimento da Área da Grande Baía de Guangdong-Hong Kong-Macau” ou outros instrumentos semelhantes poderão servir ou não de base legal para a construção da dita Área?

Segundo, o CEPA e seus acordos suplementares, tem por finalidade aumentar a facilitação e a liberalização das trocas de mercadorias, serviços e investimentos entre o continente e Hong Kong e Macau, bem como oferecer-lhes um espaço mais amplo de cooperação económica. Pela mesma razão, como o CEPA e seus acordos suplementares não têm criado um mecanismo de garantia eficaz de execução, nem um sistema de solução de conflitos, é inevitável que, na prática, cada uma das regiões, possa, por seu lado, tomar o que lhe seja preciso, de modo a afectar os efeitos reais do CEPA e os seus acordos suplementares. Para que isto não aconteça entre si, todas as partes devem fazer pleno uso do conceito de *win-win* na cooperação entre o continente, Hong Kong e Macau, sobretudo na colaboração jurídica entre si, mantendo a atitude de “*respiração comum, destino comum e coração no coração*”, mostrando a energia positiva da ideia de *win-win*, renunciando à ideia de ser “líder”, buscando o máximo divisor comum. Só desta maneira poderão pôr-se em prática, integral e precisa, para que os residentes de Hong Kong e Macau gozem da prosperidade e de glória comum da Pátria.

Pelo exposto, tanto a natureza dos acordos intergovernamentais de Guangdong-Hong Kong-Macau, como a do CEPA e seus acordos suplementares pertencem ao âmbito da “lei não vinculativa”. Daí que se pense, no círculo jurisprudencial, que a construção da Área da Grande Baía não tem base legal. As pessoas que têm esse ponto de vista só consideram uma coisa, isto é, terem ou não esses acordos força coerciva do Estado como garantia, sem ver se eles possuem a eficácia de “lei não vinculativa”, que é também grande. Quando uma parte deixar de cumprir ou se atrasar no andamento da construção, as outras partes, naturalmente, podem reduzir os passos da cooperação, como forma de “sanção”. Não se trata apenas de usar a força coerciva do Estado como critério de avaliação. Mais, no âmbito do quadro «Um País, Dois Sistemas», a forma como se usa a força

coerciva do Estado continua a ser uma proposição importante, que requer um projecto viável, através dos esforços conjuntos das várias partes. À medida que se aprofunda a cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau, revelam-se progressivamente experiências eficazes de estado de direito, e as Autoridades Centrais poderão, em data oportuna, nos termos da lei, definir o estatuto legal da construção da Área da Grande Baía.

## VI. Conclusão

Como a Área da Grande Baía é uma novidade do princípio “Um País, Dois Sistemas”, ainda não foi elaborado um acto legislativo que sirva de base legal ao seu desenvolvimento invulgarmente rápido. O que não significa que o tal progresso não tenha base legal. Não se nega que não existe ainda um diploma no regime legal do nosso país, pelo qual se possa reger a cooperação inter-regional até aos dias de hoje. Todavia, não ter regras expressas e não ter normas são dois problemas de dimensão diferente. No primeiro, a partir das normas legais, se dá mais atenção à interpretação literal; o segundo só se pode resolver, a partir do sistema de normas legais e da explicação do objectivo e até remontando ao espírito legislativo. Aqueles pontos de vista que defendem a inexistência de base legal para a construção da Área da Grande Baía não correspondem ao *status* do seu desenvolvimento florescente, nem favorecem o enriquecimento do núcleo do princípio “Um País, Dois Sistemas”. Pelo exposto, chego à conclusão: Não aceito este ponto de vista, isto é, reconhecer que não há ainda fundamentos legais expressos por lei e negar em simultâneo a existência de qualquer base legal para a construção da Área da Grande Baía; por outras palavras, não se inferiu, do objecto legislativo das normas legais, o direito de cooperação inter-regional exercido por Guangdong, Hong Kong e Macau no desenvolvimento da dita Área. Considerando o actual regime legal do nosso país, há base legal que apoia a construção da Área da Grande Baía pelo menos nestes seis aspectos: económico, político, cultural, social, ecológico e legal. De facto, é uma cooperação entre governos locais com diferentes sistemas legais dentro do território do mesmo país soberano. Apesar de a base legal parcial não estar manifesta de forma clara e directa e a sua natureza ainda se assemelhar à de “lei não vinculativa”, tudo isso não constitui obstáculo à apresentação integral e sistemática da base legal da construção da Área da Grande Baía. Desde que haja compreensão completa, correcta e exacta da durabilidade e da importância do princípio “Um País, Dois Sistemas”, no conjunto do

desenvolvimento nacional, torna-se cada vez mais nítida a base legal da construção da Área da Grande Baía, de modo a melhor assegurar o desenvolvimento comum e a prosperidade comum, tanto no continente, como em Hong Kong e Macau.