

# **Interpretar “Volta a Assumir o Exercício da Soberania”**

**WANG Yu\***

Macau, que abrange a península de Macau e as ilhas da Taipa e de Coloane, tem sido parte do território da China desde os tempos mais remotos. Surgida a questão de Macau a partir de meados do século XVI, Macau foi gradualmente ocupado por Portugal. A solução para a questão de Macau é a recuperação de Macau pelo Governo Chinês que volta a assumir o exercício da soberania sobre Macau, pondo fim à ocupação e administração portuguesa sobre o Território.

O 1.º parágrafo do Preâmbulo da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau apresenta expressamente a origem e a solução da questão de Macau. “Volta a assumir o exercício da soberania” é o sentido nuclear para resolver a questão de Macau e o resultado necessário, é igualmente o ponto de partida em termos lógicos, da criação da RAEM, da implementação dos princípios “Um País, Dois Sistemas”, “Macau governado pelas suas próprias gentes” e “alto grau de autonomia”, depois da solução da questão de Macau pelo Governo Chinês. Por isso, uma compreensão completa, correcta e profunda sobre o significado de “volta a assumir o exercício da soberania” é fundamentação teórica da nossa interpretação e tratamento da relação entre o Governo Popular Central e a RAEM, com uma atitude correcta.

## **I. Significado Substancial de “Volta a Assumir o Exercício da Soberania” Consiste na Recuperação do Poder do Exercício da Governação**

Durante as negociações sobre a questão de Hong Kong entre o Governo Chinês e o Reino Unido, o termo primordialmente usado para referir “volta a assumir o exercício da soberania” foi “transferência de soberania”; entretanto, entendia-se que o termo não era o mais adequado, pois Hong Kong tem sido parte do território da China desde os tempos mais remotos e a soberania é da China desde e para sempre. Embora o Território fosse ocupado pelo Reino Unido, não se pode dizer que a soberania era do Reino Unido. Por isso, passou a utilizar-se “volta a assumir o exercício da soberania”. Os dizeres, nas palavras de Deng Xiaoping, como “retorno da soberania” ou “transferência da soberania”, foram ambos corrigidos para “volta a assumir o exercício da soberania”.<sup>1</sup>

O dizer “volta a assumir o exercício da soberania” exprime legal e precisamente o significado de que a China possui a soberania sobre Hong Kong desde e para sempre. Em diplomas como a *Declaração Conjunta Sino-Inglesa sobre a Questão de Hong Kong*, a *Declaração Conjunta*

---

\* Investigador com a categoria de Professor Associado do Centro de Estudos de Um País, Dois Sistemas do Instituto Politécnico de Macau.

*Sino-Portuguesa sobre a Questão de Macau*, a *Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong* e a *Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau*, é utilizado o dizer “volta a assumir o exercício da soberania”. Sendo diferente a questão de Hong Kong, relativamente à questão de Macau, Portugal, depois da Revolução dos Cravos de 1974 declarou que Macau é uma região especial sob governação portuguesa e em 1979, estabelecidas as relações diplomáticas entre a China e Portugal, Portugal afirmou que Macau é território chinês e prometeu que, no momento adequado, devolveria Macau à China com base em negociações.<sup>2</sup> Isto constituiu um pressuposto fundamental para a assinatura da *Declaração Conjunta sobre a Questão de Macau* pelos Governos Chinês e Português. O Artigo 1.º da *Declaração Conjunta sobre a Questão de Macau* assinada no dia 13 de Abril de 1987, diz expressamente: “Os Governos da República Popular da China e da República Portuguesa declaram que Macau (que abrange a península de Macau e as ilhas da Taipa e de Coloane), é território da China e o Governo da República Popular da China voltará a assumir o exercício da soberania sobre Macau em 20 de Dezembro de 1999.”<sup>3</sup> Isto quer dizer que, antes do Retorno de Macau ou até antes da assinatura da *Declaração Conjunta sobre a Questão de Macau*, a questão da soberania já tinha sido resolvida e a questão remanescente era quando terminaria a governação de Macau por parte de Portugal. Por isso, entende-se que a cerimónia do dia 20 de Dezembro de 1999 foi uma cerimónia de “Transferência do Poder Político”, em vez de “Transferência da Soberania”. “Transferência do Poder Político” significa que Portugal devolveu o poder da governação de Macau à China, sob a condição prévia de que a soberania de Macau é da China.

“Volta a assumir o exercício da soberania” não significa a recuperação da própria soberania, mas sim volta a assumir o “exercício da soberania”, sendo a palavra-chave “volta a assumir o exercício”. Como Macau tem sido parte do território da China, a soberania de Macau é da China desde e para sempre. Assim, uma vez que a soberania é da China, não pode dizer-se que a China recupera a soberania sobre Macau. “Volta a assumir o exercício da soberania” significa que o Governo Chinês volta a assumir essencialmente o exercício do poder exercido por um estado soberano e interpreta-se que volta a assumir o exercício do poder para governar Macau.

Existe a opinião que considera que a soberania tem principalmente um significado simbólico; a forma principal e representativa do Retorno de Macau é o içar da bandeira nacional chinesa em Macau, significando o termo da colonização e concluído o volta a assumir o exercício da soberania. A meu ver, essa opinião é incorrecta. O Retorno de Macau é o começo de volta a assumir a soberania sobre Macau pelo governo chinês, em vez de ser um acto concluído. Soberania é o poder absoluto e supremo do estado. Volta a assumir o exercício da soberania não se refere simplesmente ao poder soberano em termos territoriais, mas significa que o governo chinês começou a exercer o poder absoluto e supremo sobre Macau.<sup>4</sup>

O exercício do poder absoluto e supremo exclui, primeiro que tudo, a interferência de outros países, excluindo também o controlo por forças estrangeiras e a influência sobre os assuntos políticos do interior de Macau. Por isso, a Lei Básica de Macau dispõe explicitamente que a Região Administrativa Especial de Macau é parte inalienável da República Popular da China (Artigo 1.º). A RAEM fica directamente subordinada ao Governo Popular Central (Artigo 12.º). A RAEM proíbe qualquer acto de traição à Pátria, de secessão, de sedição, de subversão contra o Governo Popular Central e de subtracção de segredos do Estado, proíbe organizações ou associações políticas estrangeiras de exercerem actividades políticas na RAEM e proíbe organizações ou associações políticas da Região de estabelecerem laços com organizações ou associações políticas estrangeiras

(Artigo 23.º). O Chefe do Executivo, os titulares dos principais cargos públicos, o Presidente da Assembleia Legislativa, o Presidente do Tribunal de Última Instância e o Procurador da RAEM devem, ao tomarem posse, prestam juramento de fidelidade à República Popular da China (Artigo 102.º).

## II. Linhas e Formas Básicas da Governação de Macau pelo Governo Chinês

Volta a assumir o exercício da soberania sobre Macau pelo governo chinês significa que volta a assumir o poder para governar Macau, o poder absoluto e supremo. Assim, é levantada a questão sobre qual a forma que o governo chinês adopta para concretizar a governação. No sistema unitário da China, a governação dos locais é concretizada através da criação da região administrativa local ou do governo local. Aparecem então duas possibilidades: uma é criar uma região administrativa comum, dotando-a de poderes genéricos; outra é criar uma região administrativa especial, dotando-a de competências que são diferentes das do governo local em geral. Quando resolver a questão de Macau, o Governo Chinês prometeu que não se aplicam em Macau o sistema e as políticas socialistas, mantendo-se inalterados durante cinquenta anos o sistema capitalista e a maneira de viver anteriormente existentes. Para mostrar harmonia com o princípio “Um País, Dois Sistemas”, é necessário criar uma região administrativa especial de Macau, onde é autorizado o exercício de um alto grau de autonomia (Artigo 2.º). E para concretizar o “alto grau de autonomia”, aplica-se essencialmente o princípio “Macau governado pelas suas próprias gentes” e o órgão executivo e o órgão legislativo da RAEM são ambos compostos por residentes permanentes da Região (Artigo 3.º).

O Artigo 3.º da Constituição da China dispõe que “a divisão das funções e dos poderes dos órgãos nacionais e locais tem como princípio dotar suficientemente as autoridades locais do poder de iniciativa e do desempenho dos entusiasmos sob a liderança unificada do Governo Popular Central.” A aplicação na RAEM dos princípios “Um País, Dois Sistemas”, “Macau governado pelas suas próprias gentes” e “alto grau de autonomia” pelo governo chinês é de facto a realização concreta da dotação suficiente às autoridades locais do “poder de iniciativa e do desempenho dos entusiasmos”, como dispõe a Constituição da China. “Um País, Dois Sistemas”, “Macau governado pelas suas próprias gentes” e “alto grau de autonomia” são as linhas e as formas básicas da governação da RAEM pelo governo chinês. Estas linhas e formas básicas de governação não só asseguram a unidade nacional e a integridade territorial do estado, isto é, “Um País”, como também permitem a manutenção e o desenvolvimento do sistema capitalista originalmente existente, permitindo que seja “Macau governado pelas suas próprias gentes” e que tenha um “alto grau de autonomia”, isto é, “Dois Sistemas”.

A fim de assegurar “Um País”, o Governo Popular Central deve reservar e exercer os poderes necessários. Deng Xiaoping diz claramente que é necessário que o Governo Popular Central reserve determinados poderes.<sup>5</sup> Os poderes necessariamente reservados devem englobar em primeiro lugar os poderes relativos às relações externas e à defesa nacional. Depois do Retorno de Macau, só o Governo Popular Central pode representar Macau internacionalmente para participar nos assuntos políticos; o Governo Popular Central é responsável pelos assuntos das relações externas relativos à RAEM. (Artigo 13.º) Os representantes do Governo da Região Administrativa Especial de Macau podem participar como membros de delegações governamentais da República Popular da China em

negociações diplomáticas conduzidas pelo Governo Popular Central que estejam directamente relacionadas com a Região Administrativa Especial de Macau. (Artigo 135.º)<sup>6</sup>

Macau não tem poderes para tratar assuntos diplomáticos, nem pode declarar o estado de guerra com outros países, nem pode criar exército próprio. O Governo Popular Central é responsável pela defesa da RAEM e pela manutenção da ordem pública na Região. (Artigo 14.º) O Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional pode decidir declarar o estado de guerra ou a entrada no estado de emergência. (Artigo 18.º) Os assuntos acima mencionados, em termos fundamentais, são responsabilidades constitucionais pelas quais apenas responde o Governo Popular Central; Macau não pode, não é capaz de tomar essas responsabilidades. Por isso, a China estaciona a guarnição do Exército Popular na RAEM que é dirigida pela Comissão Militar Central da R.P.C. O Chefe do Executivo não comanda a Guarnição de Macau.

Além das relações externas e da defesa, é necessário que o Governo Popular Central exerça os demais poderes, como nomear e exonerar o Chefe do Executivo, os titulares dos principais cargos do Governo, assim como o Procurador da RAEM (Artigo 15.º); autorizar a substituição de funções do Chefe do Executivo durante o seu impedimento ou vacatura (Artigo 55.º); devolver as leis produzidas pela Assembleia Legislativa fazendo com que percam efeito (Artigo 17.º); decidir deferir ou indeferir a moção de censura proposta pela Assembleia Legislativa contra o Chefe do Executivo (Artigo 71.º); interpretar e rever a Lei Básica (Artigos 143.º e 144.º); autorizar a alteração do Anexo I (Anexo I, Artigo 7.º) e aceitar o registo das alterações do Anexo II (Anexo II, Artigo 3.º), etc.

A fim de assegurar “Dois Sistemas”, o Governo Chinês autoriza a RAEM a exercer um alto grau de autonomia e a gozar de poderes executivo, legislativo e judicial independente, incluindo o de julgamento em última instância (Artigo 2.º) e poderes amplos para tratar dos assuntos externos (Artigo 13.º e Capítulo V – Assuntos Externos). A Lei Básica dispõe mantendo-se inalterados durante cinquenta anos o sistema capitalista e a maneira de viver anteriormente existentes (Artigo 5.º); mantendo-se basicamente as leis e os diplomas legais previamente vigentes em Macau (Artigo 8.º), etc. Na RAEM não se aplicam o sistema e as políticas socialistas. Como o país autorizou o “alto grau de autonomia” da RAEM na forma de lei básica estatal, não só a RAEM deve observar, como também as repartições do Governo Popular Central e os locais devem observar. Segundo as regras do direito, nenhuma repartição do Governo Popular Central, província, região autónoma ou cidade directamente subordinada ao Governo Popular Central pode interferir nos assuntos que a RAEM administra, por si própria, dentro do âmbito da sua autonomia (Artigo 22.º).

Por isso, considera-se que a governação pelo Governo da China sobre a RAEM se divide em duas áreas, a saber: o Governo Popular Central exerce os respectivos poderes directamente e o Governo Popular Central autoriza que a RAEM exerça os respectivos poderes, aplicando o “alto grau de autonomia”. Assim, a governação da RAEM engloba os poderes do Governo Popular Central e o poder de alto grau de autonomia da RAEM, sendo os dois reciprocamente influenciados, em vez de serem contrários. Uma vez que o “alto grau de autonomia” da RAEM é delegado pelo Governo Popular Central, em caso algum a RAEM poderá confrontar o exercício dos poderes na RAEM pelo Governo Popular Central ao abrigo da Constituição e da Lei Básica, fundamentando-se no “alto grau de autonomia”.

Não pode entender-se que a estrutura política da RAEM seja apenas o funcionamento independente dos poderes executivo, legislativo e judicial; não pode eliminar-se da estrutura política da RAEM o Governo Popular Central; como os poderes são autorizados pelo Governo

Popular Central, no fundo, o funcionamento da estrutura política da RAEM não pode ser separado do Governo Popular Central. De facto, segundo a Lei Básica, a estrutura política da RAEM é o mesmo que funcionar dentro da estrutura de gerência do estado. Por exemplo, o Chefe do Executivo da RAEM é nomeado pelo Governo Popular Central, com base nos resultados das eleições ou das consultas realizadas localmente (Artigos 15.º e 47.º); compete ao Chefe do Executivo propor os candidatos dos principais cargos e do procurador, para efeitos de nomeação, ao Governo Popular Central (Artigos 15.º, 50.º e 90.º); o Chefe do Executivo é responsável perante o Governo Popular Central (Artigo 45.º); a Assembleia Legislativa deve pedir a decisão do Governo Popular Central relativamente à moção de censura ao Chefe do Executivo (Artigo 71.º); as leis produzidas pela Assembleia Legislativa devem ser comunicadas para registo ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional e o Comité Permanente pode devolver a lei, se necessário, deixando imediatamente de produzir efeitos (Artigo 17.º). O poder de interpretação da Lei Básica pertence ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional e os tribunais da RAEM devem seguir a interpretação do Comité Permanente (Artigo 143.º); o poder de revisão da Lei Básica pertence à Assembleia Popular Nacional (Artigo 144.º), etc. Nesta perspectiva, embora nos termos da Lei Básica, a RAEM goze de poderes executivo, legislativo e judicial independente, incluindo o de julgamento em última instância, autorizados pelo Governo Popular Central, existe a separação de poderes, o mecanismo de controlo, de equilíbrio e de coordenação; porém, não se pode chamar a esta estrutura política “separação de 3 poderes”. A característica da estrutura política da RAEM é uma forma de organização da autoridade local.

Volta a assumir o exercício da soberania sobre Macau pelo Governo da China não é apenas um poder nominal, nem é um gesto simbólico, mas refere-se a um poder absoluto e supremo. Por exemplo, a Lei Básica de Macau dispõe que o Chefe do Executivo é nomeado pelo Governo Popular Central, com base nos resultados das eleições ou das consultas realizadas localmente (Artigo 47.º), sendo a nomeação substancialmente um poder de nomeação que significa poder nomear ou poder não nomear, ou seja, não significa que depois das eleições locais, a nomeação pelo Governo Popular Central seja apenas uma formalidade, um poder abstracto ou cerimonial. A Lei Básica de Macau também dispõe que o Chefe do Executivo é responsável perante o Governo Popular Central (Artigo 45.º), sendo essa uma responsabilidade substancial.

“Um País” é o fundamento e a condição prévia de “Dois Sistemas”. O sistema do capitalismo mantido na RAEM não é independente do Governo Popular Central, nem é independente do sistema do socialismo aplicado no Interior da China.<sup>7</sup> O sistema do “Capitalismo” aplicado na RAEM, aplicado no âmbito soberano da China, é o “Capitalismo” sob a liderança do Governo Popular Central. Como se mantém e desenvolve o sistema do capitalismo originalmente existente e como se mantém a estabilidade social e o desenvolvimento económico, são temas muito importantes e inevitáveis para o Governo Popular Central; depois de volta a assumir o exercício da soberania sobre Macau, são também temas importantes e inevitáveis da RAEM, no exercício do alto grau de autonomia.

### **III. Fundamento Constitucional da Governação de Macau pelo Governo Chinês**

Volta a assumir o exercício da soberania sobre Macau pelo Governo Chinês, significa que volta a assumir o exercício da soberania em conformidade com a Constituição da China e com a

Lei Básica da RAEM. A Constituição da China e a Lei Básica da RAEM constituem, em conjunto, o fundamento constitucional da governação de Macau pelo Governo Chinês. Há uma opinião entendendo que a Constituição da China não é aplicável em Macau, somente a Lei Básica da RAEM é aplicável, que é errada, pois a Constituição é o símbolo da soberania. Volta a assumir o exercício da soberania sobre Macau pela China, torna Macau numa região administrativa local do estado com estrutura unitária, pelo que a Constituição do Estado é sem dúvida aplicável na RAEM, depois do Retorno de Macau.

O problema é que a Constituição da China é uma constituição de sistema socialista e o Artigo 1.º da Constituição da China dispõe expressamente que o socialismo é o sistema básico da República Popular da China e contra este sistema é proibida qualquer lesão praticada por qualquer organização ou indivíduo; entretanto “Um País, Dois Sistemas” promete que na RAEM se mantêm inalterados durante cinquenta anos o sistema capitalista e a maneira de viver anteriormente existentes. Assim, parece haver uma contradição ideológica muito grave, pois se considera que o socialismo e o capitalismo são dois sistemas contraditórios, não se podendo substituir um pelo outro, sendo como “fogo e água”. Assim, apareceram argumentações segundo as quais poderá a constituição do sistema socialista aplicar-se na RAEM onde se mantêm o sistema capitalista e a maneira de viver anteriormente existentes e caso a constituição do sistema socialista seja aplicável na RAEM, a Lei Básica de Macau que assegura inalterados o sistema capitalista e a maneira de viver, é correspondente com a Constituição da China ou não.

O terceiro parágrafo do Preâmbulo a Lei Básica de Macau diz: “ De harmonia com a Constituição da R.P.C., a Assembleia Popular Nacional decreta a Lei Básica da RAEM da R.P.C., definindo o sistema a aplicar na RAEM, com vista a assegurar a aplicação das políticas fundamentais do Estado em relação a Macau.” O Artigo 11.º dispõe: “De acordo com o artigo 31.º da Constituição da República Popular da China, os sistemas e as políticas aplicados na Região Administrativa Especial de Macau, incluindo os sistemas social e económico, o sistema de garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos seus residentes, os sistemas executivo, legislativo e judicial, bem como as políticas com eles relacionadas, baseiam-se nas disposições desta Lei. Nenhuma lei, decreto-lei, regulamento administrativo ou acto normativo da Região Administrativa Especial de Macau pode contrariar esta Lei.” Isto quer dizer que a Lei Básica da RAEM é o fundamento do sistema jurídico da RAEM, é a lei materna de outros diplomas legais.

Porém, relativamente à ligação entre a Lei Básica e a Constituição, a Constituição é a “lei mãe” e a Lei Básica é a “lei filha”, a Constituição é a lei de estatuto superior e a Lei Básica é a lei de estatuto inferior. O terceiro parágrafo do Preâmbulo da Lei Básica da RAEM e o Artigo 11.º dispõem que os sistemas e políticas aplicadas na RAEM baseiam-se nas disposições da Lei Básica; entretanto, isto não significa a exclusão da aplicação da Constituição da China na RAEM, nem pode entender-se que significa a negação do efeito legal superior na RAEM. Isto porque a Constituição é o fundamento superior da criação da RAEM em termos legais, dispondo o Artigo 31.º da Constituição que o Estado pode estabelecer a região administrativa especial quando necessário e o sistema a aplicar na Região será estipulado por lei decretada pela Assembleia Popular Nacional de acordo com as condições específicas. O n.º 13 do Artigo 62.º da Constituição dispõe que a Assembleia Popular Nacional exerce as funções e poderes para decidir o estabelecimento da região administrativa especial e o sistema que se aplica na Região. Por isso, não se pode entender que o “alto grau de autonomia” da RAEM seja dotado pela Lei Básica da RAEM, de um nível mais elevado; ele é dotado fundamental e radicalmente pela Constituição. É óbvio que

a região administrativa especial a que se refere o Artigo 31.º e o n.º 13 do Artigo 62.º é diferente da divisão administrativa ordinária a que se refere o Artigo 30.º da Constituição, pois a região administrativa especial é dotado de poderes especiais.

O fundamento da Lei Básica da RAEM é a Constituição da China, é a Constituição completa, e não apenas o Artigo 31.º e o n.º 13 do Artigo 62.º. Na «Decisão da Assembleia Popular Nacional relativa à Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China», diz-se que a Lei Básica da RAEM é decretada de harmonia com a Constituição da República Popular da China e com base na realidade de Macau, correspondente com a Constituição.

A criação da RAEM, bem como o seu funcionamento, tem os seus fundamentos na Constituição da China, bem como na Lei Básica de Macau. A Constituição da China, de que a Lei Básica de Macau faz parte integrante, é a “Lei Básica” de toda a China, que tem efeitos legais supremos.<sup>8</sup> Por disso, são inapropriadas expressões como “Constituição da RAEM” ou “Pequena Constituição”, para referir a Lei Básica de Macau e para constarem em documentos oficiais ou diplomas legais.<sup>9</sup>

Isto porque a China é um estado unitário. Segundo a definição clássica chinesa de estado unitário, este tem somente uma constituição.<sup>10</sup> Esta definição é contrária ao sistema federal. Nos estados federados existem a constituição da federação e as constituições dos seus estados, que são autoridades de níveis inferiores. As constituições são decretadas, interpretadas e revistas pelos próprios estados. Mas o caso da Lei Básica de Macau não é assim. A Lei Básica é decretada pela Assembleia Popular Nacional; o poder da sua revisão pertence à Assembleia Popular Nacional (Artigo 144.º) e o poder da sua interpretação pertence ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional (Artigo 143.º).

A Constituição da China é fundamento essencial de direito de “volta a assumir o exercício da soberania sobre Macau” pelo Governo Chinês e da implementação dos princípios “Um País, Dois Sistemas”, “Macau governado pelas suas próprias gentes” e “alto grau de autonomia”. A Lei Básica de Macau, como Lei de estatuto inferior, é garantia legal da implementação de “Um País, Dois Sistemas” na RAEM. Além de a Lei Básica de Macau ser decretada com base na Constituição da China, a concretização de muitos dos seus artigos, não se pode separar da aplicação dos artigos constitucionais na RAEM. A Lei Básica dispõe que a RAEM fica directamente subordinada ao Governo Popular Central (Artigo 12.º). Então, quem é o Governo Popular Central? A resposta está no Artigo 85.º da Constituição da R.P.C.: “O Conselho de Estado da R.P.C., isto é, o Governo Popular Central, é o órgão executivo do órgão supremo do poder estatal, é o órgão administrativo supremo.” Mais um exemplo, a Lei Básica de Macau dispõe que os cidadãos chineses de entre os residentes da RAEM participam na gestão dos assuntos do Estado, nos termos da lei (Artigo 21.º). Então, quem são os cidadãos chineses? A resposta está no Artigo 33.º da Constituição da R.P.C., que dispõe: “Todas as pessoas que possuam a nacionalidade da República Popular da China são cidadãos da República Popular da China.”

O que acaba de dizer-se certamente não significa que a Constituição tem um papel complementar em relação à Lei Básica; pelo contrário, a Lei Básica de Macau, como uma lei de estatuto inferior, é a pormenorização da implementação da Constituição da China na RAEM. Há uma opinião, que creio errada, que entende que a Constituição pode apenas ser aplicável indirecta e não directamente na RAEM. A Constituição da China dispõe que não se aplicam em Macau o sistema e as políticas socialistas, mas as disposições constitucionais sobre a persistência na liderança centralizada pelo Governo Popular Central, a soberania do estado, a defesa nacional e as

relações externas, o órgão supremo do poder estatal, o órgão supremo do poder executivo, a bandeira nacional, o emblema nacional, o hino nacional e a capital, são aplicadas na RAEM. A Constituição da China e a Lei Básica de Macau não só constituem conjuntamente a base constitucional da governação sobre Macau pelo Governo Chinês, como também constituem conjuntamente a base constitucional do próprio funcionamento da RAEM. A RAEM tem obrigação de observar e respeitar a Constituição da R. P. C., bem como de salvaguardar a sua autoridade.

#### **IV. Volta a Assumir o Exercício da Soberania sobre Macau pela China sob o Sistema do Estado Unitário**

Macau foi incluído no território do estado desde a fundação da China, com o sistema centralizado pelo Governo Popular Central, nas Dinastias Qin e Han. No tempo de Qinshihuang (Primeiro Imperador), enquanto a China foi unificada com base nos 6 estados independentes, foi estabelecida no sul a “Nan Hai Jun” (Jun: divisão administrativa de 1.<sup>a</sup> classe) e a “Pan Yu Xian” (Xian: divisão administrativa de 2.<sup>a</sup> classe, subordinada a Jun). Macau fez parte e foi administrado pela Pan Yu Xian.<sup>11</sup> O sistema “Jun – Xian”, fundado por Qinshihuang, é a origem da estrutura do estado unitário nos termos da Constituição da China.<sup>12</sup> Depois de resolver o problema de Macau, a China, certamente, fez retornar Macau, em conformidade com o sistema do estado unitário.

A Lei Básica de Macau dispõe que a RAEM é parte inalienável da República Popular da China (Artigo 1.º). “Inalienável” significa que Macau é parte integrante da República Popular da China e não pode pedir a independência ou retirar-se da República Popular da China ou juntar-se a outro país, ao abrigo das disposições explícitas na definição clássica do sistema de estado unitário. Volta a assumir o exercício da soberania sobre Macau, é obrigatoriamente volta a assumir o exercício da soberania e a exercer o poder de governação sob o sistema do estado unitário, no qual a República Popular da China foi fundada.

A soberania de Macau é desde e para sempre da China e Macau não tem independentemente soberania. Isto quer dizer que na RAEM não existe qualquer poder absoluto e supremo, sendo os poderes necessariamente autorizados pela R.P.C. Por isso, a Lei Básica de Macau dispõe expressamente que a Assembleia Popular Nacional da R.P.C. autoriza a RAEM a exercer um alto grau de autonomia e a gozar de poderes executivo, legislativo e judicial independente, incluindo o de julgamento em última instância, de acordo com as disposições desta Lei (Artigo 2.º); por outro lado, dispõe o estatuto jurídico da RAEM que “A RAEM é uma região administrativa local da R.P.C. que goza de um alto grau de autonomia e fica directamente subordinada ao Governo Popular Central (Artigo 12.º).” Esta disposição indica explicitamente que a RAEM é uma região local subordinada ao estado estruturalmente unitário da China, sendo a relação entre a RAEM e a R.P.C. uma relação entre locais e Governo Popular Central, em vez de uma relação entre territórios dependentes e império, entre estados federados e federação.

A RAEM é somente um local e não um país, sob o sistema unitário da China; não é uma entidade independente ou semi-independente. Por isso, o Capítulo III da Lei Básica de Macau intitula-se “Direitos e Deveres Fundamentais dos Residentes” e não “Direitos e Deveres Fundamentais dos Cidadãos”, pois a Constituição da China dispõe que cidadãos são as pessoas que têm nacionalidade. No caso de Macau, como não é um país, não há a questão da nacionalidade ligada directamente a Macau, não se pode chamar ao povo “cidadãos”, mas apenas “residentes”. A



Lei Básica de Macau dispõe que o Governo Popular Central é responsável pela defesa da RAEM (Artigo 14.º). Mais uma vez se utiliza aqui a palavra “defesa” e não “defesa nacional”.

A RAEM goza do poder judicial independente, incluindo o de julgamento em última instância, de acordo com as disposições da Lei Básica (Artigo 2.º). Entretanto, embora com poderes autorizados, o tribunal de estatuto mais elevado não se pode chamar “Supremo Tribunal”, mas “Tribunal de Última Instância” (Artigo 84.º). Isto porque, segundo a definição geral da China sobre estado unitário, no estado unitário existe somente um supremo tribunal. Na China, o supremo tribunal é o Supremo Tribunal Popular. No sistema federal, pode coexistir o Supremo Tribunal Federal e o Supremo Tribunal do Estado.

Embora a Lei Básica de Macau enumere e distinga as atribuições do Governo Popular Central e as da RAEM, os poderes da RAEM são essencialmente oriundos do Governo Popular Central, isto é, objecto de autorização ou de delegação de poderes, em vez de separação ou divisão de poderes. Macau não é uma entidade política independente ou semi-independente, pelo que ela própria não tem esses poderes inerentes. Então, como se podem “separar ou dividir” os poderes do Governo Popular Central? Devido aos factores históricos, Macau é uma região administrativa, mas não é uma região administrativa identificada por si própria, mas sim definida pelo Governo Popular Central.<sup>13</sup> Embora a RAEM tenha o direito de utilizar bandeira e emblema regional, estes não são produzidos por si própria; os seus desenhos foram produzidos pelo Governo Popular Central.<sup>14</sup> A Lei Básica de Macau não é um “contrato social” entre a República Popular da China e a RAEM, mas um diploma legal de autorização.

Esta autorização de poderes é concordante com a lógica interna de “Um País, Dois Sistemas”. “Um País” é a origem e “Dois Sistemas” são a derivação. A Lei Básica de Macau realça repetidamente que os poderes da RAEM são derivados de “autorização”, constituindo assim um sistema perfeito de autorização. 1) A Lei Básica de Macau dispõe explicitamente que o alto grau de autonomia e os poderes executivo, legislativo e judicial independente, incluindo o de julgamento em última instância, são autorizados pela Assembleia Popular Nacional (Artigo 2.º). 2) A Lei Básica de Macau dispõe explicitamente que o Governo Popular Central ou o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional podem autorizar o Chefe do Executivo, o Governo da RAEM e os tribunais a tratar alguns assuntos e executar os respectivos poderes, nomeadamente, em relação aos assuntos externos (3.º parágrafo do artigo 13.º, alínea 13) do artigo 50.º e 3.º parágrafo do artigo 64.º), à assistência judiciária recíproca com outros países (artigo 94.º), ao registo de embarcações (artigo 116.º), à definição dos sistemas de gestão da aviação civil (artigo 117.º), à emissão do passaporte da RAEM e de outros documentos de viagem (artigo 139.º), à celebração de acordos de abolição de vistos com estados e regiões interessados (artigo 140.º), à interpretação das disposições da Lei Básica pelos tribunais (2.º parágrafo do artigo 143.º), etc.. 3) Embora em alguns artigos da Lei Básica não apareça o termo “autorização”, como Macau deve produzir, por si própria, leis sobre a salvaguarda e a segurança nacional (artigo 23.º) e, com a denominação «Macau, China», manter e desenvolver ligações internacionais (artigos 136.º e 137.º), etc, todos os poderes são autorizados, como condição prévia, pelo Governo Popular Central e esta autorização é baseada nos termos da lei. 4) A Lei Básica de Macau dispõe que o Governo Popular Central pode “atribuir” outros poderes (artigo 20.º).

A autorização ou delegação de poderes significa apenas a transferência do exercício dos poderes e não a transferência dos poderes. Há uma opinião que entende que, uma vez autorizado o poder, este não pode ser exercido pelo delegante; por exemplo, a Lei Básica de Macau dispõe que o

Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional autoriza os tribunais da RAEM a interpretar, por si próprios, no julgamento dos casos, as disposições da Lei Básica que estejam dentro dos limites da autonomia da Região (artigo 143.º); neste caso, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional já não pode interpretar as referidas disposições. Creio que esta opinião é errada. O Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional tem o poder de interpretar a Lei Básica de Macau, em conformidade com a Constituição da China. Porque o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional tem o poder de interpretar a Lei Básica, pode autorizar os tribunais de Macau a interpretar as disposições dentro dos limites da autonomia da Região. Quando se diz que o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional autoriza os tribunais da RAEM a interpretar as disposições da Lei Básica que estejam dentro dos limites da autonomia da Região, tal não significa que o poder de interpretação é transferido; porém, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional ainda tem o poder de interpretar todas as disposições da Lei Básica de Macau.

Os poderes da RAEM são autorizados pelo Governo Popular Central; o Governo Popular Central autoriza os poderes e goza do direito de fiscalização dos poderes autorizados. Além disso, as autorizações deverão ser expressamente escritas nos termos legais. Isto quer dizer que a RAEM não pode exercer, por sua própria vontade, poderes que não sejam autorizados pelo Governo Popular Central ou poderes que sejam supostamente autorizados. A RAEM não pode autorizar-se a si própria exercer poderes. A RAEM não tem poderes inerentes, não tem o problema dos “poderes residuais”.<sup>15</sup>

## Notas:

---

- <sup>1</sup> Esta proposta, levantada por Shao Tianren, então Assessor Jurídico do Ministério dos Assuntos Exteriores, foi aceite pelo Governo Popular Central. Cfr. Zhong Daoyi (2007). *História Oral por Zhou Nan*, da autoria de Zhong Daoyi et al., Editora Ji Nan, Qi Lu Shu She. 273.
- <sup>2</sup> A Constituição Portuguesa de 1976 define, no n.º 1 do Artigo 5.º, que “Portugal abrange o território historicamente definido no continente europeu e os arquipélagos dos Açores e da Madeira” e no n.º 1 do Artigo 292.º dispõe que “enquanto Macau é administrado por Portugal, este Território é restringido pelos estatutos aplicáveis às suas situações especiais.”
- <sup>3</sup> Pode comparar-se com a Declaração Conjunta Sino-Inglesa: “(1) The Government of the People's Republic of China declares that to recover the Hong Kong area (including Hong Kong Island, Kowloon and the New Territories, hereinafter referred to as Hong Kong) is the common aspiration of the entire Chinese people, and that it has decided to resume the exercise of sovereignty over Hong Kong with effect from 1 July 1997. (2) The Government of the United Kingdom declares that it will restore Hong Kong to the People's Republic of China with effect from 1 July 1997.” Nas negociações entre o Governo Chinês e o Governo Inglês, o Governo Chinês declara que os sentidos de recuperação de Hong Kong pela China e volta a assumir a soberania sobre Hong Kong, devem ser elaborados expressamente pelo protocolo. Entretanto, o Governo Inglês não aceitou o dizer “volta a assumir a soberania sobre Hong Kong pelo Governo Chinês” pelo que, nas versões seguintes dos projectos do protocolo, houve implicações sobre a validade dos três tratados desiguais relativamente à cedência de Hong Kong ao Reino Unido, nomeadamente, o Tratado de Nanjing (1842), a Convenção de Pequim (1860) e a Convenção para a Extensão do Território de Hong Kong (1898). A China não aceitou, com uma atitude muito firme, a maneira de

dizer. As negociações acabaram na forma de assinatura de uma declaração conjunta, isto é, a declaração do Governo Chinês e a declaração do Governo Inglês, acima mencionadas.

- <sup>4</sup> Jean Bodin (1530-1596), jurista francês, foi o primeiro a propor o conceito de soberania, na sua obra *Les six livres de la republique* (“Os Seis livros da República”), publicada em 1576. Para ele, a soberania é um poder perpétuo e ilimitado, ou melhor, um poder que tem como únicas limitações a lei divina e a lei natural. A soberania é absoluta, segundo ele, dentro dos limites estabelecidos por essas leis. “A soberania é o poder absoluto e perpétuo possuído pela comunidade.” Entretanto, na versão latina desta obra traduzida pelo próprio autor, a soberania é definida como um poder supremo e absoluto, sem a descrição de “perpétuo”. Cfr. Jean Bodin (2003). *Sobre a Soberania*. Pequim: Editora da Universidade Chinesa de Ciências Políticas e Direito. Série de Textos da História Política e dos Pensamentos de Cambridge (Reprodução). 1. A ideia do poder perpétuo de Bodin é a soberania, é o poder perpetuamente existente em conjunto com o estado. Por isso, ele dizia que só o povo ou o rei são os titulares legítimos da soberania eterna; o governante de um território ou o oficial que é o delegado do reino é apenas o mandatário do poder; uma vez terminado o mandato, ele deverá devolver o poder. A eternidade da soberania, no entendimento de Bodin, significa que, na sua essência, a soberania é um tipo de poder de origem, que pode gerar outros poderes ilimitados, caso contrário, não é soberania.
- <sup>5</sup> Cfr. Discurso de Deng Xiaoping no encontro com a Comissão de Redacção da Lei Básica da Região Administrativa de Hong Kong, em 16 de Abril de 1987. Disse ele: “Será possível surgirem em Hong Kong questões que não se possam resolver sem a intervenção de Pequim? No passado, quando Hong Kong encontrou problemas, o Reino Unido veio defendê-la! No futuro, de certo haverá questões que Hong Kong propriamente não conseguirá resolver sem a intervenção do Governo Popular Central.”
- <sup>6</sup> Antes do Retorno de Macau, Macau não tinha nenhum poder diplomático. O Artigo 3.º do Estatuto Orgânico de Macau dispõe que “Os órgãos de soberania da República, com excepção dos tribunais, são representados no Território pelo Governador. Nas relações com países estrangeiros e na celebração de acordos ou convenções internacionais, a representação de Macau compete ao Presidente da República, que a pode delegar no Governador quanto a matérias do interesse exclusivo do Território. A aplicação no Território de acordos ou convenções internacionais para cuja celebração não tenha sido concedida a delegação referida no número anterior será precedida da audição dos órgãos próprios de governo do Território.”
- <sup>7</sup> Deng Xiaoping disse: “Caso na China seja alterado o sistema socialista, o socialismo com características chinesas, sob a liderança do partido comunista da China, o que acontecerá com Hong Kong? Tornar-se-ão em vão a prosperidade e a estabilidade de Hong Kong. O essencial de “mantendo-se inalterados durante cinquenta anos, e depois de cinquenta anos”, depende da não-alteração do sistema socialista da China Continental.” Cfr. Discurso de Deng Xiaoping no encontro com a Comissão de Redacção da Lei Básica da Região Administrativa de Hong Kong, em 16 de Abril de 1987.
- <sup>8</sup> É este o último parágrafo do Preâmbulo da Constituição da China: This Constitution affirms the achievements of the struggles of the Chinese people of all nationalities and defines the basic system and basic tasks of the state in legal form; it is the fundamental law of the state and has supreme legal authority. The people of all nationalities, all state organs, the armed forces, all political parties and public organizations and all enterprises and undertakings in the country must take the Constitution as the basic norm of conduct, and they have the duty to uphold the dignity of the Constitution and ensure its implementation.
- <sup>9</sup> Existe uma opinião académica que entende que a Lei Básica é uma mini-constituição da RAEM, sendo este apenas um dizer metafórico para facilmente compreender o estatuto e o papel da Lei Básica, pelo que não é preciso ser-se muito alérgico. Cfr. Jeong Wan Chong (2009). *Prática com Sucesso de “Um País, Dois Sistemas” e Progressos Históricos da Política Constitucional da China*. Coleccionada na *Colectânea de Intervenções da Conferência “Um País, Dois Sistemas” e Desenvolvimento da Política Constitucional – em comemoração do 10.º aniversário da*

- RAEM, Macau: Centro de Estudos de Um País, Dois Sistemas do Instituto Politécnico de Macau. 1-14.
- <sup>10</sup> Os materiais pedagógicos e publicações da China sobre a Constituição consideram geralmente que uma constituição uniformizada é característica principal de um estado singular. Cfr. Xu Congde (1995). *Grande Dicionário dos Estudos de Direito da China*. Pequim: Editora Ministério Público da China. 92; Wei Dingren (1999). *Estudos Constitucionais*. Pequim: Editora Universidade de Pequim. 132; Xiao Weiyun e Jiang Mingan (1999). *Enciclopédia de Estudos de Direito da Universidade de Pequim - Volume de Constituição e Direito Administrativo*. Pequim: Editora Universidade de Pequim. 47.
- <sup>11</sup> Macau foi de Dongguan Jun, durante a Dinastia Jin, foi de Nanhai Xian, durante a Dinastia Sui e foi de Dongguan Xian, durante a Dinastia Tang. Em 1152, isto é, durante a Dinastia Song do Sul, foi criada a Xiangshan Xian e Macau foi incluído nela até à ocupação total por Portugal.
- <sup>12</sup> Um verso da poesia de Mao Zedong diz: “Todas as dinastias aplicam o sistema político e legal da Dinastia Qin”. O sistema de Qin engloba o regime de Jun e Xian (divisões administrativas) estabelecido pelo Primeiro Imperador em todo o território do império, que deu início ao sistema de administração local da China e mantém-se até hoje. Mao Zedong deu grande apreço ao sistema local estabelecido pelo Primeiro Imperador: “Não utilizou o sistema do estado no estado, mas utilizou o sistema centralizado, que é o governo Central, mandou oficiais às localidades durante vários anos, para substituir o mandato, em vez de utilizar o regime de sucessão.”
- <sup>13</sup> Conferir o 1.º parágrafo da Lei Básica de Macau, a Decisão sobre a criação da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, aprovada pela Assembleia Popular Nacional no dia 31 de Março de 1993 e o Decreto n.º 295 promulgado pelo Conselho de Estado no dia 20 de Dezembro de 1999.
- <sup>14</sup> Cfr. Discurso de Ji Pengfei intitulado Acerca do Projecto da Lei Básica da RAEM, documentos relacionados e trabalhos de elaboração, proferido na Primeira Sessão da Oitava Legislatura da Assembleia Popular Nacional da RPC, no dia 20 de Março de 1993.
- <sup>15</sup> O “Poder Residual” refere-se aos poderes não delegados à Federação pela Constituição Federal, nem proibido o seu exercício pelos estados; assim, os poderes residuais são geralmente exercidos pelos estados. (Os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem proibidos por ela aos estados, são reservados aos estados respectivamente, ou aos povos). O Artigo 116.º da Constituição Provisória dos Emiratos Árabes Unidos (versão de 1971) dispõe: “Os emiratos exercem todos os poderes não enumerados na competência da federação por esta Constituição.”