

# **MACAU, CHINA: STATUS INTERNACIONAL ESPECIAL**

## **E DIREITOS FUNDAMENTAIS**

# **MACAU, CHINA: SPECIAL INTERNATIONAL STATUS AND**

## **FUNDAMENTAL RIGHTS**

Denis de Castro Halis<sup>1</sup>

### **Resumo**

Este artigo aborda o desenvolvimento do quadro político e da realidade jurídica de Macau, a partir de um sistema colonial para um não colonial por meio de uma transição política e constitucional pacífica. Esse esforço é importante porque permite ao leitor perceber o status internacional especial de Macau e as suas formas jurídico-políticas de defesa de direitos fundamentais. Dadas as semelhanças entre os acordos políticos e jurídicos entre a China e Portugal quanto à questão de Macau e entre a China e o Reino Unido quanto à questão de Hong Kong, o estudo de Macau lança luz sobre as massivas e históricas demonstrações populares contra o governo de Hong Kong ocorridas em 2019 e amplamente divulgadas nas mídias nacional e internacional.

### **Abstract**

This article addresses the development of Macau's political framework and legal reality, from a colonial to a non-colonial system through a peaceful political and constitutional transition.

---

<sup>1</sup> Universidade de Macau, Macau, China e Pesquisador Afiliado ao Centro de Estudos Europeus e Comparados (CECS) da Faculdade de Direito da Universidade de Copenhague, Dinamarca. Especial agradecimento aos colegas da Faculdade de Direito da Universidade de Macau e ao financiamento de pesquisas recebido; à Profa. Hanne Petersen, diretora do CECS da Universidade de Copenhague.

This effort is important because it enables the reader to understand Macau's special international status and its legal-political protection of fundamental rights. Given the similarities between the political and legal agreements between China and Portugal on the Macau issue, and between China and the United Kingdom on the Hong Kong issue, the article sheds light on the massive and historic popular demonstrations against the Hong Kong government in 2019 that were widely publicized in the national and international media.

**Palavras-Chave:** Macau; Hong Kong; Princípio “Um País e Dois Sistemas”; Perspectivas de Interpretação Jurídica; Direitos Fundamentais.

**Keywords:** Macau; Hong Kong; “One Country, Two Systems” Principle; Perspectives of Legal Interpretation; Fundamental Rights.

## **SUMÁRIO**

### **I. INTRODUÇÃO**

### **III. ENTRE UM PAÍS E DOIS SISTEMAS**

#### **III.1. Macau e sua relação com a China continental**

#### **III.2. A questão da interpretação no direito positivo de Macau**

### **IV. O “DILEMA INTERPRETATIVO” DE MACAU E SUA RELEVÂNCIA PRÁTICA**

#### **IV.1. Controle fronteiriço baseado na orientação política dos visitantes**

### **V. CONCLUSÃO**

### **VI. LISTA DE REFERÊNCIAS**

## I. INTRODUÇÃO

Este artigo aborda o desenvolvimento do quadro político e da realidade jurídica de Macau, a partir de um sistema colonial para um não colonial por meio de uma transição política e constitucional pacífica. Esse esforço é importante porque permite ao leitor perceber o status internacional especial de Macau e as suas formas jurídico-políticas de defesa de direitos fundamentais. Dadas as semelhanças entre os acordos políticos e jurídicos entre a China e Portugal quanto à questão de Macau e entre a China e o Reino Unido quanto à questão de Hong Kong, o estudo de Macau lança luz sobre as massivas e históricas demonstrações populares contra o governo de Hong Kong ocorridas em 2019 e amplamente divulgadas nas mídias nacional e internacional.

Em 20 de dezembro de 1999, encerrou-se a administração portuguesa sobre o território de Macau, que se tornou uma Região Administrativa Especial (RAE) da República Popular da China<sup>2</sup>. A Macau de hoje, assim como Hong Kong, é caracterizada por possuir um alto grau de autonomia (formal?) em relação à China continental.

A efervescência e desenvolvimento econômicos mais rápidos do que o da própria China continental (mesmo enquanto a economia desta crescia em torno de 10% ou mais nos anos iniciais do século XXI), aumentaram o interesse pelo enquadramento internacional e pela história de Macau. Esse interesse inclui a disseminação das características singulares da região e a relação do seu sistema jurídico com o da China continental. A economia recente de Macau foi desenvolvida com base no turismo de apostas e jogos de azar e a receita de seus cassinos chegou a ser de sete vezes<sup>3</sup> o da cidade de Las Vegas. Esse desenvolvimento e o surgimento de cerca de 40 cassinos ocorreu apesar de seu diminuto território que em 2019 gira em torno de 30 km<sup>2</sup>.

Classificar Macau como uma região pós-colonial implica admitir que suas características expressam uma combinação de diferentes culturas (neste caso, a asiática e a

---

<sup>2</sup> O termo “China” será utilizado, salvo se a denominação completa seja necessária para distinguir entre a “República da China” (ou Taiwan, ou Taiwan, Província da China, ou ainda Taipei Chinesa) e para indicar o importante marco na história Chinesa quando o Partido Comunista Chinês liderado por Mao Zedong obteve a vitória sobre o Partido Nacionalista Kuomintang.

<sup>3</sup> Dados oficiais e atualizados das receitas dos cassinos por ano e por cada empresa detentora da licença pública de concessão do jogo, pode ser encontrado no website da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos de Macau, disponível em: <http://www.dicj.gov.mo/web/en/information/index.html>.

européia). Sendo o foco a realidade jurídica de Macau, é importante destacar que a região se mantém como um local aonde os princípios e procedimentos jurídicos europeus, permanecem integrados em um contexto chinês. O relevante questionamento mais recente é se esta realidade jurídica está se tornando mais “chinesa”, em detrimento de sua forte raiz e heranças europeias.

Porém uma questão controversa deve ser abordada. É possível falar da Macau contemporânea em termos de uma realidade pós-colonial? Um breve perfil histórico auxiliará o leitor na compreensão da classificação de Macau como uma região “pós-colonial”. Igualmente, tal abordagem demonstrará algumas das razões por trás das peculiaridades da região e de seu sistema jurídico. Também, evidenciará como estas peculiaridades influenciam a interpretação das leis por membros do governo e juízes.

A parte seguinte do artigo aborda a relação entre Macau e a China continental e os seus princípios fundamentais. Em seguida, versa sobre a interpretação das leis em Macau, com foco na orientação interpretativa prevalecente (ou deve prevalecer) uma vez que a cultura jurídica da região é caracterizada por influências distintas da Ásia e da Europa.

Finalmente, a última parte argumenta que a escolha entre aquelas orientações interpretativas (“o dilema interpretativo de Macau”) possui importantes implicações práticas na avaliação de situações concretas e no resultado dos processos decisórios por juízes e oficiais do governo. Estas implicações práticas serão acompanhadas de situações que ilustram a forma que o governo tem aplicado regras jurídicas que envolvem direitos e liberdades fundamentais.

## **II. REALIDADE PÓS-COLONIAL EM MACAU?**

Macau se tornou uma Região Administrativa Especial da China em 20 de dezembro de 1999. Foi nesta data que a China oficialmente readquiriu a soberania sobre a região, apesar de ter que respeitar formalmente termos assentados com Portugal por um período de 50 anos. Deste modo, Macau se encontra num período de transição entre o fim da administração portuguesa (1999) e o momento em que a China poderá exercer sem restrições o seu controle e soberania (dezembro de 2049).

A região é um *locus* histórico de convergência social, jurídica e heranças políticas do mundo oriental e ocidental.<sup>4</sup> Os portugueses chegaram a Macau no início do século XVI e foram obtendo permissão para ancorar os seus navios e realizarem trocas comerciais com as pessoas locais. Nos meados do século XVI, as autoridades chinesas já haviam concedido a autorização para eles ficarem temporariamente nas terras chinesas e para se estabelecerem em Macau em troca do pagamento de um aluguel anual (que perdurou até o século XIX).

Em sua cronologia da história jurídica de Macau, Godinho (2007, 1) qualificou o período de 1557 a 1849 como uma fase em que Macau possuía uma administração e jurisdição mistas, com as autoridades Chinesas e Portuguesas compartilhando competências e criando seus respectivos recintos alfandegários. Ambas as leis, chinesa e portuguesa, eram aplicadas naquele período, dependendo de fatores como a natureza da atividade comercial e a origem da pessoa envolvida.

O mesmo autor caracteriza o período seguinte, de 1849 a 1974, como o “período colonial”<sup>5</sup> de Macau: *“In 1845 the city of Macau was declared a free port, open to trade with all nations, in a first step towards the dismantlement of the Chinese customs house”* (Godinho, 2007, 2). A chegada do governador português Ferreira do Amaral é de grande relevância para o início desta era. Amaral desembarcou em 1846 com ordens de converter Macau em uma colônia portuguesa efetiva e pôr fim ao poder dos agentes governamentais chineses (também conhecidos como mandarins) (Godinho, 2007, 2).

Em 1º de dezembro de 1887, Portugal e China deliberaram sobre a questão de Macau com a assinatura em Beijing (Pequim) do “Tratado de Amizade e Comércio Sino-Português”<sup>6</sup>. O Artigo II do tratado confirmava que a China aceitava a ocupação perpétua e o governo de Macau por parte dos portugueses, ao passo que o Artigo III estabelecia o compromisso de Portugal nunca alienar Macau sem o prévio consentimento da China.<sup>7</sup> Para Godinho, a situação de Macau parecia ser a de um arrendamento gratuito e perpétuo (2007, 2).

---

<sup>4</sup> Para referências sobre a história de Macau e a formação de seu ambiente jurídico, ver: Hao (2011), especialmente capítulos 1 e 4; Cheng and Wu (2010, 14-61).

<sup>5</sup> Hao (2011, 40) estabelece um período diferente para a “era colonial” de Macau: de 1849 a 1976. Outro evento de grande importância para a mudança de postura de Portugal, no sentido de concretizar Macau como uma colônia foi a derrota Chinesa pelo Reino Unido na 1ª Guerra do Ópio (oficialmente denominada de Guerra Anglo-Chinesa) que perdurou de 1839 a 1842. A China foi obrigada a assinar o “Tratado de Nanking”, que, dentre diversas vantagens unilaterais, cedeu formalmente a Ilha de Hong Kong para o Reino Unido.

<sup>6</sup> Inteiro teor do tratado no website da biblioteca da Universidade de Hong Kong, disponível em <http://ebook.lib.hku.hk/CADAL/B3364956X/>, acessado em 10 de outubro de 2013.

<sup>7</sup> Para o texto destes artigos, ver a nota de rodapé anterior.

A condição de Macau permaneceria irresoluta em seus detalhes devido a vários motivos históricos, que incluem momentos turbulentos nos séculos dezenove e vinte na China e a falta de relações diplomáticas formais entre Portugal e China no período de 1949 (ano em que Mao Zedong fundou a República Popular da China) e 1979.<sup>8</sup>

Quando a República Popular da China foi admitida como representante oficial da China na Organização das Nações Unidas (ONU) em 1971,<sup>9</sup> um de seus primeiros atos foi requerer ao Comitê Especial de Descolonização da ONU que retirasse Macau e Hong Kong da lista de Territórios Não-Governados, que reúne os territórios sem autonomia do mundo. A China argumentou que as duas regiões não eram colônias esperando suas independências, mas sim porções inalienáveis do território Chinês. Consequência de tal fato, é que a questão de Macau e Hong Kong seria resolvido sob a soberania Chinesa e não envolvia conceder intendência às regiões. A ONU aceitou os argumentos Chineses e removeu as regiões da lista oficial de colônias.

No ano de 1974, a então chamada “Revolução dos Cravos” ou “Revolução de 25 de Abril”, baseada em ideais democráticos, aconteceu em Portugal pondo um fim ao regime autoritário, politicamente de direita, do *Estado Novo*. Tal fato marcou o começo de outro período histórico de Macau (de 1974 a 1999), que Godinho classifica como “período pós-colonial de domínio português (2007, 2, nota 4).

Na versão original, sem emendas, da Constituição Portuguesa de 1976, Macau não aparecia mais como uma Província Portuguesa Ultramarina, assim, não era mais enquadrada como um território português na lei constitucional. O Artigo 5 daquela constituição expressava:

(Território)

1. Portugal abrange o território historicamente definido no continente europeu e os arquipélagos dos Açores e da Madeira.

---

<sup>8</sup> Portugal manteve relações formais com Taiwan (como República da China), que possuía uma cadeira na Organização das Nações Unidas até 25 de outubro de 1971, quando os representantes da República Popular da China substituíram aqueles da República da China (Taiwan).

<sup>9</sup> Por força da Resolução no. 2758 da Assembléia Geral das Nações Unidas (“Restoration of the Lawful Rights of the People’s Republic of China in The United Nations”) aprovada em 1971. Para o inteiro teor da decisão, ver o website da ONU link <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/327/74/IMG/NR032774.pdf?OpenElement>, acessado em 9 de setembro de 2013.

(...)

4. O território de Macau, sob administração portuguesa, rege-se por estatuto adequado à sua situação especial.

(Constituição da República Portuguesa de 1976)

Foi durante o “período pós-colonial” que Macau obteve um maior grau de autonomia com a ratificação do “Estatuto Orgânico de Macau” de 1976. Esta lei reformou o sistema governamental de Macau e estabeleceu uma democratização parcial da Assembleia Legislativa local. No entanto, em relação ao sistema judiciário foi somente em 1993 que um tribunal de recursos foi criado em Macau, o Tribunal Superior de Justiça. Até então, o sistema judiciário de Macau era somente uma comarca inferior integrado à estrutura judicial de Portugal. Antes de 1993, todos os recursos deveriam ser reanalisados pelos tribunais Portugueses.

Após ter decorrido cem anos da assinatura do Tratado de Amizade de 1887, Portugal e a República Popular da China celebraram a “Declaração Conjunta Sino-Portuguesa sobre a Questão de Macau”<sup>10</sup> que serviu como marco regulatório para a Lei Básica de Macau.<sup>11</sup> Esta lei estabelece as políticas fundamentais da China em relação à região e fornece um modelo constitucional para Macau.<sup>12</sup> O acordo bilateral expresso na Declaração Conjunta Sino-Portuguesa estabeleceu que a China retomaria a soberania sobre Macau em 20 de dezembro de 1999, e, com isto, as condições para a transferência da administração de Macau de Portugal para a China deveriam ser criadas.

O preâmbulo da Lei Básica de Macau fornece uma narração formal da história de Macau:

---

<sup>10</sup> Ou, como é oficialmente conhecida, a “Declaração Conjunta do Governo da República Popular da China e do Governo da República de Portugal sobre a questão de Macau”, assinada em 13 de abril de 1987. O precedente importante para este tratado foi a assinatura três anos antes, em 1984, pelo Reino Unido e a República Popular da China, do chamado “Sino-British Joint Declaration”, formalmente o “Joint Declaration of the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the People’s Republic of China on the Question of Hong Kong”.

<sup>11</sup> Que segue o modelo da Lei Básica de Hong Kong, aprovada em 4 de abril de 1990 pelo Sétimo Congresso Nacional do Povo (CNP) da China.

<sup>12</sup> A Lei Básica pode ser comparada com a constituição por causa de sua posição superior na hierarquia legislativa de Macau, e por causa de seu conteúdo que inclui princípios gerais, direitos e deveres fundamentais, estrutura política, economia, cultura e relações exteriores. Quanto a sua posição hierárquica, a parte final do artigo 11 da Lei Básica expressa: “Nenhuma lei, decreto-lei, regulamento administrativo ou ato normativo da Região Administrativa Especial de Macau pode contrariar esta Lei”.

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. A partir de meados do século XVI, foi gradualmente ocupada por Portugal. Em 13 de Abril de 1987, os Governos da China e de Portugal assinaram a Declaração Conjunta sobre a Questão de Macau, afirmando que o Governo da República Popular da China voltará a assumir o exercício da soberania sobre Macau em 20 de dezembro de 1999, concretizando-se assim a aspiração comum de recuperar Macau, almejada pelo povo chinês desde há longa data (Lei Básica de Macau, Preambulo) [grifo adicionado pelo autor]

Cardinal (2009, 223) resumiu a condição de Macau na história: *“Macau has had many identities: a commercial outpost, a colony with special capacities; a territory artificially lumped together with other Portuguese possessions in Asia; a territory leased from China; a territory offered by China; and ultimately, a territory under (transitional) Portuguese Administration”*.

Para os fins limitados deste artigo, há suficientes indícios para sustentar o panorama de que Macau foi de fato uma colônia (ao menos durante um período significativo de sua história), ainda que nem todas as razões possam ser explicadas ou apresentadas aqui. Os mais relevantes incluem: a classificação jurídica de Macau dentro da estrutura judiciária de Portugal (indicando Macau como parte do território português); o reconhecimento por estudiosos de um “período colonial” na história de Macau<sup>13</sup>; a apresentação comum de Macau como uma antiga colônia; alguns fatos como a classificação de Macau na antiga moeda corrente antes de 1999 (aonde se lia “República Portuguesa – Macau”); e a oferta do Governo Português de conceder nacionalidade aos chineses nascidos em Macau que gostariam de se tornar portugueses. Todos estes motivos afirmam a classificação de Macau como uma ex-colônia e sua condição atual como um período “pós-colonial”, apesar das diferenças entre a história de Macau e de outras antigas colônias.

Esta seção apresentou um panorama da história de Macau, focando em sua natureza política, argumentando em favor de classificar sua presente realidade como uma era “pós-colonial”. A próxima seção discute as formas com que o atual sistema constitucional e político define a interpretação de suas leis, caracterizada por influências de tradições jurídicas distintas.

---

<sup>13</sup> Ver nota 7 acima.

### **III. ENTRE UM PAÍS E DOIS SISTEMAS**

A intenção desta seção é expor alguns elementos interpretativos relevantes previstos no direito positivo de Macau. Também busca abordar brevemente a questão de como interpretar a Lei Básica de Macau e sua legislação. Primeiramente, será demonstrado uma visão geral da autonomia desfrutada por Macau em relação à China continental e o que molda as decisões interpretativas que os juízes possuem. Logo após, haverá uma apresentação de trechos primordiais do direito positivo de Macau relacionados a interpretação de sua Lei Básica e legislação ordinária.

#### **III.1. Macau e sua Relação com a China Continental**

Com a finalidade de compreender a forma com que a legislação de Macau é (ou deveria ser) interpretada é necessário decifrar a sua peculiar autonomia em relação a China continental.

No momento presente, Macau usufrui de um elevado grau de autonomia em várias dimensões, incluindo suas próprias leis, sistema judiciário, tributação e economia. Macau possui sua própria moeda corrente, controle de imigração e fronteiras próprios, dois idiomas oficiais (chinês e português), e uma economia capitalista marcada pelo liberalismo. Todas estas diferenças em relação à China continental vão ao encontro do princípio “um país-dois sistemas”, que está expresso no preâmbulo da lei básica de Macau.<sup>14</sup>

Dentro do sistema jurídico chinês, tal autonomia é possível graças aos preceitos do Artigo 31 da Constituição Chinesa, que permite a criação de Regiões Administrativas Especiais: “O Estado pode criar regiões administrativas especiais sempre que necessário. Os regimes a

---

<sup>14</sup> O Segundo parágrafo do preâmbulo expressa: “A fim de salvaguardar a unidade nacional e a integridade territorial, bem como favorecer a estabilidade social e o desenvolvimento económico de Macau, tendo em conta o seu passado e as suas realidades, o Estado decide que, ao voltar a assumir o exercício da soberania sobre Macau, cria-se a Região Administrativa Especial de Macau de acordo com as disposições do artigo 31.º da Constituição da República Popular da China e que, de harmonia com o princípio «um país, dois sistemas», não se aplicam em Macau o sistema e as políticas socialistas. As políticas fundamentais que o Estado aplica em relação a Macau são as já expostas pelo Governo chinês na Declaração Conjunta Sino-Portuguesa” (Lei Básica, Preâmbulo).

instituir nas regiões administrativas especiais deverão ser definidos por lei a decretar pelo Congresso Nacional Popular à luz das condições específicas existentes.”<sup>15</sup>.

A provisão expressa para confirmar a autonomia de Macau pode ser encontrada particularmente na Declaração Conjunta Sino-Portuguesa e na Lei Básica de Macau, os textos de ambos os documentos prezam pela preservação e continuidade do sistema econômico e social de Macau, estilo de vida, direitos e liberdades. Conseqüentemente, a preservação desta especial fusão de culturas, que há bastante tempo é uma das principais características de Macau, marcada pelos legados asiáticos e europeus, está claramente prevista nos dois textos legais que instauram o sistema jurídico da região. Alguns trechos significativos da Lei Básica devem ser mencionados, especialmente os de seu Capítulo 1, chamado “Princípios Gerais”:

Artigo 2 A Assembleia Popular Nacional da República Popular da China autoriza a Região Administrativa Especial de Macau 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 4 The A Região Administrativa Especial de Macau assegura, nos termos da lei, os direitos e liberdades dos residentes da Região Administrativa Especial de Macau e de outras pessoas na Região.

Artigo 5 Na Região Administrativa Especial de Macau não se aplicam o sistema e as políticas socialistas, mantendo-se inalterados durante cinquenta anos o sistema capitalista e a maneira de viver anteriormente existentes.

Artigo 11 De acordo com o artigo 31.º da Constituição da República Popular da China, os sistemas e 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 ato normativo da Região Administrativa Especial de Macau pode contrariar esta Lei.

Artigo 19 A Região Administrativa Especial de Macau goza de poder judicial independente, incluindo o de julgamento em última instância. (...)

(Lei Básica) [grifo adicionado pelo autor]

---

<sup>15</sup> Artigo 31, Constituição da República Popular da China (versão em português), acessado em 15 de junho de 2015, disponível em: <http://www.bo.io.gov.mo/bo/i/1999/constituicao/index.asp>.

Os três princípios fundamentais: “um país, dois sistemas”, maior grau de autonomia, e continuidade que traçam as relações entre Macau e China continental foram explicados nesta subseção. A subseção seguinte irá debater alguns aspectos da legislação que são relevantes para moldar a interpretação jurídica e o processo decisório em Macau, incluindo a lista formal de fontes da lei assim como artigos da Lei Básica que tratam da sua própria interpretação.

### **III.2. A questão da interpretação no direito positivo de Macau**

Devido a sua histórica relação com Portugal, o sistema jurídico de Macau é enquadrado na tradição do *Civil Law* (Romano-Germânico).<sup>16</sup> Os padrões jurídicos europeus presentes em Macau podem ser conectados diretamente à cultura jurídica e legislação portuguesa, embora tais parâmetros também sejam derivados de legislações de outros países europeus como Alemanha, França, Inglaterra e, mais recentemente, da União Europeia. As influências asiáticas derivam da China continental e de Hong Kong, que é um sistema híbrido próprio. Ademais, a legislação do Brasil e de outras antigas colônias portuguesas também vem contribuindo para o desenvolvimento do direito de Macau.

O conceito de “lei” em Macau é primeiramente ligado ao de “legislação escrita”, que é a primeira fonte do direito conforme disposto no Artigo Primeiro do Código Civil de Macau que diz: “São fontes imediatas do direito as leis”<sup>17</sup>. As outras fontes previstas no Capítulo Primeiro são os tratados internacionais aplicados a Macau, o costume e a equidade (em situações restritas).

Em relação à jurisprudência, a legislação de Macau prevê que os casos precedentes não vinculam. No entanto, precedentes judiciais constituem uma variedade de exemplos para auxiliar o raciocínio dos juízes, que não precisarão repetir argumentos inteiros de decisões anteriores. Ao mesmo tempo, os precedentes contribuem no sentido de os tribunais tentarem

---

<sup>16</sup> Alguns estudos que apresentam o sistema jurídico de Macau como parte da “família” *Civil Law*, ver: Godinho (2007, 7-10); Cheng and Wu (2010, 14-61); and Katchi (2006).

<sup>17</sup> Significando a legislação proveniente dos órgãos competentes de Macau, assim como os da China continental, nos casos em que as leis chinesas devem ser utilizadas em Macau (como a lei da nacionalidade e leis envolvendo relações exteriores).

demonstrar coerência em suas conclusões, fortalecendo as decisões dos juízes. Como consequência, os tribunais de Macau, inclusive em seu grau mais alto, habitualmente citam casos da jurisprudência.

Dado a história particular de Macau e seu contexto, o trabalho de seus juízes acomoda valores, princípios e perspectivas de eras passadas com a realidade atual da governança do que agora é uma Região Especial Administrativa da China. A Lei Básica figura como o principal diploma legal que prevê as regras que simultaneamente conectam e preservam duas formas distintas de se organizar duas realidades (a da China continental e a de Macau) em um mesmo país. Portanto, é importante tentar compreender sua natureza jurídica, como Menezes afirmou:

The Basic Law (...) is to a certain extent a hybrid and cross-border document that traverses two contrasting legal systems and legal traditions that have their distinctive political and legal history, and it exhibits rather divergent political moralities that are divided by different authorial intentions (if not divided in the political goals they had in mind, different at least in as much as intentions are dependent on values and background beliefs). On the top of these, one might even find distinct textual meanings, as the Basic Law was written in two different languages. (Menezes, 2009, 635-6) [grifo adicionado pelo autor]

Assim, se a Lei Básica representa um elo entre as duas realidades (jurídica, política, moral, econômica, cultural...) de Macau e da China continental, como ela deve ser interpretada? O seu Artigo 143 estabelece a natureza derivada do poder interpretativo dos tribunais de Macau:

O poder de interpretação desta Lei pertence ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. O Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional autoriza os tribunais da Região Administrativa Especial de Macau a interpretar, por si próprios, no julgamento dos casos, as disposições desta Lei que estejam dentro dos limites da autonomia da Região. (...) (Artigo 143, Lei Básica).

Conforme demonstrado pelo Artigo 143 não existem orientações específicas em relação à forma de interpretação da Lei Básica. Este cenário gera dúvidas não somente em como

interpretar a Lei Básica, mas também de como interpretar a restante legislação de Macau. Tais incertezas podem ser analisadas sob dois pontos de vista extremos.

Sob o primeiro, é possível afirmar que a Lei Básica (e o restante da legislação) deve ser interpretado de acordo com os princípios, perspectiva, e tradições – os padrões – da lei da China continental, uma vez que a Lei Básica foi aprovada pelo Congresso Nacional do Povo<sup>18</sup> (CNP). Adicionalmente, o artigo 143 deixa claro que o poder interpretativo dos tribunais de Macau é derivado, ou seja, deve seguir os padrões adotados pela China continental, o *locus* do órgão legislativo (o Comitê Permanente do CNP) que detêm o poder interpretativo originário. Este ponto de vista pode ser denominado de “chinês continental”.

Quanto ao segundo ponto de vista, é possível argumentar que a Lei Básica constitui a lei mais alta no sistema jurídico de Macau e, assim, deve ser implementada de acordo com os padrões jurídicos conectados às características específicas e à cultura jurídica de Macau – e isto vai refletir na interpretação da legislação restante. Como o direito de Macau é uma mescla derivada de uma matriz portuguesa (europeia), este ponto de vista pode ser chamado de “europeu”.

A decisão sobre qual ponto de vista (mais próximo ao chinês ou ao europeu) deverá ser utilizado e desenvolvido é de extrema importância prática, o que será demonstrada na seção subsequente.

#### **IV. O “DILEMA INTERPRETATIVO” DE MACAU E SUA RELEVÂNCIA PRÁTICA**

A interpretação do direito e o raciocínio jurídico são instrumentos para construir, precisar e eventualmente revisar teses jurídicas através da argumentação-jurídica. Modelos interpretativos influenciam decisões levando a conclusões diversas em casos idênticos. No ambiente de Macau, o principal dilema interpretativo é: Deve a Lei Básica ser interpretada seguindo os padrões da lei da China continental, uma vez que foi produzida pelo CNP? Ou, deve a Lei Básica ser compreendida como a lei no topo da hierarquia da legislação de Macau, sendo interpretada de acordo com suas particularidades e cultura jurídica da região? Até agora,

---

<sup>18</sup> Outra tradução usual para a instituição é “Assembleia Popular Nacional”.

este impasse não foi resolvido em sua totalidade. Nos primeiros 15 anos de Macau como uma RAE, pode-se argumentar que houve uma inclinação em interpretar as leis de Macau, incluindo a Lei Básica, baseada nos padrões de Macau (indo ao encontro do ponto de vista europeu). Evidências desta propensão a um “modelo de Macau”, podem ser facilmente encontradas ao se analisar a jurisprudência dos tribunais superiores de Macau (especialmente o Tribunal de Última Instância e o Tribunal de Segunda Instância)<sup>19</sup> conforme a seguir.

É bastante comum que os membros destes tribunais cite textos doutrinários e exemplos do direito comparado, nos quais se observa uma maior abundância na utilização de referências portuguesas do que chinesas. Ainda, todos os juízes em Macau devem ser fluentes em chinês e português, com exceção dos juízes contratados de Portugal que comumente não conseguem falar chinês. A falta de fluência em língua chinesa por parte dos juízes portugueses, assim como o requerimento de fluência em língua portuguesa, auxilia a compreender a predominância de referências europeias na jurisprudência das cortes superiores. Outros motivos também estão presentes, como o fato de que as versões originais dos principais códigos legais foram escritas em português e depois traduzidos para o chinês. O que motiva o aprendizado da língua portuguesa e esclarece a prática comum de se buscar prática jurídica em Portugal. Por fim, existe uma escassez de doutrina escrita em chinês tratando da lei de Macau.

No entanto, o dilema interpretativo de Macau não ficou restrito ao debate teórico e doutrinário. No caso n. 223/2005, os juízes do Tribunal de Segunda Instância debateram o tema. Eles acabaram por adotar a posição que reforçou a continuidade das peculiaridades do sistema judiciário de Macau. Contudo, houve um voto contrário, por parte de um juiz português, juiz José Maria Dias Azedo. Brevemente, na opinião do magistrado a Lei Básica é “uma lei do sistema jurídico da República Popular da China” promulgado em concordância com os princípios jurídicos da China continental (Declaração do Voto do Juiz Dias Azedo, Acórdão no. 223/2005, TSI, 27/04/2006). Resolver este dilema se tornou importante, não somente por que o caso estava diretamente relacionado a interpretação da Lei Básica. A questão interpretativa, que estava conectada à natureza jurídica da Lei Básica, foi importante especialmente por causa dos pontos de vista distintos dos juízes em respeito ao alcance das funções dos três braços do poder ou governo.

---

<sup>19</sup> As decisões de ambos os Tribunais estão publicadas online ([www.court.gov.mo](http://www.court.gov.mo)) nos dois idiomas oficiais, português e Chinês.

Divergindo de seus pares, o juiz Dias Azedo argumentou que o poder executivo em Macau, assim como na China, tem uma “clara predominância” sobre os outros. Por esse motivo, uma das questões discutidas foi a competência normativa (reguladora) do Chefe do Executivo de Macau: se tal atribuição era mais ou menos restrita, ou dependente, em relação à competência da Assembleia Legislativa de Macau.<sup>20</sup>

O referido debate dos juízes do Tribunal de Segunda Instância é ainda mais relevante nos casos envolvendo a revisão da legalidade dos atos praticados por órgãos e agentes do governo. No contexto de Macau, o método de interpretação adotado (chinês ou europeu) pode resultar num maior ou menor alinhamento dos tribunais em relação aos atos e políticas governamentais ou, do outro lado, influenciar a população a desafiar tais atos e políticas e acreditar na noção de um poder judiciário verdadeiramente independente. Os motivos para tal distinção já foram ressaltados na opinião do juiz Dias Azedo e estão relacionados aos diferentes modelos do “princípio da separação dos poderes” e da ideia de “estado de direito”.

Na China continental, a posição oficial do governo é a de que o estado de direito ainda enfrenta sérios desafios, conforme expresso na brochura *“China’s Efforts and Achievements in Promoting the Rule of Law”* (2008) preparada pelo *Information Office of the State Council of the People’s Republic of China*:

China’s legal construction is still facing some problems: The development of democracy and the rule of law still falls short of the needs of economic and social development; the legal framework shows certain characteristics of the current stage and calls for further improvement; in some regions and departments, laws are not observed, or strictly enforced, violators are not brought to justice; local protectionism, departmental protectionism and difficulties in law enforcement occur from time to time; some government functionaries take bribes and bend the law, abuse their power when executing the law, abuse their authority to override the law, and substitute their words for the law, thus bringing damage to the socialist rule of law; and the task still remains onerous to strengthen education in the rule of law, and enhance the awareness of law and the concept of the rule of law among the public. (Information Office of the State Council of the People’s Republic of China, 2008, 59)

---

<sup>20</sup> Para mais detalhes do voto e da discussão sobre os aspectos da Interpretação da Lei Básica de Macau, ver: Menezes (2009, 631-654).

Apesar do governo ter explicitado tais desafios acima, a forma com que foram abordados (“estado de direito com características chinesas”) é tradicionalmente diferente da cultura jurídica predominante em Macau e claramente exposta em outro trecho da mesma cartilha:

(...) the following principles must be observed to carry out the fundamental policy of governing the country by law: adhering to the leadership of the CPC [the Chinese Communist Party], the people as the masters and ruling the country by law, ensuring that the CPC always plays the role as the core of leadership in directing the overall situation and coordinating the efforts of all quarters in legal construction, ensuring the people’s position as masters of the country according to the prescriptions of the Constitution and the law, and making sure that all work is carried on according to law (...) (Information Office of the State Council of the People’s Republic of China, 2008, 59-60) [emphasis added]

Este fragmento deixa evidente a necessidade de lealdade ao Partido Comunista Chinês e suas políticas. Também é interessante ressaltar a expressão “*governing the country by law*”, ao invés de “*rule of law*”. Por isso, a ideia da separação dos poderes é mais enfatizada em Macau do que na China continental, aonde é esperado que os tribunais cooperem com os outros poderes, exercendo claramente funções políticas ao promover e apoiar políticas governamentais. O princípio do centralismo democrático na China (também conhecido como “princípio da unidade de deliberação e execução”) sugere que os tribunais e juízes chineses tem que responder ao poder do órgão estatal de onde as leis sendo utilizadas são procedentes

E eles devem comunicar seus trabalhos ao órgão que criou a lei a ser revisada.<sup>21</sup> Tal entendimento é expressamente previsto na Constituição Chinesa, em seu Artigo 3:

Os órgãos do Estado da República Popular da China aplicam o princípio do centralismo democrático. O congresso Nacional Popular e os congressos populares locais dos vários níveis são formados por meio de eleições democráticas. São responsáveis perante o povo e estão sujeitos à sua fiscalização. Todos os órgãos administrativos, judiciais e de procuradoria do Estado são constituídos pelos congressos populares, respondem perante eles e estão sujeitos à sua fiscalização. A divisão de funções e poderes entre os órgãos centrais e os órgãos locais do Estado obedece ao princípio de deixar a maior liberdade à iniciativa e ao entusiasmo das autoridades locais sob a direção unificada das autoridades

---

<sup>21</sup> Para mais informações sobre o tópico, ver: Chen (2004). E, *passim*, especialmente o Capítulo 7, seção E, de Jiang (2002).

centrais. (Constituição da República Popular da China, Artigo 3) [grifo adicionado pelo autor]

A forma com que os atos governamentais são examinados judicialmente e o método com que os direitos são interpretados e implementados, são de extrema importância no sentido de contribuir para um estado de direito ideal, assim como o ideal de uma sociedade justa, democrática e livre ou, reciprocamente, no sentido de converter direitos em palavras sem significado prático.

Situações recorrentes em Macau ilustram como a escolha dentre dois métodos alternativos de interpretação possuem uma relevância prática em termos de expandir ou restringir direitos fundamentais. Tais situações serão apresentadas na seção a seguir.

#### **IV.1. Controle fronteiriço baseado na orientação política dos visitantes**

Os agentes de segurança de Macau encontraram formas de classificar os visitantes indesejados e bloquear a entrada de alguns na região. Eles incluem nacionais chineses da China continental e de Hong Kong. Até o presente momento, tal fato não é novidade em relação as práticas adotadas por muitos países para controlar as suas fronteiras. No entanto, relatos na imprensa têm mencionado a existência de uma “lista negra” de pessoas indesejadas alegadamente baseada em suas orientações políticas e ideológicas ou em seu ativismo político.<sup>22</sup> Ademais, algumas destas pessoas designadas como “indesejadas” ou “visitantes perigosos” (no período de 2008 a 2013) eram acadêmicos, jornalistas, militantes sociais e políticos.<sup>23</sup> Uma destas pessoas “inconvenientes” foi o então diretor de uma faculdade de direito de Hong Kong que estava vindo para Macau a fim de ministrar um seminário acadêmico no curso de Pós-Graduação em direito da Universidade de Macau. Em síntese: essas pessoas não são criminosas procuradas pela polícia e possuem suficientes meios para se sustentarem enquanto em Macau.

Os agentes do governo justificaram o bloqueio da entrada destes visitantes seletos apontando vagamente para a legislação sobre segurança interna de Macau e para o exemplo das

---

<sup>22</sup> Para ver uma das várias reportagens, ver: “‘We’re outraged’: Hong Kong democrats”. Escrita por Poyi (Natalie) Leung. *Macau Daily Times*, issue 642, p. 1-2. Mar. 16, 2009, acessado em 24 de abril de 2013, <http://poyileung.wordpress.com/2009/03/16/were-outraged-hong-kong-democrats/>

<sup>23</sup> Para mais detalhes sobre a série de proibição de entradas em Macau, incluindo a identificação das pessoas envolvidas, ver: Halis (2013).

práticas internacionais. O artigo 17 (4) da Lei de Bases da Segurança Interna de Macau (Lei no. 9/2002) estipula:

Impedimento de entrada na RAEM ou expulsão de não residentes que, nos termos da lei, sejam considerados inadmissíveis ou constituam ameaça para a estabilidade da segurança interna, ou sejam referenciados como suspeitos de conotações ao crime transnacional, incluindo o terrorismo internacional.

A maioria daqueles visitantes não vinha a Macau visando protestar, ameaçar ou infligir “sérios danos a sociedade de Macau” e certamente não possuem conexão com crimes transnacionais.

Estas “recusas motivadas politicamente” ganharam atenção significativa e produziram consequências: elas foram registradas nos relatórios oficiais sobre direitos humanos do Departamento de Estado dos Estados Unidos, União Europeia e Taiwan; atraíram uma forte atenção midiática negativa, causaram danos à imagem de Macau e tiveram um impacto negativo nas relações entre Macau e Hong Kong com forte criticismo por parte de membros de grupos políticos a favor da democracia, assim como a favor de Beijing em Hong Kong.

Por fim, é possível afirmar que ao invés de “visitantes perigosos”, estes casos são um evidente exemplo de como as “normas jurídicas podem ser usadas perigosamente” para restringir a liberdade de ideias (inclusive a liberdade acadêmica), limitar o criticismo ao governo, violar a liberdade de imprensa, justificar formalmente a ação de agentes do governo quando na verdade nada foi justificado e governar os cidadãos “locais” ao excluir os “estrangeiros” cujas crenças políticas ou profissionais não agradam o governo.

## V. CONCLUSÃO

A cultura e a realidade jurídica de Macau são enquadradas entre as culturas jurídicas asiáticas e europeias. Além de discutir fatores históricos e culturais que influenciaram a criação da lei e procedimentos judiciais em Macau, este artigo buscou contribuir com a compreensão da relação entre a política e o direito no contexto transitório desta Região Administrativa Especial da China. Neste contexto transitório Macau possui um status especial na esfera internacional. Isso inclui o fato de emitir os seus próprios passaportes sem ser um país, de controlar suas fronteiras, de possuir acordos de abolição da exigência de visto com países e ter assentos em organizações internacionais e delegações em eventos esportivos internacionais.

2019 foi um ano que marca uma importante reviravolta na realidade jurídico-política de Macau. Os protestos massivos em Hong Kong, a guerra comercial entre China e Estados Unidos e o fato de que Taiwan continua elegendo governos não alinhados com Beijing produziu reflexos em Macau. Associações locais e indivíduos que pleitearam realizar demonstrações públicas que, de alguma forma, demonstravam solidariedade com os manifestantes de Hong Kong, tiveram suas ambições negadas ou restringidas. Um desses casos foi levado ao Tribunal de Última Instância de Macau, que confirmou a restrição imposta pela polícia usando como um dos argumentos o fato de que tais associações ou pessoas estariam a tentar interferir em questões domésticas de Hong Kong.

A perspectiva da China continental de interpretar regras jurídicas que dispõem sobre direitos e liberdades fundamentais (especialmente políticos) e de entender a forma de organização do poder político e controle dos cidadãos parece passar a prevalecer. A implementação dessas visões e a percepção popular de que elas ferem o arranjo político-jurídico do “Um país e dois sistemas” são importantes combustíveis para o descontentamento popular

que vem produzindo reações claras em Hong Kong e não tão claras em Macau. Por outro lado, a China continental demonstra seus pontos de vista e seu protagonismo mundial com grande ênfase e isso gera reações e contrarreações que impactam o exercício dos direitos fundamentais dos seus cidadãos e das pessoas que se encontrem em seu território.

## VI. LISTA DE REFERÊNCIAS

Cardinal, Paulo. 2009. “The Judicial Guarantees of Fundamental Rights in the Macau Legal System: A Parcours under the Focus of Continuity and of Autonomy.” In *One Country, Two Systems, Three Legal Orders – Perspectives of Evolution. Essays on Macau’s Autonomy after the Resumption of Sovereignty by China*, ed. Jorge Costa Oliveira, Paulo Cardinal, 221-269. Berlin, Heidelberg: Springer.

Tribunal de Segunda Instancia. Acórdão no. 223/2005, 27 de abril de 2006. Declaração de voto do Juiz José Maria Dias Azedo. Website dos Tribunais de Macau, <http://www.court.gov.mo/sentence/pt-525e63bfb1fbb.pdf>.

Chen, Albert H.Y. 2004. *An Introduction to the Legal System of the People’s Republic of China*. Hong Kong: Lexis Nexis.

Cheng, Tong Io, and Wu, Yanni. 2010. “Legal Transplant and the On-going Formation of Macau Legal Culture.” In *XVIII International Congress on Comparative Law – Macau Regional Reports*, coord. Salvatore Mancuso, Tong Io Cheng, 14-61. Macau: Imprensa Wah Ha.

Código Civil de Macau. Versão em Português. *Assembleia Legislativa de Macau*, 2003.

Disponível online, acessado em 05 de junho de 2009,

<http://bo.io.gov.mo/bo/i/99/31/codcivpt/indice.asp>.

Constituição da República Popular da China. Versão traduzida em português, disponível online

no website da Imprensa Oficial de Macau, em:

<http://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/constituicao/index.asp>. Acessado em 17 de junho de 2015.

Constituição Portuguesa de 1976 (Texto original sem emendas). Website da Assembleia da

República Portuguesa, Acessado em 10 de outubro de 2013.

<http://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP1976.pdf>.

Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos de Macau, acessado em 30 de agosto de 2013,

<http://www.dicj.gov.mo/web/pt/frontpage/index.html>.

Godinho, Jorge. 2007. *Macau Business Law and Legal System*. Hong Kong: LexisNexis.

Halis, Denis de Castro. 2013. “Barring Undesirables in the Macau SAR, China: Dangerous

Visitors or Dangerous Use of the Legal Norms?”, *Annual Meeting of the Law and Society*

*Association* [unpublished paper], Boston, MA, May-Jun. 2013.

Hao, Zhidong. 2011. *Macau History and Society*. Hong Kong: Hong Kong University Press;

Macau: University of Macau.

Information Office of the State Council of the People’s Republic of China. 2008. *China’s*

*Efforts and Achievements in Promoting the Rule of Law*. Beijing: Foreign Languages

Press.

Jiang, Jinson 2002. *The National People’s Congress of China*. Beijing: Foreign Languages

Press.

Katchi, António. 2006. *As fontes do direito em Macau*. Macau: Universidade de Macau, Instituto de Estudos Jurídicos Avançados.

Lei Básica de Macau. Versão em Português. Versão Impressa. Legal Affairs Bureau of Macau [no date]. Versão disponível online, acesso em 9 de setembro de 2013, [http://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/leibasica/index\\_uk.asp](http://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/leibasica/index_uk.asp).

Leung, Poyi (Natalie), “‘We’re outraged’: Hong Kong democrats.” Reportagem: *Macau Daily Times*, edição 642, p. 1-2. 16 de março de 2009, acesso em 24 de abril de 2013, <http://poyileung.wordpress.com/2009/03/16/were-outraged-hong-kong-democrats/>.

Mancuso, Salvatore. 2007. “Interpretation of Multilingual Texts: The Issue of Bilingualism in Macao Legal System”. In *Cadernos de Ciência Jurídica, The XVII Congress of the International Academy of Comparative Law (Regional Reports of Macau)*, no. 5, Macau SAR: Faculdade de Direito, Universidade de Macau, 55-77.

Menezes, Jorge. 2009. “Interpretation of the Basic Law by the Courts of the Macao SAR.” In *One Country, Two Systems, Three Legal Orders – Perspectives of Evolution: Essays On Macau’s Autonomy after the Resumption of Sovereignty by China*, ed. Jorge Costa Oliveira, Paulo Cardinal. Berlin, Heidelberg: Springer, 631-654.

Tratado de Amizade e Comércio Sino-Português. 1887. Website da biblioteca da Universidade de Hong Kong, acessado em 10 de outubro de 2013, <http://ebook.lib.hku.hk/CADAL/B3364956X/>.

UN General Assembly Resolution no. 2758 (Restoration of the Lawful Rights of the People’s Republic of China in the United Nations). 1971. United Nations website accessed September 09, 2013, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/327/74/IMG/NR032774.pdf?OpenElement>.

