PAULO CARDINAL

DIREITO, TRANSIÇÃO E CONTINUIDADE

Escritos Dispersos de Direito Público de Macau

Título
Direito, Transição e Continuidade – Escritos Dispersos de Direito Público de Macau

Autor
Paulo Cardinal

Coordenação Editorial
Filipa Guadalupe (filipa@ruicunha.org)
www.creddm.org, http://ebooks-creddm.org/

CRED-DM
Centro de Reflexão, Estudo e Difusão do Direito de Macau

Fundação Rui Cunha
Conselho de Administração
Rui Cunha (Presidente); Rui Pedro Cunha, João Tubal Gonçalves (vice-presidentes);
Isabel Cunha, Connie Kong (vogais)

Tradução para chinês
Cathy Chan

Ilustração da Capa
Deborrah Cardinal

Concepção Gráfica e Paginação
FRC Global Communication Ltd, Carlos Canhita, Célia Brás

Telefone
(853) 28923288
E-mail
cred-dm@ruicunha.org
Correio
CRED-DM – Publicações, Fundação Rui Cunha,
Avenida da Praia Grande, nº 749 – R/C, RAEM, RPC
Sede, Administração, Publicidade e Propriedade:
Avenida da Praia Grande, nº 749 – R/C, RAEM, RPC
澳門南灣大馬路749號

Propriedade / Editora / Impressão
Fundação Rui Cunha

Preço (Macau): MOP 240,00
Data: Abril 2017
Tiragem: 150

ISBN: 978-99965-665-7-8

DIREITO PAULO CARDINAL.indd 2 05/04/17 12:32

DIREITO PAULO CARDINAL.indd 3 05/04/17 12:32

DIREITO PAULO CARDINAL.indd 4 05/04/17 12:32

Índice

- *Dedicatória* 9
- *Prefácio* 11
- *Nota Prévia* 19

- *O Procedimento Administrativo e a Codificação* 31
- *A Pessoa Colectiva de Direito Público - Delimitação Conceptual* 43
- *O Regime Jurídico da Advocacia no Contexto da Lei Básica* 51
- *O Sistema Político de Macau na Lei Básica - Separação e Supremacia do Executivo Face ao Legislativo* 75
- *A Primazia do Direito Internacional em Macau* 101
- *A Transição e o Sistema Político de Macau: Continuidade Convergência?* 127
- *Determinantes e Linhas de Força das Reformas Legislativas em Macau* 157
- *A Questão da Continuidade dos Instrumentos de Direito Internacional Aplicáveis a Macau* 173

- *Iniciativa Legislativa Superveniente dos Deputados nos Casos Previstos na 2.ª Parte do Artigo 75.º da Lei Básica* 185
- *O Sistema Político da Região Administrativa Especial de Macau - Em Busca do Equilíbrio* 197
- *Continuity and Autonomy - Leading Principles Shaping the Fundamental Rights Constitutional System in the Macau Special Administrative Region* 209
- *Macau: the Internationalization of an Historical Autonomy* 269
- *Legislação com Origem Portuguesa e o Ordenamento Jurídico da RAEM* 317
- *Região de Direito - Alguns Tópicos Sobre Fiscalização da Constitucionalidade e Jurisdição da Liberdade num Direito (Também) em Língua Portuguesa* 329
- *Notas Breves e Esparsas Sobre o Regime Jurídico de Enquadramento das Fontes Normativas Internas. Lei Básica e Lei N.º 13/2009* 349
- *Comparative Perspectives on the Autonomy Systems of South Tyrol and Macau* 371
- *Autonomy as a Tool for Peace - Some Topics Using as a Reference Point the Chinese Sars Seasoned With a Kantian Perpetual Peace Fragrance* 379
- *Macau* 397
- *Animais: Direito e Direitos - Alguns Tópicos de Aproximação* 405
- *Da Constituição Mexicana de 1917 à Ordem Constitucional de Macau: Influência Ou Indiferença?* 435
- *Nota bene* 469
- *International Law Notes - FSH/2008, Course Description* 471

- *International Law Notes – FSH/2008 Introduction, Definition and Other Correlated Issues* 481
- *International Law Notes – FSH/2008, International Community - an Introduction* 499

DIREITO PAULO CARDINAL.indd 8 05/04/17 12:32

À Deborrah,

Minha mulher, minha companheira, minha amiga,

Mãe do meu filho

獻給

愛妻Deborrah

她既是我孩子的母親

也是我最好的朋友和伴侶

DIREITO PAULO CARDINAL.indd 10 05/04/17 12:32

Prefácio

1. É com enorme satisfação que escrevo estas breves linhas que servem de apresentação ao mais recente livro do Dr. Paulo Cardinal, com o título "Direito, Transição e Continuidade – escritos dispersos de Direito Público de Macau", em boa hora publicado pelo CREDDM – Centro de Reflexão, Estudo e Difusão do Direito de Macau da Fundação Rui Cunha, organismo que se tem notabilizado pelo empenho no progresso de Macau e, em particular, na difusão da sua Ordem Jurídica.

Conheço o Dr. Paulo Cardinal há muito tempo e, não obstante ele viver em Macau e eu em Portugal, é caso para dizer que a distância – no tempo e no espaço – tem permitido uma aproximação crescente, de que este honroso convite é um eloquente testemunho, por definição indeclinável.

Quero, por isso, aproveitar este ensejo para fazer um ato de justiça: homenagear o Autor, cujas qualidades científicas como jurista de eleição ficam muito claras nesta obra.

2. A primeira palavra vai para a pessoa do Dr. Paulo Cardinal, português de nacionalidade e de naturalidade, mas que hoje é muito mais macaense, com fundas raízes na cultura e na tradição desta comunidade de pessoas, de espaços e de memórias.

Foi sempre em Macau que com ele pude privar e logo me impressionou o entusiasmo com que me ia dando conta das suas preocupações e dos seus projetos, no exercício da sua profissão principal de consultor da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau.

Se bem que um entusiasmo realista e precavido perante as adversidades que tem sabido entrever em cada momento da afirmação de Macau e do seu Direito nesta nova etapa integrando, com autonomia, a República Popular da China.

DIREITO PAULO CARDINAL.indd 11 05/04/17 12:32

De qualquer modo, obtendo o sucesso de indicar soluções equilibradas, ainda que nem sempre logo apreensíveis por quem tinha de tomar esses bons conselhos, e sobretudo não deixando de propor aquilo que ditava a sua consciência jurídica, devidamente matizada pelas idiossincrasias do Direito Macaense.

Inteligência, laboriosidade, bom senso, criatividade, firmeza, tudo qualidades humanas que o Dr. Paulo Cardinal ostenta, as quais se transferem automaticamente para o seu trabalho como jurista, o que este conjunto de escritos mostra à saciedade.

E digo-o com conhecimento de causa porque tenho intimidade com todos os Direitos de Língua Portuguesa. Mas nenhum com a complexidade do Direito de Macau.

3. Ora, isso justifica uma segunda palavra sobre o conjunto de textos que integram esta publicação, volumosa na quantidade e sobretudo volumosa na qualidade, saltitando o Autor pelos mais variados temas, ainda que com o predomínio do Direito Público.

A sua leitura – além de agradável do ponto de vista estilístico – mostra o saber enciclopédico do Dr. Paulo Cardinal, navegando com segurança nas revoltas águas de assuntos tão distintos como os direitos dos animais e o estatuto da profissão de advogado em Macau, passando pelo Direito Político de Macau nas suas implicações constitucionais e parlamentares, ou ainda medindo com diapasão original as relações do Direito Internacional Público com o Direito de Macau.

Só uma sólida formação jurídica e um profundo conhecimento do Direito Macaense, aliados a uma inata capacidade de análise e de construção dogmática, permitem alcançar o excelente resultado em que se salda este trabalho dado à estampa, de grande utilidade para quem pretender entrar nos intrincados meandros desta ordem jurídica.

Este novo livro evidencia a complexidade da Comunidade e Direito de Macau, apresentando-os na sua configuração poliédrica, num conjunto de traços característicos que se pode assim sintetizar:

- *identidade*: que se forma através de fontes normativas produzidas por uma pluralidade de órgãos próprios, em correspondência a uma legitimidade político-social subjacente;

- *continuidade*: que se avalia na conformação estável de uma ordem jurídica que vai atravessando sucessivos períodos jurídico-políticos, ainda que compatível com mo-

DIREITO PAULO CARDINAL.indd 12 05/04/17 12:32

delações que as surpresas da dinâmica político-económica não podem deixar de sugerir ou até impor; e

- *singularidade*: que combina díspares tradições, num feliz cruzamento entre o Oriente e o Ocidente, entre o Direito de raiz anglo-saxónica e o Direito de matriz romano-germânica.

Isso faz-me recordar a primeira vez que fui a Macau, altura em que me confrontei com um dos mais espinhosos exercícios intelectuais do meu percurso de juspublicista: compreender e encaixar todas as peças do *puzzle* do Direito Constitucional de Macau, aparentemente contraditórias entre si, mas que faziam sentido na vida real, política e jurídica, de Macau. A tarefa, que tentei empreender, era a conjugação de uma Lei Básica – com uma função constitucional – que vigorava dentro de um território politicamente autónomo pertencente a uma República unitária, mas em que simultaneamente se garantia a permanência de um cosmos jurídico-normativo herdado da presença da Administração e do Direito de Portugal que ali pontificaram até 19 de dezembro de 1999…

O Dr. Paulo Cardinal tem sido um lídimo "crente" e "praticante" do Direito Constitucional de Macau, embora este livro verse múltiplos outros temas jurídicos, porque essa é a sua linha fundamental de pensamento, numa procura incessante da forte harmonia que subjaz – e que nem sempre se observa imediatamente – sob o diáfano manto da desconexão jurídico-normativa de soluções que só na sua aparência são incoerentes.

4. Uma última palavra sobre o Direito de Macau no contexto dos Direitos Lusófonos e o seu contributo para a formação de um Direito Global de Língua Portuguesa, sempre mais fácil no Direito Privado do que no Direito Público.

Num mundo globalizado, ainda que ameaçado com recentes focos de "antiglobalização nacionalista", a singularidade dos povos e das ordens jurídicas só se realiza com alianças. Simplesmente, estas não podem ser espúrias, antes só perdurarão se naturais e se combinando aquilo que intrinsecamente une os povos, as culturas e os seus modos de vida.

Dos Direitos que integram o Direito de Língua Portuguesa, o Direito de Macau será porventura – e julgo que o posso afirmar sem exagero – aquele que melhor exprime a plasticidade tão necessária à construção desse tal Direito Global de Língua Portuguesa, com elementos internos e externos: *elementos internos*, ao partilhar o que se pode encontrar nas suas várias ordens jurídicas, de Portugal até Timor-Leste, passando pelo Brasil e pelos Países Africanos de Língua Portuguesa; *elementos externos*, ao integrar institutos e soluções do Direito Chinês Continental e de Direitos que se

DIREITO PAULO CARDINAL.indd 13 05/04/17 12:32

filiam já na tradição asiática crescente.

É caso para dizer que este livro apresenta a surpreendente "porta" que o Direito de Macau representa: a "porta" de entrada para que todos nós – os juristas de língua portuguesa – possamos fazer um caminho de unidade sem unicidade, de harmonia sem uniformidade, de singularidade sem disrupção, de abertura sem desfiguração.

É por isso que este livro passa a ter a legítima pretensão de se situar na galeria das poucas publicações que honram o Direito de Língua Portuguesa e que comprovam a sua possibilidade e o seu universalismo.

5. Parabéns ao Autor, e a todos aqueles que permitiram esta edição, não esquecendo a Fundação Rui Cunha, por mais este excelso contributo.

Ao Leitor, só posso aconselhar a aquisição desta obra, desejando-lhe que possa ter o mesmo prazer que eu tive quando a li, na certeza de que se enriquecerá na variedade dos assuntos versados.

Ao Autor, fica ainda o apelo para que consolide o seu percurso de jurista polifacetado de créditos firmados, não apenas na consultoria e funções arbitrais que tem desempenhado tão bem, como também na intensificação da sua vida académica, em que deve obviamente sobressair, na qual é muito justo o seu formal reconhecimento.

Lisboa, 7 de março de 2017.

Jorge Bacelar Gouveia

Professor Catedrático da Universidade Nova de Lisboa e da Universidade Autónoma de Lisboa

Presidente do Instituto do Direito de Língua Portuguesa

DIREITO PAULO CARDINAL.indd 14 05/04/17 12:32

序言

1. 本人非常榮幸能夠為簡天龍先生這部最新的著作《法律、過渡及連續性 – 澳門公法文集》寫序。這部作品由官樂怡基金會澳門法律反思研究及傳播中心所出版，一直以來，這個機構都基於其為澳門發展所作出的貢獻而享負盛名，尤其是在法律秩序的傳播方面。

我已認識簡天龍先生多年，儘管他居住於澳門而我卻身處葡國，距離 – 無論是時間上還是空間上 – 卻使我們更為親近，我能有幸獲邀寫序便是對此的一個有力證明。

因此，我希望能夠藉著這個機會去作出一個正義的舉動：向作者表達我的敬意，他作為一個法律專家，在這部作品中能夠充分地表現出其學術素養。

2. 首先，簡天龍先生雖為葡國人且在葡國出生，但時至今日，他更像是一個澳門人，這裡的人、地方以及回憶均使得這個社會的文化和傳統在他身上深深札根。

在澳門，他的主要職務是擔任澳門特別行政區立法會的法律顧問，在他執行職務時所表現出的專注以及由其提出之不同方案，均使得我被他的熱誠打動。

儘管有時會遇到一些逆境，但在澳門回歸中華人民共和國並享有高度自治的這個新階段，他的熱誠在確認澳門及其法律的每一個時刻均能感受得到。

無論如何，他總能成功地提出一些衡平的解決方案，而儘管那些理應採納其良好建議的人並非總能馬上明白其用意，他亦不斷根據澳門法律的特質，並按其法律意識來作出不同的建議。

簡天龍先生是一個聰明、勤勞、理智、具創造力且堅定的人，他的品格亦自然而然地表現於他作為法律專家的工作以及是次的作品中。

我會這樣說是有原因的，我雖對葡語法律有很深的了解，但對於澳門法律的複雜性卻可以說是沒有任何認識的。

3. 其次，這部作品中所包含的文章數量是非常多的，而其質量亦是非常有保證，作者針對不同的主題進行闡述，當中尤以公法部分為多。

DIREITO PAULO CARDINAL.indd 15 05/04/17 12:32

這部作品 – 除了非常好的寫作技巧外 – 可顯現出簡天龍先生的知識是非常淵博的。當中所涉獵到的主題非常廣泛，譬如動物法以及澳門律師的行業狀況等等，同時亦體現了澳門法律在憲法和立法層面上的意義，並對國際公法與澳門法律的關係作出了評價。

只有通過恆久的法律學習並對澳門法律有著深厚的認識，伴隨與生俱來的學術理解和分析能力，才能取得如此優秀的成果，並使得這部作品得以面世。這部作品對於欲了解澳門法律秩序中那些錯綜複雜的關係的人而言，將會是非常實用的。

這部作品見證了澳門法律及社會的複雜性，同時亦呈現出其多面性並概括出以下的特徵：

– 一致性：澳門的法律淵源是由其本身的不同機關所制定，並與政治 – 社會的合法性相稱；

– 連續性：在法律 – 政治接續的各個階段，均能維持法律秩序結構的穩定性，即使其需與政治 – 經濟動態中所出現的一些突如其來的發展相容；及

– 單一性：結合了不同的傳統，是東方與西方，以及盤格魯 – 撒克遜與羅馬 – 日耳曼法律體系的交滙。

這使我記起當我第一次到訪澳門時，我遇到了我法學生涯其中一個最大的挑戰：認識並理解澳門憲制性法律中的每一塊拼圖，它們之間明顯地是存在矛盾的，但對於澳門的現實生活、政治以及法律而言卻是有道理的。我當時嘗試對《基本法》作出了解 – 具憲法功能 – 在一個單一共和國的一個政治自治的地區上生效，但同時亦保障了從1999年12月19日以前仍在該處進行管治的葡國中繼受而來的法律及行政管理方式得以繼續保留。

雖然這部作品亦有對其他法律議題進行研究，但簡天龍先生可說是澳門憲制性法律的純正「信徒」和「見證者」，因為這正是他思考的根本路線，他不斷地從法律 – 規範解決方案的差異中尋求最大的協調性，因為它們僅僅是在表面上才是不連貫的 – 而通常這並不能夠馬上觀察得到。

4. 最後，就葡語系法律而言，澳門法律對全球葡語系的法律研究是作出了一定的貢獻，而針對這方面，私法往往是比公法來得容易。

在這個全球化的世界，儘管最近受到「民族主義反全球化」的熱潮所威脅，人民與法律秩序的單一化僅能通過盟約才能得以實現。簡單地說，這並不能夠是不合法的，否則也就只有那些與人民、文化及生活方式本質上相關的協定才能得以繼續保留。

在葡語系的法律中，澳門的法律或許 – 而我亦認為這是毫不誇張的 – 最能表現出為構建葡語全球性法律所需之可塑性，當中的內部及外部要素包括：內部要素，體現於與不同的法律秩序，如葡萄牙，以至東帝汶、巴西以及非洲的葡語系國家之間的共通點；外部要素，則是基於其結合了中國大陸的法律以及與亞洲傳統相應之法律制度及解決方法。

因此，這部作品展現了澳門法律的奇妙「大門」：這個「大門」使得我們 – 葡語的法律專家 – 可以開啓一條單一而非唯一、協調而非一致、獨特而不分離、開明而不改變其固有特質的路徑。

DIREITO PAULO CARDINAL.indd 16 05/04/17 12:32

也正因如此，在少數讚揚葡語系法律且證明其可能性及普遍性的作品中，這部作品是理應佔一重要席位的。

5. 我向作者及其他為本次出版而有所付出的人表達我深切的祝賀，同時亦不會忘記官樂怡基金會對此作出之貢獻。

至於讀者，我建議你們應閱讀此書，並希望你們在閱讀的過程中能夠和我一樣感到非常高興，而我亦肯定這部作品將能夠豐富你們在這些主題上的知識。

對於作者，我希望他能夠繼續堅守他作為一個多面法律專家的路徑，他已經很好地履行了作為一個顧問和仲裁員的職責，但同時亦希望他能夠在其學術生涯上投入更多，他在這方面明顯地亦是非常傑出的，故理應因而獲得更多的認可。

里斯本，2017年3月7日

Jorge Bacelar Gouveia

里斯本新大學及里斯本自治大學教授

葡語法律協會主席

DIREITO PAULO CARDINAL.indd 17 05/04/17 12:32

DIREITO PAULO CARDINAL.indd 18 05/04/17 12:32

Nota Prévia

A colectânea de estudos *Direito, transição e continuidade - escritos dispersos de direito público de Macau*, que agora se publica, reúne diversos escritos de natureza jurídica, versando o Direito de Macau, abrigados na etiqueta geral do Direito Público (ou, de algum modo, na sua vizinhança), redigidos ao longo de um quartel de século – o primeiro data de 1990 e o mais recente é do pretérito ano.

Esta obra, como já se declarou, é uma compilação de escritos jurídicos, muitos dos quais incidentes na tópica da *transição* – do exercício de poderes de soberania – e da *continuidade* – princípio jurídico-constitucional de têmpera garantística e de vocação plurivalente – sendo, todavia, dedicados a temas diversos. Esta é uma primeira advertência ao leitor.

Estes textos pertencendo embora ao universo do Direito Público, incidem, particularmente, no Direito Constitucional (afora os direitos fundamentais). Acrescem ainda alguns textos assentes em temas do Direito Internacional Público, e um ou outro mais, estes porventura de catalogação menos óbvia.

O livro contém artigos previamente publicados – vários deles fora de Macau – textos em vias de publicação noutros locais e textos inéditos que ainda não haviam conhecido a luz e a exposição crítica que só uma publicação permite. A sua apresentação segue uma ordem cronológica, com a excepção dos textos de fecho, como adiante se explicará. Os textos que haviam sido previamente publicados, em livros ou em periódicos, correspondem, nesta obra, às publicações antes efectuadas, com eventuais mínimas correcções de meras gralhas, salvo quando o contrário seja afirmado. Os textos ainda não publicados estavam *fechados e encapsulados na sua data*, tendo-se optado por não lhes introduzir alterações ou actualizações por forma a manterem o tom, o contexto e o sabor do tempo em que foram escritos.

O conjunto de estudos que se reúnem neste livro têm estilo, densidade,

DIREITO PAULO CARDINAL.indd 19 05/04/17 12:32

desenvolvimento e propósitos variados, como uma lesta leitura de imediato permitirá perceber. Há, ao longo destas mais de duas décadas de reflexão, um natural e quase irresistível aproveitamento de passagens e ideias de uns textos para alguns outros.

Aproveitando o ensejo da publicação da presente obra, entendeu-se incluir, ao jeito de apêndice, um conjunto de três textos de lições de *International Law*, que vão precedidos de uma *Nota Bene* que antecipa e pormenoriza a precaução a ter antes de os ler. Tinham um propósito muito específico e detêm uma história muito concreta, dado que foram elaborados para servirem de guia, de *sebenta* auxiliar, aos alunos para o estudo da disciplina de *International Law*.

Um dos propósitos essenciais deste livro é o da divulgação do Direito de Macau e concomitante contribuição para o *acquis* doutrinário local, o qual continua, como se consabe, deficitário em várias áreas do saber jurídico, aqui se incluindo o Direito Constitucional e a compreensão da fórmula principiológica «Um País, Dois Sistemas».

Emprestamos, pois, da nossa parte, mesmo que com insuficiências e diferenças em face da *communis opinio*, mais um bloco para a construção do acervo doutrinário de Macau, especialmente numa área tão complexa, tão inovadora, tão afastada dos cânones pré estabelecidos nos domínios do Direito Comparado.

Relembramos Gomes Canotilho, que depois de assinalar que a estruturação conformadora da RAEM constitui um verdadeiro acto de *Gestalt* ou ordenação, justamente observa e adverte que «*Desde um paternalismo colonial que, embora pouco representativo, se recusava a sair de cena, até um "euroanglocentrico" sistema de exportação, em jeito de commodities, tudo conduziria a similaridades e analogias incapazes de compreender que, atrás do ordenamento jurídico de Macau, se perfilava uma tarefa de excepcional importância: a de dar sustentabilidade a uma rule of law dentro da Região e para lá da Região. Por outras palavras: os juristas deparavam-se com a missão de ancorar ainda mais a juridicidade como parâmetro e limite do exercício de poderes públicos e privados.* (…) *O constitucionalismo de "um país, dois sistemas" não põe apenas à prova a compatibilidade de sistemas económicos, mas também as controversões em torno dos direitos humanos, dos direitos fundamentais e dos valores e profundezas da cultura chinesa. Neste sentido, a juridicidade só ganhará dimensões materiais se não se divorciar da jusfundamentalidade, ou seja, da dimensão substantivamente heterotópica da dignidade da pessoa e dos povos.*».

Um outro propósito de idêntica importância ao anterior é o de tratar publicamente matérias que relevam tanto para o Direito como para a dinâmica

DIREITO PAULO CARDINAL.indd 20 05/04/17 12:32

social e da comunidade politicamente organizada que é a Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China.

Matérias que, por se revestirem de alguma sensibilidade acrescida, são, por vezes, encaradas, nesta nossa pequena terra, com desconfianças ou pré-compreensões que, algumas vezes, tolhem a investigação, a reflexão, o debate académico e a troca de ideias em seu torno. Podendo detectar-se, por casualidade talvez, na atmosfera (*e.g.,* da *libertate,* da *democraticidade*, da *tolerância*), alguma *insalubridade* que se vai expondo, aqui e ali. E talvez vá pairando ainda uma certa ideia reducionista da manutenção por meio século de políticas fundamentais acordadas para Macau, isto é, como que se pressentindo alguma *voluntas* de antecipação do devir. E lastima-se que assim possa porventura vir a ser.

É mister sublinhar que os sobreditos exercícios de reflexão e debate jurídicos (e não apenas) ancoram-se, desde logo, no coração do «segundo sistema» estabelecido na Declaração Conjunta e pormenorizado na Lei Básica e espelham as vontades soberanas e emparelhadas de Portugal e da República Popular da China no tocante a Macau, às suas gentes, ao alto grau de autonomia, à manutenção da *maneira de viver* (entre outras dimensões).

Como ensina Antunes Varela, referindo-se a este desígnio da continuidade da maneira de viver das gentes de Macau, «*Trata-se de ajudar a definir, com o maior rigor possível, no plano jurídico, o mais precioso dos valores que a República Popular da China solenemente prometeu respeitar no futuro próximo de meio século, quer na Declaração Conjunta de 26 de Março de 1987, quer na Lei Básica de 31 de Março de 1993 – e que é «a maneira de viver» (…)*».

Esta *maneira de viver* está prometida e garantida por cinquenta anos. E a inovadora e ditosa fórmula de «Um País, Dois sistemas» por cinquenta anos também. Pelo menos.

Como proclamou Deng Xiaoping, por referência a Hong Kong, mas porque vale *pari-passu* para Macau, é de proveito rememorar, «*Prometemos solenemente que a nossa política relativa a Hong Kong manter-se-á inalterada por cinquenta anos após 1997. Porquê 50 anos? (…) 50 anos é somente uma maneira vívida de colocar a questão. Mesmo depois de 50 anos a nossa política não irá ser mudada. Isto é, para os primeiros 50 anos não pode ser mudada, e para os segundos 50 anos não haverá necessidade de a mudar. Portanto, isto não é apenas conversa vã.*».

Com a publicação de obras jurídicas abre-se o debate, assume-se e expõe-se o que está escrito à crítica de um auditório alargado e variado. Admita-se, ainda,

DIREITO PAULO CARDINAL.indd 21 05/04/17 12:32

que a publicação deste livro enfraquece, de algum modo, a zona de conforto em que nos encontrávamos quando os textos ainda não eram públicos ou eram porventura de difícil acesso em Macau. Não obstante, o propósito firme de divulgação do Direito de Macau e a crença na virtualidade da abertura, diálogo, debate, crítica, qualquer que seja o seu sentido, impele-nos a sair desta zona de conforto. Se, com esta publicação, se falar mais, se reflectir mais, se investigar mais e se debaterem mais estas matérias, mesmo que recebendo ecos de desvalores, já haverá motivos de satisfação pelo cumprir deste imperativo cívico de partilhar as reflexões com a *communitas*.

Espera-se, portanto, estimular o debate académico em torno destas questões, deixando também aqui o já costumeiro aviso de que as posições assumidas nestes escritos, sejam as críticas, as sugestões, os reparos, as dúvidas, ou os elogios que vão sendo feitos ao longo daqueles, reflectem somente as opiniões do autor e não podem, de modo algum, ser assacadas ou encrustadas a outrem, nomeadamente a instituições nas quais o autor exerce a sua profissão.

Antes de encerrar esta nota prévia, sem determinismo da cortesia de estilo, é mais do que apropriado exprimir aqui um conjunto de agradecimentos.

O testemunho público do meu agradecimento à entidade editora: *CRED-DM – Centro de Reflexão, Estudo e Difusão do Direito de Macau* da *Fundação Rui Cunha* pelo convite e apoio na publicação desta obra, é um imperativo. Aproveitando o ensejo, congratula-se vivamente esta entidade pelo seu esforço continuado, já de cinco anos, na promoção e divulgação do Direito de Macau.

Há um conjunto de pessoas a quem este livro está devedor.

Desde logo, quero testemunhar o meu profundo agradecimento ao senhor Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia que nos honrou com o Prefácio desta obra, e que, além da autoria de um vasto acervo de literatura jurídica nas áreas do Direito Constitucional e do Direito Internacional Público, enfocadas sobremaneira no ordenamento jurídico português, tem produzido, divulgado e investido muito em diversos ordenamentos jurídicos de língua portuguesa. Incluindo o Direito de Macau, como testemunha a sua reconhecida obra *Direito Constitucional de Macau* e, bem assim, as suas diversas conferências aqui apresentadas e que denotam, sempre, um particular cuidado numa vera investigação da normatividade local, num estudo cuidado do nosso Direito, e não por via de uma mera e facilitada transposição de um qualquer texto elaborado para outra ordem jurídica.

Uma palavra de agradecimento ao Professor Doutor Jorge Godinho, que

DIREITO PAULO CARDINAL.indd 22 05/04/17 12:32

tanto tem contribuído para a investigação, o ensino e a divulgação do Direito de Macau, pelo inestimável apoio dado e pela sua permanente sugestão e contínuo incentivo para, precisamente, compilar mais textos e dá-los à estampa em Macau.

Ao jovem Rui Cardinal Carvalho, iluminado jurista, devo um sincero agradecimento pelo apoio que me ofereceu na fase final da preparação do livro, nomeadamente na selecção de textos e na escrita dos textos de apresentação e enquadramento da obra, estando disponível e apresentando sempre sugestões inteligentes e de grande valia.

É de justiça deixar aqui uma reconhecida palavra de agradecimento ao Luís Pessanha, pela postura sempre cuidada e disponível e pelas boas sugestões com que contribuiu, a cada momento, para o melhoramento de vários dos textos que compõem este livro.

Por fim, mas não com menor importância, é devido um sentido agradecimento à minha mulher Deborrah, ao meu filho Alexandre e aos meus Pais, que perderam horas e horas do meu convívio enquanto, sobretudo ao longo dos últimos anos, escrevi alguns destes textos agora reunidos, e posteriormente, compilei e organizei este livro.

A Macau, na qual vivo e trabalho, e em relação à qual enquanto comunidade politicamente organizada, detenho e desenvolvo uma relação de cidadania, manifesto o meu agradecimento, e rememoro ser esta uma terra com *memórias fundas* de cosmopolitismo e de hospitalidade, que lhe traçam o perfil actual e que ajudam a melhor apurar a legitimidade e a compreender o espírito que anima a solução pactuada no encontro de vontades solenemente estabelecida na Declaração Conjunta e traduzida, desde logo, no princípio regente «Um País, Dois Sistemas» e nas suas doze políticas fundamentais que projectam e garantem o núcleo basilar e inabdicável de valores que asseguram à RAEM, e aos seus habitantes, a *diversidade* no contexto da *unidade*.

DIREITO PAULO CARDINAL.indd 23 05/04/17 12:32

DIREITO PAULO CARDINAL.indd 24 05/04/17 12:32

序

現在所出版的《法律、過渡及連續性 – 澳門公法文集》，滙集了與澳門法律相關的不同文章，當中主要涉及到公法的內容(或與之相關的)，並且都是在這四分之一世紀以來編撰而成的 – 最早寫於1990年，而最近期的則寫於剛過去的一年。

如前所述，本書是一部法律文章的滙篇，當中很多與過渡 – 主權權力的行使 – 以及連續性的話題相關 – 保障性及多重性的憲法法律原則 – 然而這些文章均是針對不同的主題撰寫而成。此為向讀者就本書所作出的第一個介紹。

儘管這些文章均指向公法的範圍，並主要涉及憲法的問題(基本權利除外)，但仍然有個別的文章是有關國際公法的，而另外亦有一些則可能未有作出太明顯的劃分。

本書載有一些以前已發表過的文章 – 部分是在澳門以外發表的 – 將在其他地方發表的文章以及一些未曾發表過的文章，這些文章是仍未曝光過的，亦未獲得過任何的評論。本書將按時間的先後順序去作出文章的編排，但亦有一些例外，下面將會就此作出說明。之前已在其他書籍或期刊中發表過的文章，基本上與之前發表的內容相同，我們僅對一些印刷上的錯誤作出修改，除非其相反理論已得到認證。至於還未發表過的文章，我們則沒有對之作出任何的修改或調整，以保留其寫作時之風格、內容和時代特點。

本書所載之文章均有著其自身的風格、強度、闡述模式以及不同的目標，快速瀏覽以後便能察覺得到這些特點。而在過去二十多年來，這些文章中的某些章節和觀點亦自然而然地為其他文章所應用到。

隨著本書的出版，將會以附錄的形式載入三篇有關國際法的文章，並特別提醒到在閱讀以前要小心留意的地方。這些文章有著其特有的目標，並載有非常具體的歷史進程，因為其目的是在於要指導和協助那些對國際法進行研究的學生。

本書其中一個主要目的是要推廣澳門的法律，並為本地的學術界作出貢獻，因為正如我們所知，本地學術領域在某些方面的法律知識依然是存在空白的，而本書中則包含了對憲法以及《一國兩制》這個原則所作出的研究。

因此，儘管在共同意見以前仍然存在著一些不足和分歧，我們仍再次提供一個地方去打造澳門本身的學術理論，並尤其針對這個如此複雜、創新，並與比較法已有之準則相離的領域。

Gomes Canotilho在強調了澳門特別行政區的組織架構形成了一個真正的格式或程序行為後，又再指出，《作為一個曾受家長式統治的殖民地，儘管其不具代表性，但澳門一直都深受其影響。直至歐洲的出口改以英國為中心，在商品輸入的同時，亦帶來

DIREITO PAULO CARDINAL.indd 25 05/04/17 12:32

了其本身的思想理念，但這不足以讓人能夠理解到澳門法律制度中所肩負的一項具有特殊性的重要任務：在澳門特別行政區內外保持相關法規的適用。換而言之：法學家們肩負起一個責任去進一步確立合法性的標準以及行使公權力和私權力的限制。(...) “一國兩制”此一憲法性體制，不僅使得經濟系統的相容性受到考驗，還使得人權、基本權利以及中國文化的價值和深度受到爭議。因此，僅當其沒有失去法律根本性，抑或人類尊嚴與人民尊嚴的實質差異時，合法性方具有其實際意義。》

另一個同樣重要的目的是要公開地論述這些涉及到法律和社會動態，並與中華人民共和國澳門特別行政區這個政治組織社會相關的內容。

有時候這些內容可能會基於其敏感程度的上升，而在我們這片細小的土地上受到猜疑或有一些先入為主的觀念，從而妨礙到對其作出之研究、反思、學術討論和意見的交流。我們或許亦能察覺到，在(譬如自由、民主、容忍等)環境中會出現了一些不良狀況。或許還會出現一些想法，就是希望去維持澳門半個世紀的基本政策，因為他們已能預料到一些會提前作出轉變的意圖。而遺憾地這亦是很可能會發生的。

有必要強調的是，上述的法律反思及討論均是建基於《聯合聲明》中所制定並由《基本法》詳述的《兩制》原則，並反映出葡萄牙與中華人民共和國對於澳門、其人民、高度自治和維持生活方式(以及其他方面)等問題的共同意願。

正如Antunes Varela亦提及到此一澳門人生活方式不變的目標，《這是為了盡可能地去界定，在法律層面上，無論是在1987年3月26日的《聯合聲明》，還是在1993年3月31日的《基本法》中，中華人民共和國均鄭重地承諾於未來半個世紀會受到尊重的一個最重要的價值 – 便是《生活方式》(...)》

此種生活方式已被承諾及保證了五十年不變，而《一國兩制》此一創新而神聖的原則亦然。

參照鄧小平針對香港的例子而作出的講話，去理解為什麼澳門可以享有同樣的權益，《對香港的政策，我們承諾了一九九七年以後五十年不變，這個承諾是鄭重的。為什麼說五十年不變？(...) 實際上，五十年只是一個形象的講法，五十年後也不會變。前五十年是不能變，五十年之後是不需要變。所以，這不是信口開河。》

本書的出版將會激發起討論，並可能會受到廣泛大眾對此作出之批評。不得不承認，我們在這些文章還未發表或是難於在澳門出版以前所處的舒適區，將會隨著本書的出版而被打破。然而，傳播澳門法律的堅定目標以及展開對話、討論和批評的信念促使我們勇於打破這種安穩的狀態。若本書的出版，能使得人們更多地談論到這些內容，對此作出更多的反思、研究和討論，即使可能會得到一些負面的回饋，亦已經存在一些令人感到欣慰的理由去促使我履行此一公民義務，和社會大眾分享這些反思。

因此，希望本書能夠激起就這些問題作出的學術討論。另外，在此亦再次聲明，本書中所採取之立場、作出之批評、建議、補救方式、質疑抑或讚賞，純屬作者本人之意見，與他人無關，尤其是作者工作之單位。

在結束本序言之前，我需要在此表達我衷心的謝意。

我希望能公開地感謝是次的出版機構：官樂怡基金會澳門法律反思研究及傳播中心，感謝他們的邀請及對本書出版所提供的協助。我亦希望借此機會向他們作出熱烈的祝賀，他們持續不斷地努力推廣和傳播澳門的法律，至今亦已達五年之久。

DIREITO PAULO CARDINAL.indd 26 05/04/17 12:32

本書還需要感謝以下各人。

首先，我想要在此表達我對Jorge Bacelar Gouveia教授的衷心感謝。他在憲法和公法的領域著有大量文獻，當中尤其針對葡萄牙的法律制度，同時他亦針對不同葡語系國家的法律體制作出了很多的推廣和研究。就澳門的法律，他著有《澳門憲法》一書並參與了很多在此舉辦的會議，顯示出他非常關注本地規範的研究以及我們的法律，而非僅僅地將一些他就其他法律秩序而寫的文章作出一個簡單的轉述。

感謝Jorge Godinho教授，他為澳門法律的研究、教學和推廣作出了很多貢獻，感謝他在文章的彙編上給予的幫助以及持續的建議，使得這本書得以在澳門發行。

至於Rui Cardinal Carvalho這名年輕而有見地的法學家，我需要向他表達我最真切的感謝，他在這本書最後的準備階段向我提供了很多幫助，尤其是在文章的篩選、編寫以及作品的編排上，他總能為我提供一些聰明而有用的建議。

同樣亦需在此表達對Luís Pessanha的謝意，任何時候他都對此非常關注，並總能提供一些很好的建議，使得本書的文章更為完善。

最後，我還需要感謝我的妻子Deborrah、我的兒子Alexandre以及我的父母，他們失去了很多與我相處的時間，尤其是在過去數年中，我一直忙於撰寫現在集結起來的這些文章以及編制本書。

澳門是我生活和工作的地方，我成為了這個政治組織社會的市民，並要向她表達我的謝意，在我的記憶中，這片土地是如此國際化和熱情好客，使得澳門擁有今日的面貌，這亦有助於更好地釐定正當性以及理解到《聯合聲明》中基於共同意願而協議出之解決辦法的精神，並將之體現於《一國兩制》此一指導性原則及其十二個基本政策中，以保護和保障澳門特別行政區、其居民以及在統一的背景下呈現出多樣性的基本核心價值。

DIREITO PAULO CARDINAL.indd 27 05/04/17 12:32

DIREITO PAULO CARDINAL.indd 28 05/04/17 12:32

PAULO CARDINAL

DIREITO, TRANSIÇÃO E CONTINUIDADE

Escritos Dispersos de Direito Público de Macau

Este livro reúne diversos escritos de natureza jurídica, abrigados na etiqueta geral do Direito Público (ou, de algum modo, na sua vizinhança), redigidos ao longo de um quartel de século. Estes textos pertencendo embora ao universo do direito público, incidem, particularmente, no Direito Constitucional (afora os direitos fundamentais). Acrescem ainda alguns textos, nomeadamente assentes em temas do Direito Internacional Público.
Um dos propósitos essenciais deste livro é o da divulgação do Direito de Macau e concomitante contribuição para o acquis doutrinário local e a compreensão da fórmula principiológica «Um País, Dois Sistemas». Emprestamos, mesmo que com diferenças em face da communis opinio, mais um bloco para a construção do acervo doutrinário de Macau, especialmente numa área tão complexa, tão inovadora, tão afastada dos cânones pré estabelecidos nos domínios do Direito Comparado. Um outro propósito é o de tratar matérias que relevam tanto para o Direito como para a dinâmica social da comunidade politicamente organizada que é a RAEM da RPC. Matérias que, por se revestirem de alguma sensibilidade acrescida, são, por vezes, encaradas com desconfianças ou pré-compreensões e que, em algumas ocasiões, tolhem a investigação, a reflexão, o debate académico e a troca de ideias em seu torno. Rememoro que Macau é uma terra com memórias fundas de cosmopolitismo e de hospitalidade, que lhe traçam o perfil actual e que ajudam a melhor apurar a legitimidade e compreender o espirito que anima a solução pactuada no encontro de vontades solenemente estabelecida na Declaração Conjunta e traduzida, desde logo, no princípio regente «Um País, Dois Sistemas» e nas suas doze políticas fundamentais que projectam e garantem o núcleo basilar e inabdicável de valores que asseguram à RAEM, e aos seus habitantes, a diversidade no contexto da unidade.

官樂怡基金會
FUNDAÇÃO RUI CUNHA
Por Macau, Mais e Melhor 為澳門 · 無私奉獻 · 惟益求精
PESSOA COLECTIVA DE UTILIDADE PÚBLICA ADMINISTRATIVA PERMANENTE

CREDDM
Centro de Reflexão, Estudo e Difusão do Direito de Macau
澳門法律反思研究及傳播中心

ISBN 978-99965-665-7-8
9 789996 566578