



## Nota justificativa

# Criação do Instituto para os Assuntos Municipais (Proposta de lei)

### I. Necessidade de elaboração da presente lei

O artigo 95.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, doravante designada por Lei Básica da RAEM, prevê que “A Região Administrativa Especial de Macau pode dispor de órgãos municipais sem poder político. Estes são incumbidos pelo Governo de servir a população, designadamente nos domínios da cultura, recreio e salubridade pública, bem como de dar pareceres de carácter consultivo ao Governo da Região Administrativa Especial de Macau, sobre as matérias acima referidas”, prevendo o artigo 96.º da Lei Básica da RAEM que “A competência e a constituição dos órgãos municipais são reguladas por lei”. Paralelamente, de acordo com o Anexo I à Lei Básica da RAEM e com o artigo 2.º da Proposta de revisão da Metodologia para a Escolha do Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau, a Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo integra representantes dos membros dos órgãos municipais. Todavia, os órgãos municipais previamente vigentes não correspondem às normas da Lei Básica da RAEM acima referidas, não sendo possível eleger membros desses órgãos para serem representantes na Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo.

A fim de alcançar uma transição suave, foi adoptada a 29 de Agosto de 1999 na 10.ª sessão plenária da Comissão Preparatória da Região Administrativa Especial de Macau da Assembleia Popular Nacional a Decisão relativa aos Órgãos Municipais de Macau, estipulando que antes da constituição de órgãos municipais sem poder político na RAEM, os órgãos municipais previamente existentes seriam reorganizados como órgãos municipais provisórios da RAEM, sendo que as leis e os regimes dos órgãos municipais previamente vigentes em Macau se mantêm, salvo no que contrariar a Lei Básica da RAEM ou determinação em contrário do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Os órgãos municipais provisórios funcionaram até à constituição legal dos novos órgãos municipais, não podendo a sua duração ultrapassar 31 de Dezembro de 2001. A Lei n.º 1/1999 (Lei de Reunificação) também prevê disposições referentes (artigo 15.º) a essa matéria.



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政長官辦公室  
Gabinete do Chefe do Executivo

Em Dezembro de 2001, a Assembleia Legislativa aprovou a Lei n.º 17/2001 (Criação do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais), estipulando que em 1 de Janeiro de 2002 era criado o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, doravante designado por IACM, e eram extintos os órgãos municipais provisórios. As universalidades de direitos e obrigações dos órgãos municipais provisórios transitaram automaticamente para o IACM, a propriedade de bens móveis e imóveis pertencentes aos órgãos municipais provisórios transitou para o IACM e os vínculos funcionais dos funcionários e demais trabalhadores estabelecidos com os órgãos municipais provisórios consideraram-se estabelecidos com o IACM.

Desde a criação do IACM, o instituto tem proporcionado à sociedade e aos cidadãos serviços mais amplos e melhores do que os prestados pelos órgãos municipais previamente existentes, sendo, por isso, amplamente reconhecido. No entanto, o IACM não é o órgão municipal sem poder político a que se refere a Lei Básica da RAEM, nem pode ter representantes dos membros que integrem a Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo, por isso, a fim de concretizar a norma relativa aos órgãos municipais prevista na Lei Básica da RAEM, aperfeiçoar a composição da Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo, bem como corresponder às necessidades de desenvolvimento da sociedade, persiste a necessidade de estudar, profundamente, a forma de criação de órgãos municipais sem poder político nos termos da Lei Básica da RAEM e a forma de eleição de representantes dos membros dos órgãos municipais para integrarem a Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo. Para esse efeito, desde a constituição do 4.º mandato do Governo da RAEM, foi criado, conforme o plano das acções governativas do Chefe do Executivo, um “grupo de estudo para a preparação da criação de órgãos municipais sem poder político”, o qual iniciou as acções de estudo relativo à criação de órgãos municipais sem poder político através de diversos meios, nomeadamente por via de retrospectiva documental, análise jurídica, palestras e intercâmbios, entre outros.

Findo um estudo profundo sobre o pensamento legislativo relativo à criação dos órgãos municipais sem poder político e sobre a situação real da RAEM, o Governo da RAEM determinou a necessidade e a ocasião oportuna para a criação de órgãos municipais sem poder político, realizando uma consulta pública entre 25 de Outubro e 23 de Novembro de 2017, a fim de auscultar amplamente as opiniões da sociedade em relação a esses princípios e propostas. Após o termo do período de consulta, o Governo da RAEM procedeu à integração e análise das opiniões recolhidas e elaborou o relatório final da consulta pública, permitindo que a população conheça a situação geral e a conclusão da consulta pública.



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政長官辦公室  
Gabinete do Chefe do Executivo

Tendo em consideração que, na globalidade das opiniões apresentadas na consulta, se concorda e apoia, de forma geral, a criação de órgãos municipais sem poder político, o Governo da RAEM, depois de conjugar o referido estudo com a análise das opiniões e sugestões, concluiu a presente proposta de lei e apresentou-a à apreciação da Assembleia Legislativa.

## **II. Princípio fundamental para a elaboração da proposta de lei**

O princípio fundamental para a elaboração da presente proposta de lei é o de garantir o rigoroso cumprimento do disposto na Lei Básica da RAEM e de corresponder às necessidades reais do desenvolvimento de Macau.

### **1. Cumprimento do disposto na Lei Básica da RAEM**

O artigo 12.º da Lei Básica da RAEM prevê que a “Região Administrativa Especial de Macau é uma região administrativa local da República Popular da China que goza de um alto grau de autonomia e fica directamente subordinada ao Governo Popular Central.”. Isto é, a RAEM só pode dispor de um governo local de primeiro grau, ou seja, o “Governo da RAEM” (artigo 61.º da Lei Básica da RAEM), não podendo, além disso, dispor de um “governo de segundo grau”. Por isso, “sem poder político” significa que os órgãos municipais não têm a natureza de governo local de segundo grau nem gozam da autonomia local e não dispõem de um órgão representativo constituído através de eleições.

Nos termos do artigo 95.º da Lei Básica da RAEM, os órgãos municipais não podem ter poder político e são totalmente “incumbidos pelo Governo” de “servir a população, designadamente nos domínios da cultura, recreio e salubridade pública”, sendo a relação entre os órgãos municipais e o Governo da RAEM uma relação de incumbência. Apesar de os órgãos municipais poderem exercer alguns poderes administrativos necessários aos serviços prestados, como por exemplo o poder de controlo sanitário exercido para garantir a segurança alimentar, entre outros, tais poderes administrativos não são autónomos, mas sim poderes oriundos do Governo da RAEM, não tendo, por essa razão, os órgãos municipais um poder político. Ao mesmo tempo, a disposição relativa a “dar pareceres de carácter consultivo” ao Governo da RAEM também revela a relação de incumbência acima referida.



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政長官辦公室  
Gabinete do Chefe do Executivo

O artigo 96.º da Lei Básica da RAEM prevê que a Assembleia Popular Nacional autoriza a RAEM a elaborar legislação local relativa à competência e constituição dos órgãos municipais sem poder político, sendo o disposto no artigo 95.º da Lei Básica da RAEM implementado e aplicado mediante a respectiva acção legislativa.

## **2. Correspondência às necessidades reais do desenvolvimento de Macau**

O Governo da RAEM propõe no Plano Quinquenal de Desenvolvimento o princípio da “racionalização de quadros e simplificação administrativa” para elevar a capacidade executiva do próprio Governo e prosseguir o objectivo de uma boa governação. Nestes termos, não seria aconselhável que a criação de órgãos municipais viesse alargar a estrutura e o quadro do Governo da RAEM, pelo que vai ser extinto o IACM aquando da criação dos mesmos, devendo, por isso, a estrutura dos próprios órgãos municipais ser a mais simples possível. Além disso, a criação de órgãos municipais deve servir para reforçar os serviços comunitários e a interacção com a população em geral, fazendo com que os serviços municipais satisfaçam efectivamente as necessidades sociais e a população em geral tenha acesso a serviços municipais de melhor qualidade.

## **III. Conteúdo principal da proposta de lei**

A Lei Básica da RAEM consagra expressamente a relação entre o Governo da RAEM e os órgãos municipais sem poder político segundo a qual aquele incumbe estes de prestarem serviços. É com base neste princípio constitucional que o Governo da RAEM elabora a presente proposta de lei, especificando a designação e a natureza destes órgãos municipais sem poder político, as atribuições de que os mesmos devem ser incumbidos pelo Governo, a constituição e a competência dos seus órgãos, a forma de escolha dos seus membros, bem como a garantia dos direitos adquiridos e da situação jurídica do pessoal do IACM, entre outros assuntos. O conteúdo principal é o seguinte:



## 1. Designação e natureza dos órgãos municipais

No artigo 2.º da proposta de lei, propõe-se que a entidade municipal seja designada por “Instituto para os Assuntos Municipais”, doravante designado por IAM, o que está em conformidade com o artigo 95.º da Lei Básica da RAEM relativamente à expressão “municipais”. Por outro lado, a adopção do termo “Instituto” em vez de “Direcção de Serviços” procura especificar o disposto relativo à “incumbência” de servir, prevista no mesmo artigo. A “incumbência” revela que o IAM não está integrado na estrutura directa do Governo da RAEM, pelo que deve ser feita expressamente uma distinção entre o IAM e as Secretarias, as Direcções de Serviços, os Departamentos e as Divisões (artigo 62.º da Lei Básica da RAEM) que fazem parte da estrutura governamental.

Paralelamente, este artigo, através de acções legislativas locais, traduz, globalmente, o princípio constitucional consagrado no artigo 95.º da Lei Básica da RAEM, ou seja, o IAM está incumbido pelo Governo de servir, nos termos da lei, a população, designadamente nos domínios da cultura, recreio e salubridade pública, bem como de dar pareceres de carácter consultivo ao Governo da RAEM sobre as matérias acima referidas, determinando assim correctamente a sua natureza de órgão sem poder político. Uma vez que a incumbência do IAM de prestar serviços à população se relaciona com diversas áreas, este irá exercer os poderes públicos que sejam adequados às suas atribuições no âmbito definido por lei. Ao mesmo tempo, a fim de garantir que o IAM possa melhor cumprir as suas atribuições legais, torna-se necessário atribuir ao IAM a natureza de instituto público, possuindo assim o mesmo maior autonomia no exercício do poder de gestão. A disposição relativa à personalidade jurídica e autonomia administrativa, financeira e patrimonial permite ao IAM flexibilidade na gestão interna e no seu funcionamento, sendo estes também elementos constitutivos de um instituto público.

## 2. Atribuições do IAM

O artigo 3.º e as demais disposições relacionadas da proposta de lei prevêm que o IAM mantém, basicamente, as actuais atribuições do IACM e adita outras que contribuem para a promoção da harmonia na comunidade e satisfazem as necessidades da população, dando pareceres de carácter consultivo ao Governo da RAEM a seu pedido ou conforme as necessidades de serviço no âmbito das respectivas atribuições.



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政長官辦公室  
Gabinete do Chefe do Executivo

Simultaneamente, para melhorar os serviços relativos à vida da população e otimizar o sistema de consulta, as atribuições do futuro IAM irão concentrar-se na colaboração na implementação dos mecanismos de execução de serviços públicos interdepartamentais, e no reforço da ligação com a população, nomeadamente, tratar dos pedidos dos serviços em representação dos serviços e entidades públicas e coordenar os respectivos procedimentos administrativos, com o objectivo de promover um serviço *one stop*, bem como estabelecer, por vários meios, um mecanismo de comunicação e troca de opiniões com a comunidade, auscultar de forma activa os pedidos da população, e apresentar opiniões e sugestões relativas à promoção do melhor cumprimento das atribuições do IAM.

### **3. Tutela sobre o IAM**

Devido à relação de incumbência, o Governo da RAEM, enquanto delegante, tem de supervisionar, nos termos da lei, o delegado, ou seja, o IAM. O Chefe do Executivo, por ser o dirigente máximo da RAEM, é a entidade tutelar, podendo delegar o seu poder tutelar nos titulares dos principais cargos do Governo, fazendo com que o poder tutelar tenha maior operacionalidade e seja mais atempado. Paralelamente, é necessário definir expressamente o conteúdo concreto do poder tutelar, a fim de garantir a eficácia e autoridade da tutela, pelo que foram consagradas as respectivas disposições no artigo 4.º da proposta de lei.

### **4. Estrutura orgânica do IAM**

O artigo 5.º e as demais disposições relacionadas da proposta de lei prevêm que o IAM dispõe de um Conselho de Administração para os Assuntos Municipais e um Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais. O Conselho de Administração para os Assuntos Municipais é o órgão administrativo do IAM, competindo-lhe deliberar sobre os serviços que o IAM presta à população, designadamente nos domínios da cultura, recreio e salubridade pública, bem como assegurar a execução dessas deliberações. Ao Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais, enquanto órgão consultivo do IAM, compete dar pareceres de carácter consultivo no âmbito dos serviços acima referidos.



## 5. Forma de escolha dos membros do IAM

Os membros do IAM são compostos pelos membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais e pelos membros do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais. O IAM está “incumbido pelo Governo” de prestar serviços, o que implica que o instituto não dispõe de um órgão representativo criado através de eleições, sendo o IAM responsável perante o Governo da RAEM e estando as competências do IAM definidas por lei. Apreciadas as experiências de organização e funcionamento actuais do IACM, nos artigos 9.º, 10.º, 14.º e 15.º da proposta de lei propõe-se que o Conselho de Administração para os Assuntos Municipais seja composto por um máximo de 8 membros incluindo presidente, vice-presidente e administradores, exercendo, todos os seus membros, funções a tempo inteiro, propondo-se ainda que o Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais seja composto por um máximo de 25 membros, incluindo presidente, vice-presidente e vogais, exercendo, os seus membros, em geral, funções a tempo parcial.

Os membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais e do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais são designados pelo Chefe do Executivo, de entre indivíduos com qualificações adequadas, que tenham entusiasmo e experiência para servir a sociedade e a população, e adequada aptidão profissional. No artigo 9.º da proposta de lei, propõe-se que os membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais sejam designados de entre residentes permanentes da RAEM com experiência e capacidade na área de administração pública; no artigo 14.º da proposta de lei propõe-se que os membros do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais sejam designados de entre residentes permanentes da RAEM com experiência de serviços na comunidade e para a população em geral ou com aptidão profissional e serviço adequado no domínio municipal.

As disposições acima referidas têm como referência o regime actual do IACM, que prevê que os membros dos respectivos conselho de administração e conselho consultivo sejam designados pelo Chefe do Executivo, sendo tal prática reconhecida a nível social; o facto mais importante é que a designação feita pelo Chefe do Executivo represente que o IAM está “incumbido pelo Governo”.



## 6. Colocação do pessoal do IACM

Quando for criado o IAM, será extinto o IACM, pelo que, ao garantir uma transição suave das funções do IACM para o IAM, será também promovida a transição simultânea do seu pessoal.

Para o efeito, no artigo 29.º da proposta de lei propõe-se que sejam assegurados os direitos adquiridos e a situação jurídica do pessoal do IACM por forma a realizar uma transição suave das respectivas funções e do pessoal para o IAM, não podendo em caso algum resultar da transição para o IAM uma redução do seu vencimento anterior e respectivos benefícios, transitando o pessoal do IACM para o IAM de acordo com a sua forma de provimento, carreira, categoria e escalão originais, mantendo-se ainda os direitos e benefícios anteriores, designadamente, o direito de descontos para a pensão de aposentação e sobrevivência, o direito de contribuição para o regime de previdência dos trabalhadores dos serviços públicos, bem como o direito de ser promovido na respectiva carreira.