



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

## 2.ª COMISSÃO PERMANENTE

Parecer n.º 2/VI/2018

**Assunto: Proposta de Lei intitulada “Criação do Instituto para os Assuntos Municipais”**

### I INTRODUÇÃO

1. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau apresentou, em 5 de Março de 2018, a proposta de lei intitulada “Criação do Instituto para os Assuntos Municipais”, a qual foi admitida, nos termos da alínea c) do artigo 9.º do Regimento da Assembleia Legislativa, através do Despacho n.º 321/VI/2018 do Presidente substituto da Assembleia Legislativa, de 16 de Março de 2018.

2. A proposta de lei supramencionada foi apresentada, discutida, votada e aprovada na generalidade, em reunião plenária realizada no dia 3 de Abril de 2018. No mesmo dia, a proposta de lei foi distribuída à presente Comissão para efeitos de apreciação na especialidade e emissão de parecer até ao dia 4 de Junho de 2018, nos termos do Despacho n.º 402/VI/2018 do Presidente da Assembleia Legislativa.

Entretanto, como a proposta de lei envolve vários aspectos, a Comissão solicitou a prorrogação do prazo para a referida apreciação, a qual foi concedida pelo Presidente da Assembleia Legislativa, passando



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

aquele, então, para 31 de Julho de 2018.

3. A Comissão realizou várias reuniões para a análise da proposta de lei, nomeadamente, em 10, 12 e 17 de Abril, 26 de Junho, e 4 e 24 de Julho de 2018.

4. As reuniões dos dias 10, 12 e 27 de Abril e 4 de Julho de 2018 contaram com a presença da Secretária para a Administração e Justiça, Sónia Chan Hoi Fan, do Director dos Serviços de Administração e Função Pública, Kou Peng Kuan, do Director dos Serviços de Assuntos de Justiça, Liu Dexue, do Presidente do Conselho de Administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, José Maria da Fonseca Tavares, do Assessor do Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça, Zhao Xiangyang, entre outros representantes do Governo.

5. Para além das referidas reuniões formais, foram realizadas reuniões técnicas entre a assessoria desta Assembleia Legislativa (AL) e representantes do Executivo, as quais permitiram, com os esforços das duas partes, a introdução de várias benfeitorias técnicas na versão final da proposta de lei. Nessas reuniões, a Assembleia Legislativa obteve a plena cooperação dos representantes do Governo.

6. Durante o processo de discussão, o Governo apresentou à Comissão vários textos de trabalho informais. Os membros da Comissão manifestaram amplamente as suas opiniões e dialogaram com os representantes do Governo, para, em conjunto, resolverem as controvérsias. A postura de cooperação e abertura encontrada nos membros do Governo contribuiu, decisivamente, para o bom resultado e para a análise aprofundada da proposta e, ainda, para o acolhimento de diversas sugestões apresentadas pela Comissão.

7. É de referir que, durante a apreciação na especialidade, algumas



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

associações apresentaram ao Presidente da Assembleia Legislativa e à Comissão opiniões por *e-mail*. A Comissão transmitiu essas opiniões ao proponente para efeitos de consideração.

8. Com base na colaboração entre ambas as partes, o Governo apresentou, no dia 13 de Julho de 2018, uma versão alternativa da proposta de lei, isto é, a versão final da mesma, que, em parte, reflecte as opiniões expressas no seio da Comissão e a análise técnico-jurídica efectuada pela assessoria da Assembleia Legislativa. A Comissão entende que, comparativamente com a versão inicial da proposta de lei, esta versão final apresenta melhorias em vários aspectos.

9. Discutido o articulado e apreciadas a opção legislativa e as soluções sugeridas pela proposta de lei, a Comissão manifestou as suas opiniões e elaborou o presente parecer, nos termos do artigo 117.º do Regimento da Assembleia Legislativa.

10. É de referir que, ao longo do presente parecer, as referências aos artigos são feitas com base na versão final da proposta de lei, excepto quando é conveniente fazer referência à versão inicial e às versões intercalares.

## II

### APRESENTAÇÃO

11. Na Nota Justificativa, o proponente refere o motivo da elaboração e apresentação da presente proposta de lei, o que constitui uma ajuda para se entender melhor determinadas questões. Pelo exposto, procede-se à citação, neste parecer, dos respectivos conteúdos.

12. Quanto à necessidade de elaboração da presente lei, na Nota



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Justificativa que acompanha a proposta de lei indica-se que: "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 manteriam, salvo no que contrariasse a Lei Básica da RAEM, ou determinação em contrário do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Os órgãos municipais provisórios funcionariam até à constituição legal dos



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

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.

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, seria criado o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, daí em diante designado por IACM, e seriam extintos os órgãos municipais provisórios. A universalidade dos direitos e obrigações dos órgãos municipais provisórios transitaram automaticamente para o IACM, a propriedade dos 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



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

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 relativas 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 conhecesse a situação geral e a conclusão da referida consulta pública.

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 Assembleia Legislativa para apreciação”.

13. Quanto à elaboração da presente proposta de lei, o proponente apresenta dois princípios fundamentais na nota justificativa: um é o cumprimento do disposto na Lei Básica da RAEM; o outro é a correspondência às necessidades reais do desenvolvimento de Macau.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Relativamente ao cumprimento do disposto na Lei Básica da RAEM, o proponente adianta o seguinte: "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 de autonomia local, não dispondo 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 são oriundos do Governo da RAEM, não tendo os órgãos municipais, por essa razão, 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.

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



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

aplicado mediante a respectiva acção legislativa”.

Quanto à correspondência às necessidades reais do desenvolvimento de Macau, o proponente indica que: “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”.

Quanto à natureza do Instituto para os Assuntos Municipais (IAM), o proponente afirma, durante a apresentação da proposta de lei, que: “A proposta de lei sugere que, nos termos do artigo 95.º da Lei Básica da RAEM, seja previsto expressamente que o IAM é a entidade municipal sem poder político que está incumbida pelo Governo da RAEM 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. Além disso, tendo em consideração que o âmbito de atribuições relativo à prestação de serviços à população de que o IAM é incumbido pelo Governo da RAEM se relaciona com vários domínios, a proposta de lei sugere ainda que seja previsto expressamente que o IAM é um instituto público, dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa,





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

financeira e patrimonial. Desta forma, a fim de garantir que o IAM possa melhor cumprir as suas atribuições legais, sugere-se que seja atribuída ao IAM a natureza de instituto público, possuindo assim este Instituto maior autonomia no exercício do poder de gestão".

Relativamente às atribuições do IAM, o proponente afirma, durante a apresentação da proposta de lei, que: "A proposta de lei sugere que se mantenham no IAM, basicamente, as actuais atribuições do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, doravante designado por IACM, e que se acrescentem outras que contribuam para a promoção da harmonia na comunidade, reforcem a ligação com a população e satisfaçam as suas necessidades, prevendo-se ainda que o IAM dê pareceres de carácter consultivo ao Governo da RAEM a seu pedido ou conforme as necessidades de serviço no âmbito das respectivas atribuições. 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 dos serviços públicos interdepartamentais e no reforço da ligação com a população, nomeadamente, tratar, em representação dos serviços e entidades públicos, dos pedidos de prestação de serviços 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".

Quanto à tutela sobre o IAM, o proponente afirma, durante a apresentação da proposta de lei, que: "Devido à relação de incumbência, o Governo da RAEM, enquanto delegante, tem de supervisionar, nos termos



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

da lei, o delegado, ou seja, o IAM. Para o efeito, a proposta de lei sugere que se preveja que o Chefe do Executivo, por ser o dirigente máximo da RAEM, é a entidade tutelar e pode 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 previsto expressamente o conteúdo concreto do poder tutelar, a fim de garantir a eficácia e autoridade da tutela”.

14. Mais, quando o Governo entregou a proposta de lei, entregou também o documento e o relatório final da consulta pública, feitos durante o seu processo de elaboração. As respectivas informações<sup>1</sup> contribuíram para a Assembleia Legislativa se inteirar da análise, da selecção das opiniões recolhidas e dos fundamentos que o Governo apresentou para a pretensão de criação deste regime, durante o processo de elaboração da respectiva proposta de lei.

### III

## Contextualização

### 15. Evolução histórica dos órgãos municipais

#### 1) Órgãos municipais antes do retorno de Macau à Pátria

Os órgãos municipais de Macau têm uma história de mais de 400

<sup>1</sup> Para detalhes, consultar as informações anexadas à proposta de lei.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

anos. O antecedente, o Senado da Câmara, foi criado em 1583<sup>2</sup> e passou a ser, posteriormente, um órgão municipal. A administração portuguesa dividiu a região de Macau em dois municípios, cada um com a sua câmara municipal, aplicando a "autonomia municipal"<sup>3</sup>.

De acordo com o Regime jurídico dos municípios, o Regime eleitoral para a Assembleia Municipal e o Estatuto dos titulares dos cargos municipais, todos de 1988, a região de Macau era composta pelo município de Macau e pelo município das Ilhas, ambos com "administração local de primeiro nível", assembleia municipal e câmara municipal, e dotados de autonomia administrativa e financeira. As principais atribuições eram: 1) administração de bens próprios e sob a sua jurisdição; 2) desenvolvimento do município; 3) urbanismo e construção; 4) salubridade pública e saneamento básico; 5) cultura, recreio e desporto. No âmbito das suas atribuições, as câmaras municipais tinham os poderes regulamentar, administrativo e de execução das leis.

O mandato dos membros das assembleias municipais era de quatro anos, e havia a possibilidade de reeleição ou recondução. As sessões das assembleias municipais eram ordinárias e extraordinárias. A duração do mandato dos membros das câmaras municipais era igual à dos membros das assembleias municipais, e as sessões eram também ordinárias e

<sup>2</sup> Sobre o regime dos municípios previamente existente, vide Xiao Weiyun, "一國兩制與澳門特別行政區基本法", Editora da Universidade de Pequim; Wu Zhiliang, "澳門政治制度史", Guangdong People's Publishing House.

<sup>3</sup> Xiao Weiyun, "一國兩制與澳門特別行政區基本法", Editora da Universidade de Pequim, 1993, pág. 274.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

extraordinárias.

Enquanto “administração local de primeiro nível”, o órgão municipal era independente em relação ao Governo da administração portuguesa de Macau, mas a lei consagrava ao Governador o exercício da tutela administrativa sobre os municípios, nomeadamente: primeiro, através da análise das actas dos órgãos municipais, zelar pelo cumprimento da legalidade, realizar inspecções à actividade dos órgãos municipais e respectivos serviços, e solicitar esclarecimentos sobre quaisquer actividades realizadas; segundo, aprovar as deliberações das assembleias municipais sobre: plano de actividades, orçamento e orçamentos suplementares, contas de gerência, e contracção de empréstimos dos municípios; terceiro, dissolver os órgãos municipais, quando, após inquérito, se verificasse que tinham cometido graves ilegalidades, obstado à realização de inquéritos, se recusado a dar cumprimento a decisões judiciais, ou, por facto que lhes fosse imputável, não tinham aprovado os respectivos orçamentos ou não tinham apresentado a julgamento as respectivas contas nos prazos estipulados na lei.

## 2) Órgãos municipais no período de transição<sup>4</sup>

“Após uma análise aprofundada das leis e regimes dos órgãos

<sup>4</sup> Sobre esta matéria, *vide* Zhang Rongshun, “Entendimento profundo sobre a Lei Básica de Macau para uma boa execução dos trabalhos relativos à criação dos órgãos municipais”, Jornal “Ou Mun”, 7 de Novembro de 2017, página C12.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

municipais previamente existentes, a Comissão Preparatória da Região Administrativa Especial de Macau da Assembleia Popular Nacional entende que, de acordo com o disposto do artigo 95.º da Lei Básica, 'os órgãos municipais de Macau e das Ilhas tinham um estatuto legal que não está em conformidade com a Lei Básica', pelo que não podiam passar a ser órgãos municipais da RAEM. A criação dos órgãos municipais previstos na Lei Básica devia ser realizada oportunamente após o estabelecimento da RAEM."<sup>5</sup>

Nestes termos, em 29 de Agosto de 1999, a referida Comissão adoptou 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 mantinham, salvo no que contrariasse a Lei Básica da RAEM ou determinação em contrário do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Os órgãos municipais provisórios desenvolviam as suas actividades mediante delegação do Chefe do Executivo da RAEM, respondendo perante o Chefe do Executivo. Os órgãos municipais provisórios funcionaram até à constituição dos novos órgãos municipais, e

<sup>5</sup> Zhang Rongshun, "Entendimento profundo sobre a Lei Básica de Macau para uma boa execução dos trabalhos relativos à criação dos órgãos municipais", Jornal "Ou Mun", 7 de Novembro de 2017, página C12.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

a sua duração não pôde ultrapassar 31 de Dezembro de 2001. Mais, os símbolos, carimbos e bandeiras dos órgãos municipais previamente existentes deixaram de ser utilizados a partir de 20 de Dezembro de 1999. Em 31 de Outubro de 1999, foi adoptada pela Comissão Permanente da Assembleia Popular Nacional a decisão sobre a legislação previamente vigente em Macau, declarando que o Regime jurídico dos municípios não seria adoptado como lei da RAEM, dado que contrariavam a Lei Básica os respectivos artigos que revelavam o gozo de poder político por parte dos órgãos municipais.

Posteriormente, a Lei n.º 1/1999 (Lei de Reunificação) da RAEM procedeu também a uma regulamentação correspondente.

### 3) Constituição do IACM

Ao abrigo da Lei n.º 17/2001 (Criação do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais) da RAEM, em 1 de Janeiro de 2002, foram extintos<sup>6</sup> o Município de Macau Provisório e o Município das Ilhas Provisório, e dissolvidos os respectivos órgãos municipais provisórios, a universalidade

<sup>6</sup> É necessário explicitar que, de acordo com algumas opiniões, os órgãos municipais previamente existentes foram extintos após a sua reorganização em conformidade com a decisão da Comissão Preparatória, e também foi a decisão que previu a duração dos órgãos municipais provisórios até 31 de Dezembro de 2001. Foi no cumprimento dessa decisão que a Lei n.º 17/2001 (Criação do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais), elaborada em finais de 2001, mandou “extinguir” os dois órgãos municipais provisórios. Por outras palavras, mesmo que a lei não previsse essa “extinção”, os órgãos municipais provisórios não poderiam continuar a existir. Vide Zhang Rongshun, “Entendimento profundo sobre a Lei Básica de Macau para uma boa execução dos trabalhos relativos à criação dos órgãos municipais”, Jornal “Ou Mun”, 7 de Novembro de 2017, página C12.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

dos direitos e obrigações dos órgãos municipais provisórios transitou 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.<sup>7</sup>

De acordo com a Lei n.º 17/2001, o IACM é uma pessoa colectiva de direito público, com a natureza de instituto público, integrado na administração indirecta. No respeitante à definição das funções, além de absorver as competências dos órgãos municipais provisórios, o IACM prossegue outras atribuições relevantes que correspondem à sua natureza, por exemplo, coordenar, acompanhar e resolver assuntos relacionados com a vida da população; conceber, promover e executar campanhas de informação e formação cívicas; apoiar as organizações populares e estimular o desenvolvimento do associativismo. Por isso, através dos serviços competentes criados no âmbito do IACM, são atendidas e tratadas, de forma centralizada, as solicitações da sociedade relativas à vida da população, com vista à resolução eficiente das questões práticas do bem-estar da população.

#### 4) Preparação da criação do Instituto para os Assuntos

<sup>7</sup> Vide documento de consulta sobre a Criação do órgão municipal sem poder político, pág. 4.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

## Municipais<sup>8</sup>

O IACM não é o órgão municipal sem poder político a que se refere a Lei Básica da RAEM<sup>9</sup>, 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, desde a constituição do 4.º mandato do Governo da RAEM, iniciaram-se as acções de estudo relativas à criação de órgãos municipais sem poder político.

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, e apresentou, em 5 de Março de 2018, a proposta de lei ora em apreço, que pretende criar o IAM e extinguir o IACM.

<sup>8</sup> Vide Nota Justificativa que acompanha a proposta de lei.

<sup>9</sup> Durante a reunião plenária da Assembleia Legislativa, realizada no dia 31 de Outubro de 2001, o Governo, enquanto proponente, afirmou: “Essa Instituição não é uma mera fusão ou continuação das anteriores duas instituições municipais provisórias. Falando no sentido de conceito, o ‘Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais’ tratar-se-á de uma recém-nascida repartição que o Governo da RAEM propõe criar de harmonia com as necessidades do desenvolvimento social. O ‘Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais’ não é criado nos termos do disposto no artigo 95.º da Lei Básica”. Diário da Assembleia Legislativa, II Legislatura, 1.ª Sessão Legislativa, I Série, n.º II-3, pág. 8.





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

**16. Elaboração e conteúdo dos artigos sobre os órgãos municipais da Lei Básica<sup>10</sup>**

No desenvolvimento do regime dos municípios de Macau, aquilo que teve um nexo imediato com a Lei Básica foi a reforma desse regime, da década de 1980. Em Junho de 1986, os Governos da China e de Portugal iniciaram as negociações sobre a questão de Macau, e assinaram, em Abril de 1987, a Declaração Conjunta sobre a Questão de Macau, afirmando que o Governo da República Popular da China voltaria a assumir o exercício da soberania sobre Macau em 20 de Dezembro de 1999. Durante as negociações, a administração portuguesa propôs restringir os poderes do Governo de Macau nas áreas da segurança pública, defesa, finanças, planeamento económico e jogo, e delegar nas câmaras municipais a administração das outras áreas, integrando-a na “autonomia municipal”.

Em Outubro de 1988, a administração portuguesa promulgou uma série de regimes jurídicos sobre os municípios<sup>11</sup>. De acordo com esses diplomas, a região de Macau era composta pelo município de Macau e pelo município das Ilhas, ambos com “administração local de primeiro nível”,

<sup>10</sup> Xiao Weiyun, “一國兩制與澳門特別行政區基本法”, Editora da Universidade de Pequim, 1993; Zhang Rongshun, “Entendimento profundo sobre a Lei Básica de Macau para uma boa execução dos trabalhos relativos à criação dos órgãos municipais”, Jornal “Ou Mun”, 7 de Novembro de 2017, página C12.

<sup>11</sup> Em Setembro de 1988, a Assembleia Legislativa elaborou, nos termos do Estatuto Orgânico de Macau, a Lei n.º 24/88/M (Regime jurídico dos municípios), a Lei n.º 25/88/M (Regime eleitoral para a Assembleia Municipal) e a Lei n.º 26/88/M (Estatuto dos titulares dos cargos municipais), todas de 3 de Outubro, que estabeleciam o regime dos municípios daquela altura.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

assembleia municipal e câmara municipal, e dotados de autonomia administrativa e financeira.

Após a assinatura da Declaração Conjunta Sino-Portuguesa, e até à elaboração da Lei Básica, a referida reforma foi prosseguida pela administração portuguesa. Em Setembro de 1988, com o início oficial dos trabalhos de elaboração da Lei Básica, a solução para os órgãos municipais surgiu como uma das questões por resolver nesses trabalhos. Foi neste contexto que a norma sobre os órgãos municipais da Lei Básica foi elaborada.

No decorrer da elaboração da Lei Básica da RAEM, os indivíduos dos diversos sectores sociais manifestaram opiniões diferentes sobre a respectiva questão:

"Segundo algumas pessoas, os órgãos municipais da altura gozavam, nominalmente, de autonomia. Porém, os mesmos estavam sujeitos a um controlo excessivo imposto, externamente, pelo Governador, e, internamente, o poder, para manter o seu funcionamento, estava centralizado no órgão executivo dos municípios, enquanto o Governo local se tinha apoderado da maioria do poder original. Segundo as exigências daquelas, havia que reforçar o sistema e as funções dos órgãos municipais, para estes se transformarem em órgãos com poder político do primeiro nível. Aliás, havia que imitar o sistema político local ao nível



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

municipal de Portugal, isto é, a criação de um 'conselho municipal' como órgão representativo, dirigido por um presidente do município eleito pela população. Para se livrar, completamente, do controlo do Governador, no âmbito das finanças ao nível municipal, a maioria das receitas fixas devia deixar de ser proveniente das dotações do Governo local, passando, assim, a provir das receitas fiscais do Governo local, com um valor em conformidade com a proporção legalmente fixada. Correspondentemente, os órgãos municipais iam beneficiar com o alargamento do seu poder, e todas as funções administrativas ao nível municipal passariam, assim, a ser-lhes atribuídas, pelo menos, havia que restaurar a dimensão funcional dos órgãos municipais antes de 1988. Segundo as suas sugestões, a Lei Básica da RAEM devia seguir este rumo de pensamento para a definição da proposta relativa aos órgãos municipais.

No tocante a outro tipo de opinião, o sistema municipal constituía o teor relevante do sistema político original de Macau, por isso, parecia ser mais adequado manter a situação actual, sem introduzir quaisquer alterações, isto é, não era necessário assegurar o seu fortalecimento através do alargamento do seu poder, nem concretizar o seu enfraquecimento por via da introdução de alterações no sistema municipal. Porém, o primeiro ia resultar, ainda mais, em conflitos e na expansão institucional, ao nível das funções internas do sistema político de Macau, enquanto o último ia suscitar as preocupações dos milhares de trabalhadores das Câmaras Municipais, no que respeitava ao futuro dos



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

mesmos. Assim sendo, bastava a Lei Básica da RAEM reconhecer a situação real.

Segundo o terceiro tipo de opinião, por Macau ter apenas uma área de 17 km<sup>2</sup>, com 300 mil e tal habitantes, se fosse criado, num território tão pequeno, um órgão próprio para a sua administração, dotado de autonomia administrativa, económica, financeira e legislativa, bem como criados dois órgãos municipais, dotados de autonomia administrativa e financeira, a necessidade de manter estes órgãos de grande envergadura e o seu pessoal ia resultar, apenas, numa baixa taxa de eficiência e no desperdício do erário público, o que não ia beneficiar os residentes de Macau. Segundo a opinião apresentada, ia deixar de existir em Macau a oposição entre os residentes locais e a máquina reinante do exterior, sendo desnecessário, então, recorrer a um poder político de dois níveis para exercer a gestão administrativa. Propunha-se, então, o cancelamento do regime de autonomia local. Sugeria-se, assim: ou se procedia à integração do pessoal dos órgãos e das suas funções nos diversos serviços competentes do Governo da RAEM, ou se procedia à sua reorganização, para que se transformassem num só serviço administrativo subordinado a uma Direcção do sistema governativo da RAEM, para se responsabilizar, com base nas funções ajustadas e clarificadas, pela gestão dos assuntos municipais.

A maioria das opiniões preconizava ter em conta a realidade social de



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Macau no momento da definição do futuro sistema municipal. Havia que respeitar a história e a actualidade do desenvolvimento político de Macau, evitando, quanto possível, introduzir grandes alterações no sistema vigente. Os órgãos municipais produziram efeitos positivos na gestão da vida dos residentes e dos assuntos de utilidade pública, o que merecia reconhecimento, devendo, por isso, manter-se. Havia que encontrar métodos para corrigir e resolver os problemas existentes. Macau é pequeno, mas densamente povoado, e a criação de um órgão com poder político do primeiro nível contribuiria para a simplificação dos organismos e a elevação da eficácia administrativa. Depois de várias discussões, a Comissão de Redacção aceitou, fundamentalmente, o último tipo de opinião.”<sup>12</sup>

Tendo em conta que, “no decorrer da elaboração da Lei Básica da RAEM, a sociedade em geral de Macau desejava a criação de um órgão municipal na RAEM, a Comissão de Redacção da Lei Básica prestou elevada atenção a estas opiniões e sugestões, e considerou-as positivamente. Por isso, a partir do início, caminhou-se no rumo da constituição de um órgão municipal aquando dos estudos e da elaboração dos respectivos articulados. Na altura da administração portuguesa, os órgãos municipais funcionavam como uma ‘administração local do primeiro nível’ e possuíam ‘autonomia municipal’. Então, se a RAEM quisesse criar

<sup>12</sup>Para mais informações sobre esta parte, vide Xiao Weiyun “一國兩制與澳門特別行政區基本法”, Editora da Universidade de Pequim, 1993, páginas 280-282.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

um órgão municipal, havia que responder a duas perguntas: primeira, haveria a necessidade de criar um órgão político de nível inferior subordinado ao Governo da RAEM? Segunda, sob a implementação de um alto grau de autonomia na RAEM, poderia ser ainda implementada uma 'autonomia municipal'? Estas duas perguntas tinham implicações com importantes questões da Constituição da República Popular da China e da política orientadora de 'um País, dois Sistemas'.

Em primeiro lugar, a questão sobre a criação, ou não, de órgãos com poder político de dois níveis na RAEM, nos termos da alínea 1) do artigo 30.º da Constituição da China, 'o país divide-se em províncias, regiões autónomas e municipalidades directamente dependentes do Governo Central" e, nos termos da primeira frase do artigo 31.º, 'o Estado pode criar regiões administrativas especiais sempre que necessário'. No tocante à divisão administrativa de províncias, regiões autónomas e municipalidades directamente dependentes do Governo Central, a devida regulamentação concreta consta do artigo 30.º. Em relação à divisão administrativa, não consta do artigo 31.º a respectiva regulamentação concreta. A China é um Estado unitário. Procede-se à divisão administrativa com base nas necessidades nacionais de gestão, e o poder de proceder à divisão administrativa é do Governo Central. Se fosse necessária a divisão administrativa da RAEM, e a criação de órgãos com poder político e de nível subordinado, nos termos do artigo 31.º e da alínea 13) do artigo 62.º da Constituição, tal matéria devia estar claramente prevista na Lei Básica



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

da RAEM. É neste sentido que a criação, ou não, de órgãos com poder político de dois níveis na RAEM é uma questão constitucional relevante.

Relativamente a esta questão, os resultados do estudo da Comissão de Redacção da Lei Básica da RAEM indicavam que, como Macau é um território pequeno, devia ser criado apenas um órgão político do primeiro nível, aliás, o Governo da RAEM, e não deviam ser criados órgãos políticos de dois níveis. Simultaneamente, como Macau é uma cidade, sendo necessário haver um órgão com responsabilidade concreta pelos trabalhos municipais e tendo em consideração que a sociedade de Macau em geral deseja que o Governo da RAEM crie órgãos municipais, a RAEM pode, então, criar órgãos municipais. Para o efeito, o artigo 95.º da Lei Básica da RAEM prevê na primeira parte que 'A Região Administrativa Especial de Macau pode dispor de órgãos municipais sem poder político'. Pode constatar-se que, no decorrer da elaboração da Lei Básica da RAEM, quer a sociedade de Macau quer a Comissão de Redacção da Lei Básica da RAEM previram a criação de um órgão municipal depois do estabelecimento da RAEM. Atendendo ainda ao facto de que os órgãos municipais existentes em Macau se revestem das características de um poder político local do primeiro nível, prevê-se, então, claramente, que este tipo de órgão municipal deve ser 'sem poder político', ou seja, não pode ser um órgão político do segundo nível da Região Administrativa Especial de Macau.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Em segundo lugar, a RAEM goza de um alto grau de autonomia. Neste contexto, pode ou não ser implementada a 'autonomia municipal'? Prevê-se, no artigo 2.º da Declaração Conjunta Sino-Portuguesa, relativamente às políticas fundamentais a aplicar em Macau pelo Governo da China, que 'A Região Administrativa Especial de Macau ficará directamente subordinada ao Governo Popular Central da República Popular da China e gozará de um alto grau de autonomia, excepto nas relações externas e na defesa, que são da competência do Governo Popular Central À Região Administrativa Especial de Macau será atribuído poder executivo, legislativo e judicial independente, incluindo o de julgamento em última instância'. Foi claramente indicado, no processo inicial de elaboração da Lei Básica da RAEM, que esta última deve prever que a Assembleia Popular Nacional da República Popular da China autoriza Macau, nos termos da Lei Básica da RAEM, a gozar de um alto grau de autonomia, de poder executivo, legislativo e judicial independente, incluindo o de julgamento em última instância. Sobre a questão da criação de um órgão municipal, na altura da administração portuguesa, os dois órgãos municipais existentes possuíam 'autonomia municipal', o que acarreta a questão de ser possível exercer ainda a 'autonomia municipal' na RAEM, dado que o Governo Central autoriza a RAEM a gozar de um alto grau de autonomia. Trata-se de uma questão constitucional relevante, por dizer respeito à concretização da política orientadora de 'um País, dois Sistemas' e ao sistema político da RAEM.





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Segundo os resultados do estudo sobre esta questão, a RAEM não pode deter 'autonomia municipal', nas circunstâncias de que goza de um alto grau de autonomia. Os assuntos municipais fazem parte dos assuntos da RAEM, onde é implementado um alto grau de autonomia. Se se permitir que o órgão municipal da RAEM goze de 'autonomia municipal', isso contraria a exigência de que o órgão municipal tem de ser um órgão sem poder político e contraria também a delegação de poderes da Assembleia Popular Nacional da República Popular da China na RAEM para a implementação de um alto grau de autonomia. Em palavras vulgares, se se permitir que o órgão municipal goze de 'autonomia municipal', isto significa que a Lei Básica da RAEM, por um lado, autoriza a RAEM a gozar de um alto grau de autonomia e ultrapassa, por outro, o Governo da RAEM para autorizar o órgão municipal a gozar de autonomia. Isto é completamente inviável no âmbito da concepção regimental e, de certo, ia dar confusões na prática.

Com base nessas considerações, a segunda frase do artigo 95.º da Lei Básica da RAEM prevê que os órgãos municipais 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 RAEM, sobre as matérias atrás referidas. A terminologia usada nesta frase decorre de uma consideração meticulosa. Em particular, a expressão 'os órgãos municipais são incumbidos pelo



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Governo' demonstra que a prestação dos serviços municipais faz parte das funções do Governo, visto que o Governo não pode incumbir aos órgãos municipais tarefas que não são da sua responsabilidade. A regulamentação sobre 'a prestação de serviços nos domínios da cultura, recreio e salubridade pública' diz respeito, principalmente, às competências dos dois órgãos municipais existentes na altura da administração portuguesa, clarificando, assim, que os órgãos municipais prestam, principalmente, estes três tipos de serviços municipais. A expressão 'dar pareceres de carácter consultivo ao Governo' demonstra que o direito à decisão sobre os assuntos municipais cabe ao Governo.

Pelo exposto, o pressuposto previsto no artigo 95.º da Lei Básica de Macau é o de que os assuntos municipais são do âmbito do alto grau de autonomia da RAEM, e a prestação de serviços municipais é uma das atribuições do Governo da RAEM, o qual tem direito à decisão sobre esses assuntos. A expressão 'sem poder político' prevista neste artigo significa que os órgãos municipais não podem tornar-se em órgãos de poder político local do primeiro nível; este artigo prevê que os órgãos municipais são 'incumbidos pelo Governo' de 'dar pareceres de carácter consultivo ao Governo' e de prestar serviços municipais principalmente nos três domínios, etc., afastando expressamente a 'autonomia municipal'. Assim, existem diferenças substanciais entre o estatuto jurídico e as competências do órgão municipal previstos no artigo 95.º da Lei Básica de Macau e os dos órgãos municipais previamente existentes na administração



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

portuguesa. Por isso mesmo, durante o processo de elaboração da Lei Básica de Macau, algumas pessoas de Macau manifestaram o seu desejo de 'manter' as Câmaras anteriormente existentes, mas a Lei Básica de Macau não utiliza a palavra 'manter', mas sim prevê que 'a Região Administrativa Especial de Macau pode dispor de órgãos municipais sem poder político'. Na realidade, isto trata-se de uma autorização à RAEM para criar novos órgãos municipais".<sup>13</sup>

Para além disso, tendo em conta que os diversos sectores de Macau manifestaram opiniões diferentes sobre as competências e a composição dos órgãos municipais, e para adequação às necessidades futuras, foi definida uma norma de princípio no artigo 96.º da Lei Básica de Macau, e "este artigo simples reserva espaço flexível para a criação de órgãos municipais. Futuramente, a RAEM vai dispor de dois órgãos municipais ou só de um? E como se prevê a sua composição e competências? Cabe à RAEM legislar, por si própria, sobre tudo isto".<sup>14</sup>

Verifica-se, portanto, que a norma de princípio constante da Lei Básica visa reservar espaço flexível para o estabelecimento de órgãos municipais da RAEM, com vista à adequação às necessidades reais. Tal como afirma o Dr. Xiao Weiyun: "Em suma, para além de ter como ponto de partida a

<sup>13</sup> Zhang Rongshun, "Entendimento profundo sobre a Lei Básica de Macau para uma boa execução dos trabalhos relativos à criação dos órgãos municipais", Jornal "Ou Mun", 7 de Novembro de 2017, página C12.

<sup>14</sup> Xiao Weiyun, "一國兩制與澳門特別行政區基本法", Editora da Universidade de Pequim, 1993, página 282.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

realidade de Macau, o disposto na Lei Básica sobre o regime municipal de Macau é relativamente flexível, dando uma maior flexibilidade à sua interpretação e aplicação futura. Esta intenção legislativa vai contribuir para assegurar a estabilidade social e o desenvolvimento económico de Macau”.

No que respeita à reforma do regime municipal, segundo as afirmações de um académico, naquela altura, “mas quaisquer alterações a introduzir devem ter como ponto de partida o regime vigente. Para assegurar o regresso com sucesso de Macau à Pátria e a grande conjuntura do desenvolvimento estável da sociedade, no pressuposto do cumprimento da Lei Básica, a concepção da reforma do regime municipal deve ser pragmática, [...] no sentido de minimizar o choque e impacto negativo decorrentes da referida reforma”.<sup>15</sup>

## 17. Controvérsia sobre a obrigatoriedade de criação de órgãos municipais por parte da RAEM

“Depois de 31 de Dezembro de 2001, ou seja, findo o prazo do mandato dos órgãos municipais provisórios, a RAEM criou o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, em vez de estabelecer órgãos municipais sem poder político. Esta decisão do Governo da RAEM suscitou

<sup>15</sup>Xu Chang, “澳門過渡期重要法律問題研究”, Editora da Universidade de Pequim, 1999, págs. 152-153.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

controvérsia quanto à expressão 'pode dispor', referida no artigo 95.º da Lei Básica, a qual pode ser entendida como pode dispor, mas também pode ser entendida como pode não dispor. Há quem entenda que, de acordo com o consenso a que se chegou no processo de elaboração da Lei Básica, e tendo em consideração as outras disposições da mesma Lei, após o retorno à Pátria, Macau deve criar órgãos municipais sem poder político e, se não o fizer nos termos da Lei Básica, viola esta lei. Segundo outro entendimento, a expressão 'pode dispor', referida no artigo 95.º da Lei Básica, é uma norma de delegação de competências, portanto, numa interpretação literal, a RAEM dispõe do poder discricionário de criar ou não órgãos municipais sem poder político."<sup>16</sup>

Quanto a isto, em 6 de Novembro de 2017, à margem de um colóquio realizado em Macau, o então subdirector da Comissão para a Lei Básica do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, Zhang Rongshun, esclareceu o seguinte<sup>17</sup>:

"Após o surgimento da controvérsia sobre os órgãos municipais em 2001, a Comissão para a Lei Básica do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional tem dado sempre muita atenção a esta questão,

<sup>16</sup> Zhang Rongshun, "Entendimento profundo sobre a Lei Básica de Macau para uma boa execução dos trabalhos relativos à criação dos órgãos municipais", Jornal "Ou Mun", 7 de Novembro de 2017, página C12.

<sup>17</sup> Sobre este conteúdo, veja-se Zhang Rongshun, "Entendimento profundo sobre a Lei Básica de Macau para uma boa execução dos trabalhos relativos à criação dos órgãos municipais", Jornal "Ou Mun", 7 de Novembro de 2017, página C12.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

realizando estudos aprofundados. Os principais entendimentos jurídicos são os seguintes: juridicamente, o termo 'pode', utilizado no artigo 95.º da Lei Básica de Macau, realmente não é uma norma imperativa, mas, para a implementação correcta e efectiva de uma determinada disposição da Lei Básica de Macau, é necessário haver conjugação com outras disposições para o entendimento. O artigo 95.º da Lei Básica de Macau prevê na primeira frase que 'A Região Administrativa Especial de Macau pode dispor de órgãos municipais sem poder político'. O artigo 2.º do Anexo I da Lei Básica de Macau estipula que 'A Comissão Eleitoral é composta por 300 membros dos seguintes sectores: Industrial, comercial e financeiro - 100 pessoas; Cultural, educacional, profissional e outros - 80 pessoas; Do trabalho, serviços sociais, religião e outros - 80 pessoas; Representantes dos deputados à Assembleia Legislativa e dos membros dos órgãos municipais, deputados de Macau à Assembleia Popular Nacional e representantes dos membros de Macau no Comité Nacional da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês - 40 pessoas'. Em 2012, o Anexo I da Lei Básica de Macau sofreu alterações, e o número de membros da Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo aumentou para 400 pessoas, mantendo-se os representantes dos membros dos órgãos municipais. Na aplicação da Lei Básica de Macau, se a RAEM decidir criar órgãos municipais sem poder político, isto não só corresponde ao artigo 95.º da Lei Básica de Macau, como também tem em consideração o disposto no Anexo I da mesma Lei; se decidir não criar órgãos municipais, isto, embora corresponda ao artigo 95.º da Lei Básica de Macau,



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

difícilmente tem em consideração o disposto no Anexo I da mesma. Estabelecendo uma comparação entre ambas as situações, a criação de órgãos municipais sem poder político por parte da RAEM pode contribuir para implementar, duma forma mais global e efectiva, o disposto na Lei Básica de Macau. Assim sendo, olhando de forma abrangente para o disposto na Lei Básica de Macau, o seu artigo 95.º atribui à RAEM o poder discricionário de criar órgãos municipais sem poder político, mas, em conjugação com o disposto no Anexo I da mesma Lei, o exercício deste poder é restringido.

Atendendo ao referido entendimento jurídico, especialmente ao consenso social de Macau sobre a criação de órgãos municipais sem poder político, a que se chegou na elaboração da Lei Básica de Macau, a Comissão da Lei Básica de Macau do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional entende que a RAEM deve, em tempo oportuno, criar órgãos municipais sem poder político".

**18. Opiniões dos diversos sectores sociais relativamente à criação dos órgãos municipais previstos na Lei Básica de Macau**

Atendendo a que os diversos sectores sociais têm procedido, ao longo dos anos, à discussão sobre a criação dos órgãos municipais previstos na Lei Básica de Macau e, especialmente, a que o Governo da RAEM anunciou no relatório das LAG de 2015 o avanço dos estudos sobre essa



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

criação, e no relatório das LAG de 2016 apontou, expressamente, o lançamento da consulta pública, com base no rumo preliminar definido na segunda metade de 2016, a criação de órgãos municipais sem poder político tornou-se o foco da atenção das pessoas dos diversos sectores sociais, em particular do sector académico. Com vista a uma compreensão abrangente da questão sobre a criação de órgãos municipais sem poder político, segue-se, então, uma breve apresentação sobre as opiniões manifestadas pelos diversos sectores sociais durante a discussão.

**(1) Conceito “sem poder político” dos órgãos municipais.** Os órgãos municipais têm de ser órgãos sem poder político, e isto é o que prevê o artigo 95.º da Lei Básica. Contudo, em relação ao conceito “sem poder político” dos órgãos municipais, há, principalmente, as seguintes opiniões diferentes:

- O conceito “sem poder político”, previsto no artigo 95.º da Lei Básica de Macau, refere-se a que os órgãos municipais não podem ser órgãos políticos locais de primeiro nível.<sup>18</sup>
- As disposições da Lei Básica de Macau sublinham a natureza de “sem poder político” desses órgãos, e isto corresponde à realidade de Macau. O poder político é jus imperium, ou seja, o poder de governar um país. “Sem poder político” não têm, por natureza, jus imperium. Os órgãos municipais da Região Administrativa Especial não podem

<sup>18</sup>Zhang Rongshun, “Entendimento profundo sobre a Lei Básica de Macau para uma boa execução dos trabalhos relativos à criação dos órgãos municipais”, Jornal “Ou Mun”, 7 de Novembro de 2017, página C12.





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

exercer o poder de governação, nem têm o poder de gerir os assuntos políticos de Macau.<sup>19</sup>

- Em termos do sistema dos poderes da RAEM, os órgãos sem poder político não são órgãos políticos de primeiro nível, nem têm poder público. Os órgãos municipais sem poder político não têm poder administrativo, legislativo e judicial, nem são considerados, no referido sistema, como órgãos administrativos, legislativos e judiciais.<sup>20</sup>
- O conceito “sem poder político”, previsto na Lei Básica de Macau, refere-se a que os órgãos municipais, que podem ser criados, não podem ser uma pessoa colectiva territorial, como o que existia antes do Retorno à Pátria. A origem do poder desses órgãos não provém dos residentes locais, pelo que não se permite a existência de um órgão representativo, nem se pode criar um “representante político”. Obviamente, não podem ter poder local autónomo ao nível político, o que contraria os poderes de “alto grau de autonomia” delegados pelo Governo Central.<sup>21</sup>
- Os órgãos municipais sem poder político não têm poder administrativo real, nem têm, por natureza, órgãos executivos, nem a posição de uma pessoa colectiva autónoma. Os órgãos municipais sem poder político não são governos de primeiro nível da RAEM, nem órgãos

<sup>19</sup>Xiao Weiyun, “一國兩制與澳門特別行政區基本法”, Editora da Universidade de Pequim, 1993, pág. 281. Xu Chang, “澳門過渡期重要法律問題研究”, Editora da Universidade de Pequim, 1999, pág. 151.

<sup>20</sup>Lok Wai Kin, “Constituição por eleição contraria a Lei Básica”, Jornal “Ou Mun”, 2 de Novembro de 2017, pág. A02.

<sup>21</sup>Jiang Chaoyang, “A study on the Basic Law of Macau and the Rule of Law of the Macau Special Administrative Region”, Fundação Macau, pág. 269.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

administrativos subordinados ao Governo da RAEM.<sup>22</sup>

- Os órgãos municipais são órgãos sem poder político, incumbidos pelo Governo de servir a população, designadamente nos domínios da cultura, recreio e salubridade pública. Mesmo que a lei preveja que estes têm competências respectivas de gestão, estas competências são resultantes da delegação de poderes pelo Governo da RAEM e não são poderes que os órgãos municipais propriamente tenham por natureza. Este tipo de poder tem uma derivação óbvia.<sup>23</sup>
- A Lei Básica de Macau determina, claramente, que os órgãos municipais não possuem poder político, enfatizando que essas entidades não possuem poder de decisão sobre as questões que afectam a sociedade local; os serviços atinentes à cultura, lazer, saúde, meio ambiente, etc., sempre foram uma questão da competência governamental: é o Governo que detém o poder de decisão sobre tais temas. Obviamente, no processo de tomada de decisão, o Governo pode dar ouvidos às opiniões dos órgãos municipais. Após deliberar, também pode confiar-lhes tarefas específicas nessas áreas. Assim, logo que tenham recebido delegação do Governo, é que os órgãos municipais podem prestar serviços.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Zhou Shuo, Zhu Shihai, “論澳門非政權性市政機構的設立”, origem do texto: [https://www.basiclaw.gov.mo/documents/20182/46647/paper II 009.pdf/99f1ab3e-f411-4b1c-806e-3f9b2cc39752](https://www.basiclaw.gov.mo/documents/20182/46647/paper%20II%20009.pdf/99f1ab3e-f411-4b1c-806e-3f9b2cc39752)

<sup>23</sup> Leng Tiexun, “Posicionamento jurídico dos órgãos municipais”, 9 de Novembro de 2017, Jornal “Ou Mun”.

<sup>24</sup> Zhuang Zhenzhen e Zhuang Yongshen, “Da Criação de Órgãos Municipais Sem Poderes Políticos



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

- No passado, os órgãos municipais tinham poder político, porque a lei concedia a certa área geográfica o estatuto de pessoa colectiva, e só este tipo de pessoa colectiva é que tinha o poder público de “administração local” ou “autonomia local”, portanto, desde que a personalidade jurídica seja concedida aos órgãos municipais e não a certa área geográfica sujeita à jurisdição destes órgãos, isto já corresponde ao que se refere “sem poder político”.<sup>25</sup>

**(2) Natureza dos órgãos municipais.** De acordo com o artigo 95.º da Lei Básica de Macau, os órgãos municipais 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 RAEM, sobre as matérias acima referidas. Nos termos do seu artigo 96.º, a competência e a constituição dos órgãos municipais são reguladas pela lei. Em relação à natureza dos órgãos municipais, há, principalmente, as seguintes opiniões:

- A RAEM tem as seguintes medidas como opção para desenvolver e aperfeiçoar os órgãos municipais de Macau: primeiro, voltar a ter as assembleias municipais de Macau e das Ilhas, as quais são consultadas pelo Governo e assumem funções incumbidas por este; reorganizar e integrar os restantes serviços municipais num órgão

— Reflexões Analíticas sobre Alguns Problemas”, in “Administração” n.º 108, vol. XXVIII, 2015-2.º, págs. 499 a 519.

<sup>25</sup> Chen Zhenyu, “非政權性市政機構的設立與展望”, in “Blue book of Macau-Annual report on economy and society of Macau (2015-2016)”, Wu Zhiliang, Hao Yufan, pág.93.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

especializado de utilidade pública, que funcionará como um serviço funcional subordinado ao Governo da RAEM. Segundo, seguir o adoptado em Hong Kong, isto é, criar o Departamento dos Serviços Urbanos e o Departamento dos Serviços Regionais, para reestruturar o órgão municipal de Macau. Terceiro, avançar com a fusão entre os dois antigos órgãos municipais, de Macau e das Ilhas, para reduzir a repetição quanto ao uso dos recursos. Quanto às ideias a adoptar de alteração do regime e às medidas a implementar, estas cabem totalmente ao poder autónomo da RAEM. Pode-se aguardar, então, para o efeito.<sup>26</sup>

- Em termos da definição de "sem poder político" dos órgãos municipais e da análise sobre a natureza dos órgãos municipais, constantes do documento de consulta, os órgãos municipais a criar não são um serviço governamental, nem um sujeito administrativo com autonomia local.<sup>27</sup>
- Quanto à constituição concreta dos órgãos municipais, há três formas que se consideram viáveis: primeiro, transformar o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM) num órgão municipal, mantendo-se o seu estatuto de instituto público, e integrando ou reorganizando os actuais Conselho Consultivo do IACM e Conselhos Consultivos dos Serviços Comunitários. Segundo, manter-se o IACM e

<sup>26</sup> Xu Chang, "澳門過渡期重要法律問題研究", Editora da Universidade de Pequim, 1999, pág. 153.

<sup>27</sup> Lui Kwok Man, "Consideração sintética sobre a criação dos órgãos municipais sem poder político", 14 de Dezembro de 2017, Jornal "San Wa Ou".



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

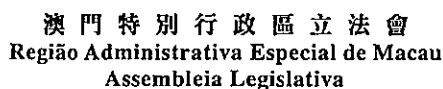
criar-se, paralelamente, órgãos municipais com estatuto de instituto público. Terceiro, criar órgãos municipais em forma de associações públicas, mantendo-se, paralelamente, o IACM, e procedendo-se à reorganização deste último, conforme a situação.<sup>28</sup>

- Interpretar as “organizações de poder não político” como “organizações não governamentais” (onde o significado de “governo” se refere a “administração pública”, que adapta a noção de “grande governo”, incluindo os três poderes: legislativo, executivo e judicial). Teoricamente, as “organizações não governamentais” podem ter duas formas possíveis, ou seja, organizações semipúblicas e organizações civis.<sup>29</sup>
- Os órgãos municipais são órgãos legais que os cidadãos estabelecem para participar na gestão dos assuntos de utilidade social, e dar pareceres de carácter consultivo, nessas matérias, ao Governo, sendo, então, órgãos de natureza consultiva<sup>30</sup>.
- No sistema jurídico de Macau, é, de facto, difícil definir qual a forma a adoptar por este tipo de organismo legalmente estabelecido – “organização legal constituída por residentes”. Se for adoptada a forma de pessoa colectiva pública territorial, poderá transformar-se em autarquia local, detendo “poder político”; se for adoptada a forma de

<sup>28</sup> Chen Zhenyu, “非政權性市政機構的設立與展望”, in “Blue book of Macau-Annual report on economy and society of Macau (2015-2016)”, Wu Zhiliang, Hao Yufan, págs. 93 a 94.

<sup>29</sup> Yin Yifen, “Um estudo preliminar sobre a natureza das organizações municipais apolíticas”, in “Administração” n.º 108, vol. XXVIII, página 468.

<sup>30</sup> Xiao Weiyun, “第四十九講 澳門特別行政區的市政機構” constante do “澳門與澳門基本法”, Editora Jornal “Ou Mun”, páginas 289-292.



2

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30

31

32

33

34

35

36

37

38

39

40

41

42

43

44

45

46

47

48

49

50

51

52

53

54

55

56

57

58

59

60

61

62

63

64

65

66

67

68

69

70

71

72

73

74

75

76

77

78

79

80

81

82

83

84

85

86

87

88

89

90

91

92

93

94

95

96

97

98

99

100

101

102

103

104

105

106

107

108

109

110

111

112

113

114

115

116

117

118

119

120

121

122

123

124

125

126

127

128

129

130

131

132

133

134

135

136

137

138

139

140

141

142

143

144

145

146

147

148

149

150

151

152

153

154

155

156

157

158

159

160

161

162

163

164

165

166

167

168

169

170

171

172

173

174

175

176

177

178

179

180

181

182

183

184

185

186

187

188

189

190

191

192

193

194

195

196

197

198

199

200

201

202

203

204

205

206

207

208

209

210

211

212

213

214

215

216

217

218

219

220

221

222

223

224

225

226

227

228

229

230

231

232

233

234

235

236

237

238

239

240

241

242

243

244

245

246

247

248

249

250

251

252

253

254

255

256

257

258

259

260

261

262

263

264

265

266

267

268

269

270

271

272

273

274

275

276

277

278

279

280

281

282

283

284

285

286

287

288

289

290

291

292

293

294

295

296

297

298

299

300

301

302

303

304

305

306

307

308

309

310

311

312

313

314

315

316

317

318

319

320

321

322

323

324

325

326

327

328

329

330

331

332

333

334

335

336

337

338

339

340

341

342

343

344

345

346

347

348

349

350

351

352

353

354

355

356

357

358

359

360

361

362

363

364

365

366

367

368

369

370

371

372

373

374

375

376

377

378

379

380

381

382

383

384

385

386

387

388

389

390

391

392

393

394

395

396

397

398

399

400

401

402

403

404

405

406

407

408

409

410

411

412

413

414

415

416

417

418

419

420

421

422

423

424

425

426

427

428

429

430

431

432

433

434

435

436

437

438

439

440

441

442

443

444

445

446

447

448

449

450

451

452

453

454

455

456

457

458

459

460

461

462

463

464

465

466

467

468

469

470

471

472

473

474

475

476

477

478

479

480

481

482

483

484

485

486

487

488

489

490

491

492

493

494

495

496

497

498

499

500

501

502

503

504

505

506

507

508

509

510

511

512

513

514

515

516

517

518

519

520

521

522

523

524

525</

- No âmbito do quadro da Lei Básica da RAEM, os órgãos municipais do Governo da RAEM não têm funções administrativas nem de autonomia local, exercendo apenas funções de governação local, e a sua constituição, quer seja pelo método de eleição, quer pelo método de designação, quer por ambos os métodos, ou quer por outros, é compatível com a sua natureza sem poder político. Por fim, a escolha do método a adoptar para a constituição dos órgãos municipais trata-se, meramente, de uma decisão política<sup>32</sup>, etc.

**(3) Forma de escolha dos membros dos órgãos municipais e relação entre os órgãos municipais e o Governo.** Nos termos do disposto no artigo 95.º da Lei Básica da RAEM, “os órgãos municipais são incumbidos pelo Governo de servir a população, designadamente nos domínios da cultura, recreio e salubridade pública, bem como de dar

<sup>32</sup> Chen Zhenyu, “非政權性市政機構的設立與展望”, constante no *Annual Report on Economy and Society of Macau* (2015-2016), editado por Wu Zhiliang e Hao Yufan, página 92.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

pareceres de carácter consultivo". Relativamente à forma de escolha dos membros dos órgãos municipais, e à relação de incumbência<sup>33</sup> entre o Governo e os órgãos municipais, estas interpretam-se, principalmente, da seguinte forma:

- Os órgãos municipais "são incumbidos pelo Governo": isto significa que a prestação de serviços municipais é uma função governamental, porque o Governo não pode incumbir aos órgãos municipais matéria fora do âmbito das suas atribuições.<sup>34</sup>
- A relação entre o Governo e os órgãos municipais consiste numa relação de incumbência, de incumbir e de ser incumbido, e os órgãos municipais têm de assumir responsabilidades perante o Governo e estão sujeitos à tutela deste. Se... fossem eleitos por sufrágio, teriam as suas responsabilidades perante os cidadãos eleitores no âmbito das suas atribuições, o que seria então incompatível com a norma de que os órgãos municipais são incumbidos pelo Governo de servir a população e responsáveis perante o Governo.<sup>35</sup>
- No caso de os membros dos órgãos municipais serem eleitos por sufrágio, isso poderá acarretar a politização dos órgãos

<sup>33</sup> Em relação ao termo "incumbidos", constante no artigo 95.º da Lei Básica da RAEM, existe uma diferença entre os termos "委託" e "委托" no chinês tradicional, e isto tem suscitado diversas opiniões na sociedade. A fim de se uniformizar o articulado da Lei Básica da RAEM, usamos o termo "委托" neste parecer, ao passo que mantemos a redacção nas remissões ou citações.

<sup>34</sup> Zhang Rongshun, "Entendimento profundo sobre a Lei Básica de Macau para uma boa execução dos trabalhos relativos à criação dos órgãos municipais", Jornal "Ou Mun", 7 de Novembro de 2017, página C12.

<sup>35</sup> Zhang Rongshun, "Entendimento profundo sobre a Lei Básica de Macau para uma boa execução dos trabalhos relativos à criação dos órgãos municipais", Jornal "Ou Mun", 7 de Novembro de 2017, página C12.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

municipais, transformando a prestação de serviços em votação e prejudicando os interesses municipais da população.<sup>36</sup>

- A natureza sem poder político dos órgãos municipais não é inerente ao órgão administrativo, portanto, a sua função de gestão pública só pode provir de incumbência do Governo.<sup>37</sup>
- A Lei Básica da RAEM estipula que a origem dos poderes dos órgãos municipais sem poder político provém da delegação de poderes por parte do Governo, porque este incumbe os órgãos municipais de prestarem determinados serviços municipais, portanto, são delegados aos órgãos municipais os correspondentes poderes de gerir as respectivas matérias, por isso, entre o Governo e os órgãos municipais existe uma relação de delegar poderes e de serem delegados poderes, e de incumbir e de ser incumbido, e, quanto aos órgãos municipais que são incumbidos pelo Governo de prestar serviços, os mesmos devem ser sujeitos à tutela do Governo. Entre os órgãos municipais e a população existe uma relação de prestação de serviços, não constituindo uma relação entre a origem do poder e a incumbência.<sup>38</sup>

- O artigo 95.º da Lei Básica da RAEM não só estipula a natureza

<sup>36</sup> Zhang Rongshun, "Entendimento profundo sobre a Lei Básica de Macau para uma boa execução dos trabalhos relativos à criação dos órgãos municipais", Jornal "Ou Mun", 7 de Novembro de 2017, página C12.

<sup>37</sup> Xu Chang, "澳門過渡期重要法律問題研究", Editora da Universidade de Pequim, 1999, pág. 151.

<sup>38</sup> Luo Weijian "A constituição por eleição contraria a Lei Básica.", Jornal "Ou Mun", 2 de Novembro de 2017, página A02.





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

das funções dos serviços dos órgãos municipais sem poder político e das funções consultivas, como também a relação entre os órgãos municipais sem poder político e o Governo da Região Administrativa Especial, e a sua relação com os residentes. Entre os órgãos municipais sem poder político e o Governo da Região Administrativa Especial existe uma relação de "incumbência" e "consultiva", e entre estes e os residentes existe uma relação de ser incumbido pelo Governo de prestar serviços.<sup>39</sup>

- Na relação entre os órgãos municipais e o Governo da Região Administrativa Especial existem as seguintes características significativas: primeiro, ambos são legalmente estabelecidos e são sujeitos juridicamente independentes. Segundo, entre ambos não existe uma relação de superiores e subordinados. Terceiro, entre ambos não existe uma relação de dirigentes e dirigidos. Quarto, entre ambos existe uma relação de incumbir e ser incumbido.<sup>40</sup>
- Os poderes dos órgãos municipais provêm da delegação de poderes por parte do Governo. O Governo da Região Administrativa Especial incumbe os órgãos municipais do tratamento de algumas matérias que são da sua responsabilidade, e isto significa que entre o Governo e os órgãos municipais existe uma relação de incumbência e de delegação de poderes, e não

<sup>39</sup> Jiang Chaoyang, "A study on the Basic Law of Macau and the Rule of Law of the Macau Special Administrative Region", Fundação Macau, págs. 257 e 258.

<sup>40</sup> Leng Tiexun, "Posicionamento jurídico dos órgãos municipais", 9 de Novembro de 2017, Jornal "Ou Mun".



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

uma relação de subordinação administrativa. Os órgãos municipais sem poder político não são governos do primeiro grau da RAEM, nem órgãos administrativos subordinados ao Governo da RAEM, mas, sim, organismos legalmente estabelecidos e constituídos por residentes para participarem nos assuntos municipais e prestarem consultadoria ao Governo sobre a tomada de decisões.<sup>41</sup>

- “Incumbência” significa encarregar alguém ou uma entidade de tratar de assuntos. Os órgãos municipais são uma das partes incumbidas, e seguem as directrizes do incumbente, isto é, o Governo, de tratar dos assuntos. O conceito de “incumbência” é igual ao da “adjudicação” de serviços públicos<sup>42</sup>, etc.

Na referida breve apresentação, pode-se constatar a divergência de opiniões na sociedade sobre a criação dos órgãos municipais. Isto tem a ver com o facto de as disposições da Lei Básica da RAEM sobre os órgãos municipais serem normas de princípio. Contudo, o essencial é que esta questão já é relativamente complexa; especialmente, desde a aprovação da Lei Básica da RAEM até ao momento, os referidos órgãos passaram por várias etapas diferentes de desenvolvimento e evolução; mais, durante este período, a base constitucional do sistema jurídico de Macau sofreu alterações fundamentais. Portanto, é comum haver diferentes

<sup>41</sup> Zhou Shuo e Zhu Shihai, “論澳門非政權性市政機構的設立”.

<sup>42</sup> Lv Guomin, “Consideração sintética sobre a criação dos órgãos municipais sem poder político”, 14 de Dezembro de 2017, Jornal “San Wa Ou”.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

interpretações, pois tiveram lugar em momentos diferentes e partiram de pontos de vista diferentes, com diferentes contextos e teorias, ademais, proporcionando as mais variadas informações para a concepção do regime dos órgãos municipais.

IV

APRECIAÇÃO NA GENERALIDADE

19. Após citação da Nota Justificativa e de uma breve apresentação sobre o respectivo contexto, procedeu-se à apreciação na generalidade da proposta de lei. Quanto à apreciação na generalidade, a Comissão manifestou, em princípio, o seu apoio, no entanto, entendeu, ao mesmo tempo, que as matérias envolvidas na proposta de lei são complexas, portanto, levantou muitas questões. Assim, na fase da generalidade, foram essencialmente discutidas as que se seguem:

**20. Sobre o significado concreto de “sem poder político”**

Nos termos do artigo 95.º da Lei Básica da RAEM, a RAEM pode dispor de órgãos municipais sem poder político, e o sentido concreto e o conteúdo de “sem poder político” foi uma das principais questões discutidas pela Comissão.

Com as informações anteriormente citadas, descobre-se que os órgãos municipais existentes antes da transferência de soberania tinham “carácter político”, o que se traduz na autonomia administrativa que os órgãos municipais anteriormente existentes possuíam no âmbito das suas atribuições legais e área de jurisdição, por exemplo, elaborar posturas



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

municipais vinculativas, dirigir a Polícia Municipal no desempenho das suas funções e proceder à cobrança coerciva dos impostos (por exemplo, do imposto de circulação), etc.<sup>43</sup> O artigo 95.º da Lei Básica define, expressamente, o “sem poder político” dos órgãos municipais, e a opção legislativa é os órgãos municipais não podem tornar-se órgãos de poder político local do primeiro nível, nem podem gozar de “autonomia municipal”.<sup>44</sup> No entanto, a Comissão entendeu que o sentido concreto de “sem poder político” e o âmbito do poder do órgão municipal sem poder político não estão claros, e duvidou que o órgão sem poder político goze de poder executivo ao cumprir as suas funções de prestação de serviços, portanto, solicitou esclarecimentos por parte do proponente.

Primeiro, quanto ao “sem poder político”, o proponente reitera que: “os órgãos municipais que o artigo 95.º da Lei Básica de Macau consagra são substancialmente distintos dos órgãos municipais que funcionavam na época da governação portuguesa em Macau, em termos de posição jurídica e competências. Os seus poderes não são derivados por concessão da população e são órgãos que não podem dispor de órgão representativo nem criar um ‘representante político’. Fica claro, assim, que não podem também possuir qualquer natureza política local incompatível com o ‘alto grau de autonomia’ autorizado pelo Governo Central”. “Na Região Administrativa Especial de Macau sob o enquadramento de ‘um País, dois Sistemas’, há apenas governo de um nível, ou seja, o Governo da RAEM. A criação de órgãos municipais ao abrigo da Lei Básica resulta apenas da organização de funções, para que os órgãos municipais sejam incumbidos pelo Governo da RAEM de prestar serviços e de dar pareceres de carácter consultivo, não possuindo, assim, a natureza de governo local de segundo nível nem gozando de autonomia local e não dispondo de um

<sup>43</sup> Xiao Weiyun, “一國兩制與澳門特別行政區基本法”, Editora da Universidade de Pequim, 1993, pág. 279.

<sup>44</sup> Zhang Rongshun, “Entendimento profundo sobre a Lei Básica de Macau para uma boa execução dos trabalhos relativos à criação dos órgãos municipais”, Jornal “Ou Mun”, 7 de Novembro de 2017, página C12.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

órgão representativo criado através de eleições”.

Segundo, quanto à dúvida de o órgão municipal sem poder político gozar ou não de poder executivo, isto, na verdade, envolve a distinção da função política e da função administrativa. Quanto a isto, com base na discussão tida com a Comissão, o proponente apresentou a seguinte resposta:

“Conforme é determinado no artigo 16.º da Lei Básica da RAEM, a RAEM goza de poder executivo e trata, por si própria, dos assuntos administrativos da Região. Na RAEM, o poder executivo é geralmente identificado por ‘Administração’.<sup>45</sup> No entanto, a política e a administração pública traduzem realidades diferentes.

Por natureza, a política é criadora, inovando em tudo quanto seja fundamental para a conservação e o desenvolvimento da comunidade. Por seu turno, a administração pública tem natureza executiva, consistindo sobretudo em pôr em prática as orientações tomadas a nível político.<sup>46</sup>

Um académico<sup>47</sup> propõe uma distinção entre função administrativa e função política (subdividida entre função legislativa e função governativa ou política *stricto sensu*), com base em critérios materiais, formais e orgânicos.

<sup>45</sup> Jeong Wan Chong, Anotações à Lei Básica da RAEM, Associação de Divulgação da Lei Básica de Macau, Outubro de 2005.

<sup>46</sup> Vide Diogo Freitas do Amaral: Curso de Direito Administrativo, Vol. I, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 1996.

<sup>47</sup> Jorge Miranda, Funções, órgãos e actos do Estado, Lisboa, 1990.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Em termos materiais: a função administrativa trata da satisfação constante das necessidades colectivas, através da prestação de bens e serviços, ao passo que a função política tem por objecto a definição primária e global do interesse público, a interpretação dos fins do Estado (no caso da RAEM, Região) e a escolha dos meios adequados para os atingir.

Com base no critério formal, a função política pode ser caracterizada como tendo discricionariedade máxima (o que não significa que não tenha de se sujeitar à lei) e liberdade de escolha, enquanto a função administrativa vai ao encontro das necessidades e prossegue, antes de mais, o interesse público.

No que diz respeito ao critério orgânico, os órgãos têm correspondência directa com a forma de governo (em democracia, órgãos democraticamente legitimados<sup>48</sup>), sendo constitucionalmente necessários, enquanto na função administrativa existe coordenação e subordinação, com mais ou menos centralização e concentração, ou descentralização e desconcentração.

Na prática, nem sempre é claro traçar a distinção entre a política e a administração pública, uma vez que compete ao mesmo órgão (Governo da RAEM), simultaneamente, definir e aplicar políticas, bem como gerir os diversos assuntos administrativos (artigo 61.º da Lei Básica da RAEM).<sup>49</sup>

<sup>48</sup>No entendimento de Jorge Miranda, “a eleição é um acto político, quer como acto designativo quer, sobretudo, pelo seu significado de opção política fundamental. A maioria que se forme ou que resulte de cada eleição tem um indiscutível sentido político”. in *Funções, órgãos e actos do Estado*, Lisboa, 1990.

<sup>49</sup>A política tem como fim específico definir o interesse geral da colectividade, traçando o seu



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Poderá defender-se que o Governo da RAEM, cujo dirigente máximo é o Chefe do Executivo, tem as seguintes competências políticas, conforme resulta do artigo 64.º da Lei Básica da RAEM: definir e aplicar políticas; tratar dos assuntos externos, quando autorizado pelo Governo Popular Central; organizar e apresentar o orçamento e as contas finais; apresentar projectos de lei e de resolução; o Governo tem ainda competências administrativas, tais como, gerir os diversos assuntos administrativos.

A função política pode distinguir-se da função administrativa, na medida em que a função política tem um carácter primário, dado desenvolver-se em aplicação directa da Lei Básica da RAEM (onde a competência e os respectivos limites estão fixados) sem interposição da lei ordinária. A função política caracteriza-se ainda por ser uma actividade desenvolvida pelos órgãos supremos da Região, que se encontram directamente regulados na Lei Básica da RAEM.<sup>50</sup>

Em suma, 'governar' ou 'fazer política' é uma função que se caracteriza

rumo. Tem uma natureza criadora, inovadora. Por seu lado, a administração pública prossegue outro objectivo: realizar em termos concretos o interesse geral definido pela política. Consiste, sobretudo, em pôr em prática as orientações tomadas a nível político.

"A política pertence por natureza aos órgãos superiores do Estado, enquanto a administração pública, ainda que sujeita à direcção e fiscalização desses órgãos, está na maioria dos casos entregue a órgãos secundários e subalternos, bem como a funcionários e agentes administrativos, e a numerosas entidades e organismos não estaduais". Como ensina Freitas do Amaral, *in* Curso de Direito Administrativo, Vol. I, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 1996, pág. 46. Para J. J. Canotilho e Vital Moreira, "A actividade ou função política do Governo é caracterizada pelas suas dimensões dirigentes, programantes e criadoras, sendo referida à globalidade da acção governamental; por sua vez, a função da administração deve ser concebida como actividade heteronomamente determinada, derivada, complementar e executiva" (*in* Constituição da República Portuguesa anotada, 4ª edição, Coimbra, 2010, anotação ao artigo 182.º).

<sup>50</sup>José Eduardo Figueiredo Dias, Manual de Formação de Direito Administrativo de Macau, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Maio de 2006, págs. 26 e 27.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

por uma grande margem de liberdade de conformação, respeitados os limites ou as imposições estabelecidas na Lei Básica da RAEM.

A função administrativa é aquela que, no respeito pelo quadro legal e sob a direcção dos representantes da colectividade, desenvolve as actividades necessárias à satisfação das necessidades colectivas...<sup>51</sup>

A partir do exposto, parece podermos concluir que: a função administrativa não equivale a uma função política, sendo antes um seu instrumento, estando impossibilitada de alterar os objectivos para si fixados pelo poder político. Por outras palavras, o 'sem poder político' não possui função política, mas não exclui a função administrativa".

Segundo a explicação do proponente: o artigo 96.º da Lei Básica dispõe que, "a competência e a constituição dos órgãos municipais são reguladas por lei". Isto revela, expressamente, que os órgãos municipais, ao proporcionar os respectivos serviços, têm de exercer as competências correspondentes. O Governo da RAEM, sendo a parte de incumbência, incumbe as suas competências para serem exercidas pelo órgão municipal, o que revela a origem das respectivas competências. Como o órgão municipal não é uma "administração local de primeiro nível" que goze de "autonomia municipal", este não possui poder político em virtude do exercício das respectivas competências, porque os assuntos que são

<sup>51</sup> João Caupers, Direito Administrativo I, Lisboa, 4ª edição, pág. 41.





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

tratados em virtude do exercício das respectivas competências não são "assuntos de política local", mas apenas estão relacionados com alguns assuntos da vida quotidiana do público. Apesar de os órgãos municipais poderem exercer alguns poderes administrativos necessários aos serviços prestados, isto não significa que tenham poder político.

Pelo exposto, o "sem poder político" dos órgãos municipais significa que estes não se podem tornar em órgãos de poder político local do primeiro nível, nem podem gozar de "autonomia municipal", como também não podem ter a função política, a organização política e o poder de decisão, nem definem normas externas vinculativas, o que não exclui, porém, a função administrativa.

Os membros da Comissão, na sua maioria, manifestaram o seu acordo em relação à análise e definição de "sem poder político" por parte do proponente, mas houve um deles que afirmou, expressamente, que não os aceitava.

## **21. Sobre a definição da natureza dos órgãos municipais sem poder político**

A proposta de lei visa criar um órgão municipal sem poder político e define as suas competências e constituição, nos termos dos artigos 95.º e 96.º da Lei Básica da RAEM (artigo 1.º da proposta de lei). No entanto, a Lei Básica da RAEM apenas define que os órgãos municipais sem poder



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

político são incumbidos pelo Governo de servir a população, bem como de dar pareceres de carácter consultivo ao Governo da RAEM, não clarificando a sua natureza.

Quanto à natureza dos órgãos municipais sem poder político, há sempre diferentes pareceres na sociedade e no hemiciclo, e vários académicos também apresentaram as suas opiniões<sup>52</sup>. Perante isto, após a realização de uma auscultação pública e de estudos, o Governo da RAEM apresentou a solução de os órgãos municipais sem poder político serem criados na forma de institutos públicos.

Quanto à solução sugerida na proposta de lei, a Comissão solicitou ao proponente que esclarecesse a natureza dos órgãos municipais sem poder político definidos pela Lei Básica da RAEM, bem como o fundamento legal de o IAM ser um instituto público. A Comissão também acompanhou os problemas levantados por alguns Deputados durante o plenário, aquando da discussão na generalidade, bem como discutiu com o proponente as principais opiniões da sociedade sobre a definição da natureza dos órgãos municipais sem poder político.

Primeiro, de acordo com o artigo 95.º da Lei Básica, “os órgãos municipais são incumbidos pelo Governo de servir a população, designadamente nos domínios da cultura, recreio e salubridade pública”.

<sup>52</sup> Vide algumas perspectivas constantes no ponto 18 do presente parecer.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Quanto à relação de incumbência existente entre o órgão municipal e o Governo, a Comissão prestou atenção à forma como o Governo vai no futuro incumbir o IAM; ao ser incumbido pelo Governo de prestar serviços à população, o IAM, enquanto incumbido, em nome de quem é que pratica os actos; as consequências dos actos praticados pelo IAM são assumidas pelo incumbente? Há quem receie que, como os actos do IAM dependem da delegação de poderes por parte do Governo, isto tornará os procedimentos mais complexos, não conseguindo os serviços do IAM concretizar os trabalhos diários e tratar das necessidades dos residentes atempadamente.

Por outro lado, a proposta de lei qualifica os órgãos municipais como institutos públicos e, quanto a isto, a Comissão apresentou as seguintes questões principais: quais são as diferenças concretas entre o IAM da proposta de lei e o IACM?<sup>53</sup> Caso o IAM e o IACM sejam também institutos públicos, as suas relações com o Governo são as mesmas? Além disso, qual é a diferença entre o IAM e outros institutos públicos, por exemplo, a Imprensa Oficial e o IPIM (Instituto de Promoção e Investimento de Macau)? A relação tutelar entre o IAM e o Governo é derivada da incumbência. Qual é a diferença quanto à relação tutelar entre o Governo e outros institutos públicos? Quanto à relação tutelar entre o IAM e o Governo, como é que esta vai ser concretizada na relação de incumbência

<sup>53</sup> Um Deputado afirmou, na reunião plenária, que na mudança do IACM para o IAM só se altera a placa, o que é inaceitável.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

entre o Governo e os órgãos municipais, consagrada na Lei Básica?

Quanto à relação de incumbência entre o Governo e o órgão, o proponente esclareceu que: “o artigo 95.º da Lei Básica da RAEM prevê que: ‘os órgãos municipais 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 RAEM, sobre as matérias acima referidas’. Isso demonstra que a criação e o funcionamento do órgão municipal são incumbidos pelo Governo da RAEM, devendo a parte incumbida ser fiscalizada pela outra parte, e responder por ela.

É necessário efectuar uma análise global de ‘incumbência’, determinada no artigo 95.º da Lei Básica. Primeiro, as normas relativas aos órgãos municipais estão definidas na Secção 5 do Capítulo IV (Estrutura Política) da Lei Básica, por isso, os assuntos relacionados com órgãos municipais devem ser analisados através do âmbito de estrutura política. Segundo, sendo o Governo da RAEM o sujeito da ‘incumbência’, o conteúdo da incumbência envolve as competências necessárias para que os serviços sejam prestados pelos órgãos municipais (sendo também uma exigência expressa do artigo 96.º da Lei Básica). Por esse motivo, esta ‘incumbência’ foi transformada num tipo de delegação legal de acordo com as disposições da lei constitucional<sup>54</sup>... Regulamentar, portanto, através de

<sup>54</sup> A Comissão detectou que há diferentes discussões na sociedade sobre o sentido da



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

uma lei própria os órgãos municipais que são incumbidos pelo Governo, competindo-lhes a gestão municipal, atribuindo-lhes competências indispensáveis e adequadas para o exercício de funções, para que a existência e o funcionamento desses órgãos respeitem a constituição, a legalidade e a legitimidade.

Quanto às questões colocadas pela Comissão sobre a qualidade de instituto público, o proponente esclareceu o seguinte: “à semelhança de outras leis constitucionais, a Lei Básica utiliza o termo ‘competência’ em sentido de direito público. Por exemplo, as competências do Chefe do Executivo (artigo 50.º), as competências do Governo (artigo 64.º), as competências da Assembleia Legislativa (artigo 71.º), entre outros. Por este motivo, nos termos do artigo 95.º da Lei Básica, o Governo da RAEM incumbe aos órgãos municipais algumas competências que pertenciam ao Governo, não podendo alterar a natureza do direito público destas competências, e os órgãos municipais, sendo parte incumbida, são sujeitos de direito público, o seu exercício de competências é apenas um acto de direito público. Deste modo, a lei que regula as competências e a constituição dos órgãos municipais deve ser de natureza do direito

“incumbência” consagrada no artigo 95.º da Lei Básica, como também vários académicos apresentaram diferentes pontos de vista. Na verdade, independentemente de ser “incumbência administrativa”, “delegação de poderes” ou “delegação legal”, há diferentes pontos de vista quer na teoria, quer no direito comparado, tal como na teoria tradicional de Macau, Portugal e Taiwan, etc., que, embora sejam da teoria do direito administrativo continental, cada qual tem as suas características, especialmente na composição do órgão. Quanto a isto, ambas as partes discutiram e mantiveram uma troca de opiniões, ao nível técnico, sobre a sua aplicabilidade e uniformidade, bem como fizeram análises sobre as opiniões e teorias do sector académico. O proponente entendeu, no fim, que a solução sugerida na proposta de lei corresponde às estipulações da Lei Básica da RAEM.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

público”.<sup>55</sup>

“No âmbito do direito administrativo, o conceito de pessoa colectiva pública de direito público é muito abrangente, englobando tanto a Região, tendo como órgão superior o Governo (administração directa), bem como outros sectores (administração indirecta e autónoma). O instituto público é uma pessoa colectiva pública, integrando a administração indirecta...”

“Em concreto, para se classificar um órgão municipal como instituto público, em primeiro lugar, é necessário satisfazer as exigências de ser um órgão municipal sem poder político no exercício das competências legais determinadas na Lei Básica. Além disso, é necessário ponderar a tradição da Administração Pública de Macau, a correlação entre órgão municipal e Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, o funcionamento concreto dos assuntos de gestão municipal e as necessidades dos residentes. Atendendo a esses factos, e tomando como referência as respectivas teorias, o Governo da RAEM considera que é adequado e necessário classificar os órgãos municipais como institutos públicos.”

“O instituto público é uma pessoa colectiva pública, de tipo institucional, criada para assegurar o desempenho de determinadas

<sup>55</sup>Segundo um dos pontos de vista dos académicos do direito público da Alemanha, “considera-se direito público o direito que regula a relação jurídica entre sujeitos que são, unilateralmente ou bilateralmente, o Estado, ou o que foi delegado pelo Estado como direito público.” *vide* Dicionário de Direito (redigido nos estudos académicos da Academia de Ciências Sociais da China), Editora Direito, 2003, p. 445.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

funções administrativas de carácter não empresarial, pertencentes ao Estado ou a outra pessoa colectiva pública.<sup>56</sup> Assim, o instituto público constitui uma entidade distinta, com personalidade jurídica e património próprio, incumbida de exercer, por devolução de poderes, uma actividade administrativa, com uma vocação especial (só pode tratar das matérias que, especificamente, lhe sejam cometidas por lei, matérias essas que não lhe pertencem como atribuições próprias, mas que, originariamente, pertencem a outra entidade pública)."

"Embora os órgãos municipais não sejam órgãos autónomos locais nem pessoas colectivas públicas territoriais, em virtude das atribuições para administrar assuntos públicos municipais e do exercício das respectivas competências, os órgãos municipais devem ser um tipo de pessoas colectivas públicas sem poder político, ou seja, um instituto público."

Há quem entenda que os órgãos municipais sem poder político podem ser estabelecidos na forma de organismos privados ou públicos<sup>57</sup>. Segundo o proponente, "as instituições particulares de interesse público"<sup>58</sup> são 'pessoas colectivas privadas que, por prosseguirem fins de interesse público, têm o dever de cooperar com a Administração Pública e ficam

<sup>56</sup>Diogo Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, Vol. I, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 1996, págs. 345 e segs.

<sup>57</sup>Vide algumas perspectivas referidas no ponto 18 deste parecer.

<sup>58</sup>Espécies de instituições particulares de interesse público: sociedades de interesse colectivo; pessoas colectivas de mera utilidade pública; instituições particulares de solidariedade social; pessoas colectivas de utilidade pública administrativa.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

sujeitas, em parte, a um regime especial de Direito Administrativo'. Contudo, têm personalidade jurídica de direito privado e não de direito público.<sup>59</sup> É de salientar que a actividade administrativa pública apresenta determinadas características e constrangimentos especiais, por se tratar de um instrumento do poder político, que não se coadunam com os princípios que regem a administração privada (tais como, limitações legais quanto à gestão de recursos humanos e preço dos serviços prestados, restrições financeiras, impossibilidade de modificar os objectivos fixados pelo poder político por iniciativa da Administração)<sup>60</sup>.

O proponente manifestou ainda que, "as atribuições do IAM deverão oferecer serviços aos cidadãos nas áreas da cultura, recreio e salubridade pública, bem como pareceres ao Governo nas referidas áreas, não devendo haver sobreposição de atribuições com outros serviços do Governo. Estas matérias integram os interesses da colectividade, pelo que deverão ser enquadradas no âmbito do direito administrativo, e não do direito privado, como alguns sugerem".

Quanto à relação de tutela entre o Governo e o IAM, o proponente explicou que "a relação entre o instituto público e o Chefe do Executivo (ou

<sup>59</sup> A Administração Pública utiliza normalmente o direito administrativo na sua actuação, o que não a impede de utilizar, quando necessário, meios e instrumentos do direito privado. Nessas situações, a Administração tira as suas vestes de direito público, renunciando aos poderes de autoridade de que dispõe, actuando numa posição de paridade com os particulares.

No âmbito das classificações doutrinárias, são distinguidas as pessoas colectivas de direito público e pessoas colectivas de direito privado, em função do chamado *ius imperii* (direitos do poder público de autoridade).

<sup>60</sup> João Caupers, *Direito Administrativo I Guia de Estudo*, Editorial Notícias, 1999, pág. 35.





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

o Secretário, se assim for estabelecido<sup>61</sup>) é uma relação não só de tutela, mas também de superintendência, a qual comporta poderes de controlo e de orientação. <sup>62</sup>A entidade superintendida, apesar de não depender hierarquicamente do Governo, é dependente, porque incluída na administração indirecta”.

“Enquanto a tutela tem por fim controlar a actuação das entidades a ela sujeitas, a superintendência visa orientar a acção das entidades a ela submetidas, definindo os objectivos e traçando as linhas de acção das pessoas colectivas àquela sujeitas, dispondo elas de autonomia para encontrarem a melhor maneira de satisfazer as orientações que lhe são traçadas.”<sup>63</sup>

O proponente frisou que, “a fim de satisfazer as exigências do ‘Plano Quinquenal de Desenvolvimento da RAEM’ e de ‘racionalização de quadros e simplificação administrativa’ e, tendo em conta as necessidades de desenvolvimento a longo prazo da prestação de serviços municipais, evitando a criação de novos órgãos, foi sugerida a extinção do IACM e a criação de órgãos municipais sem carácter político (futuro IAM), que estão

<sup>61</sup>Na prática, ao abrigo do Regulamento Administrativo n.º 6/1999 (Organização, competências e funcionamento dos serviços e entidades públicos), o Chefe do Executivo coloca várias entidades na dependência hierárquica ou tutelar dos Secretários, como é o caso do actual IACM (cfr. artigo 2.º e anexo II do referido regulamento).

<sup>62</sup>José Eduardo Figueiredo Dias, Manual de Formação de Direito Administrativo de Macau, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Maio de 2006, pág. 53.

<sup>63</sup>Nesse sentido, Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro e José Cândido de Pinho, Código do Procedimento Administrativo de Macau Anotado e Comentado, Fundação Macau, SAEP, 1998, anotação ao artigo 156.º.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

totalmente conformes com os artigos 95.º e 96.º da Lei Básica de Macau. Também estarão previstas nos termos desses dois artigos as atribuições do futuro IAM, ou seja, sendo incumbido 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 RAEM, sobre as matérias acima referidas".

Por último, o proponente afirmou que "os órgãos municipais são institutos públicos de tipo institucional sem poder político, sendo criados, atribuídas as competências e definida a sua constituição pela lei, de acordo com a Lei Básica de Macau".

Em relação à natureza dos órgãos municipais previstos na Lei Básica da RAEM, a Comissão reparou que isto tem suscitado várias discussões na sociedade e, durante a apreciação na generalidade em Plenário, houve deputados que questionaram sobre isto.

De facto, durante o processo de elaboração da Lei Básica da RAEM, houve personalidades dos diversos sectores sociais que apresentaram as mais variadas opiniões sobre a futura criação de órgãos municipais por parte do Governo da RAEM. Como durante o processo de elaboração da Lei Básica da RAEM surgiram várias opiniões, os seus artigos 95.º e 96.º apenas foram estabelecidos de forma abrangente. Atendendo a que os diversos sectores de Macau manifestaram opiniões diferentes sobre as



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

competências e a composição dos órgãos municipais, e para adequação às necessidades futuras, foi definida uma norma de princípio no artigo 96.º da Lei Básica da RAEM.<sup>64</sup>

Considerando o contexto da iniciativa legislativa dos artigos 95.º e 96.º da Lei Básica da RAEM, a Comissão entende que o seu articulado reserva um espaço flexível para o estabelecimento de órgãos municipais na RAEM, tendo em conta a situação real.

Embora os diversos sectores sociais possuam diferentes opiniões, na criação dos órgãos municipais é necessário ponderar a situação real de Macau, tal como foi referido pelo proponente, bem como se deve ter em consideração o IACM, que foi criado após a transferência de poderes, e a variedade do âmbito dos serviços por este prestados à população, e, a par disso, há que ponderar a colocação do pessoal do actual IACM, portanto, a Comissão concorda que, para a criação dos órgãos municipais previstos na Lei Básica da RAEM, deve ser encontrada uma solução que favoreça a continuidade da prestação de serviços à população pelo Governo e, para além disso, há que assegurar uma transição estável das atribuições do IACM. Após ponderar as diferentes opiniões e soluções, a Comissão entendeu que, partindo do ponto de vista da gestão da administração

<sup>64</sup>“Este artigo simples reserva espaço flexível para a RAEM sobre o estabelecimento de órgãos municipais. Futuramente, a RAEM vai dispor de dois órgãos municipais ou só de um? E como se prevê a sua composição e competências? Cabe à RAEM legislar, por si própria, sobre tudo isto.” Vide Xiao Weiyun, “一國兩制與澳門特別行政區基本法”, pág. 282.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

pública, é razoável<sup>65</sup> a opção do Governo de ser uma pessoa colectiva pública a continuar a assumir as funções nos domínios da cultura, recreio e salubridade pública, pois o melhor será assegurar a prestação estável dos serviços municipais à população; analisando o actual regime jurídico aplicável às pessoas colectivas públicas de Macau, tal como algumas opiniões manifestadas em Plenário, neste momento, os institutos públicos são a única opção para a criação de órgãos municipais. Assim, a Comissão manifestou o seu acordo quanto à opção de política legislativa de definir os órgãos municipais previstos na Lei Básica da RAEM como institutos públicos e aos esclarecimentos prestados pelo proponente.

## 22. Atribuições do IACM que devem ser transferidas e respectivos critérios de transferência

A proposta de lei visa a criação do IAM e a extinção do IACM (artigo 34.º da versão final). Assim, a Comissão pediu ao proponente que prestasse esclarecimentos sobre quais são as actuais atribuições do IACM que ficam para o IAM e as que vão ser transferidas para outros serviços públicos, e quais são os respectivos critérios de transferência.

Segundo a explicação do proponente: a fim de satisfazer as exigências do 'Plano Quinquenal de Desenvolvimento da RAEM' e de

<sup>65</sup> A Comissão reparou que houve quem entendesse que os órgãos municipais podiam ser criados por entidades que não fossem pessoas colectivas públicas, mas, segundo o proponente, não é viável a criação de órgãos municipais por organismos privados ou empresas públicas.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

'racionalização de quadros e simplificação administrativa', e, tendo em conta as necessidades de desenvolvimento a longo prazo da prestação de serviços municipais, evitando a criação de novos órgãos, foi sugerida a extinção do IACM e a criação de órgãos municipais sem carácter político (futuro IAM), que estão totalmente conformes com os artigos 95.º e 96.º da Lei Básica de Macau. Também estão previstas, nos termos desses dois artigos, as atribuições do futuro IAM, ou seja, sendo incumbido 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.

Depois de analisadas as actuais atribuições do IACM, verifica-se que, tendo em conta os artigos 95.º e 96.º da Lei Básica de Macau e a necessidade de uma transição sem sobressaltos, o IAM fica, em princípio, com as actuais atribuições do IACM, acrescidas de outras novas atribuições que possam contribuir para a harmonia comunitária e para satisfazer as necessidades de vida da população e, a pedido do Governo da RAEM ou no âmbito das suas atribuições, conforme as necessidades de trabalho, dar parecer consultivo ao Governo da RAEM. Considerando a necessidade de racionalizar as funções e a ideia de reorganização da estrutura do Governo da RAEM, sugere-se ainda a transferência das seguintes atribuições do IACM para outro serviço competente:



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

| Actuais atribuições do IACM                                                                                                                                                                             |  | Serviço competente<br>sugerido para ficar<br>com as atribuições |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-----------------------------------------------------------------|
| Receber e tratar do aviso prévio de reuniões ou manifestações<br>* Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio (Direito de reunião e de manifestação)                                                                 |  | CPSP (Corpo de<br>Polícia de Segurança<br>Pública)              |
| Autorização para queima de panchões e licença de lançamento de foguetes e fogo-de-artifício<br>* Decreto-Lei n.º 49/98/M, de 3 de Novembro                                                              |  |                                                                 |
| Emissão de licença aos estabelecimentos de operações de comércio de armas, munições e respectivas réplicas<br>* Regulamento de Armas e Munições aprovado pelo Decreto-Lei n.º 77/99/M, de 8 de Novembro |  |                                                                 |

No futuro, o IAM irá empenhar-se no desenvolvimento dos trabalhos municipais e de vida da população, e na optimização dos serviços municipais, através da promoção da colaboração interdepartamental. Irá melhorar os serviços comunitários e aumentar a interacção com a população em geral através da organização de actividades, no sentido de



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

construir uma comunidade harmoniosa. Irá promover serviços municipais para responder às solicitações da sociedade, por forma a oferecer serviços municipais de melhor qualidade ao público. No futuro, para prestar serviços municipais de melhor qualidade e responder às necessidades que envolvem a construção de um Centro Mundial de Turismo e Lazer, e uma cidade inteligente, irá colaborar, de forma gradual, na implementação do plano do Governo da RAEM sobre a racionalização das funções e estruturas, e continuar a rever e a proceder à reorganização e ajustamento das funções. Este processo de desenvolvimento irá permitir orientar melhor a optimização das estruturas orgânicas e do estabelecimento de funções da Administração Pública.

A Comissão manifestou o seu acordo em relação às explicações do proponente. A Comissão também reparou que o Governo já tinha apresentado a proposta de lei sobre a transferência de competências para a recepção e tratamento dos avisos prévios de reuniões ou manifestações, mediante a alteração à Lei n.º 2/93/M – “Direito de reunião e de manifestação”.

### **23. Fundamentos sobre as atribuições do IAM nos âmbitos de procedimento de licenciamento administrativo, fiscalização e sanção**

No decurso da apreciação, alguns membros da Comissão entenderam que, por os órgãos municipais serem diferentes de outros serviços administrativos, pois são incumbidos pelo Governo de prestar serviços, em



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

princípio, não seria conveniente manter as actuais atribuições do IACM. Especialmente, houve ainda quem questionasse quanto aos órgãos municipais, sendo órgãos sem poder político, se é ou não conveniente terem atribuições no âmbito de sanção ou de licenciamento administrativo.

Segundo a explicação do proponente, "o artigo 95.º da Lei Básica de Macau consagra que 'os assuntos municipais são assuntos do âmbito do alto grau de autonomia da RAEM. A prestação de serviços municipais é uma das atribuições do Governo da RAEM, que tem direito à decisão sobre esses assuntos'.<sup>66</sup> Isto é, a expressão 'sem poder político', prevista neste artigo, significa que os órgãos municipais não podem tornar-se em órgãos de poder político local do primeiro nível, nem têm direito à decisão sobre os assuntos municipais. Quanto a este pensamento, o professor catedrático Xiao Waiyun mostra entendimento idêntico: 'sem poder político' significa que os órgãos municipais não têm, por natureza, *jus imperium* nem possuem o poder de administração de assuntos políticos locais (direito à decisão)<sup>67</sup>.

Ao abrigo do artigo 96.º da Lei Básica de Macau, as competências e a constituição dos órgãos municipais são reguladas por lei, e isto significa que o IAM, a fim de implementar as atribuições referentes aos serviços

<sup>66</sup>Zhang Rongshun, "Entendimento profundo sobre a Lei Básica de Macau para uma boa execução dos trabalhos relativos à criação dos órgãos municipais", Jornal "Ou Mun", 7 de Novembro de 2017, página C12.

<sup>67</sup>Xiao Weiyun, "一國兩制與澳門特別行政區基本法", Editora da Universidade de Pequim, 1993, página 281.





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

públicos incumbidos pelo Governo, necessita irremediavelmente de exercer o poder executivo imprescindível, incluindo a fiscalização da aplicação da lei ou do diploma no âmbito das suas atribuições, emissão de licença e autorização administrativa nos termos da lei e aplicação da sanção administrativa, entre outros (como, por exemplo: execução do direito de controlo sanitário devido à segurança alimentar). É certo que as respectivas competências são regulamentadas e exercidas nos termos da lei, não se notando nelas nenhuma natureza decisiva nem independente, cujo poder deriva do Governo da RAEM. Deste modo, não existem conflitos com a natureza de 'sem poder político' do IAM; o Instituto não detém poder político por exercer este tipo de competências. De acordo com a lei própria, o IAM é incumbido pelo Governo de assumir as suas atribuições de administração de assuntos municipais, sendo-lhe também conferidas as competências indispensáveis e adequadas para exercer essas atribuições, e tornar efectiva que a sua existência e funcionamento sejam constitucionais, legais e legítimos".

Tendo em conta a referida análise sobre a distinção entre as funções administrativas e políticas, as funções executivas de carácter administrativo (ou de gestão) não são funções executivas de carácter político, e o IAM não possui funções políticas, mas "as normas de direito público, visando prosseguir o interesse público, conferem certos poderes de autoridade, permitindo, por exemplo, que por acto administrativo unilateral sejam impostos determinados deveres ou restrições. Contudo,



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

estes poderes de autoridade, característicos do direito público, não significam que a entidade que a eles recorre tenha poderes políticos. Há, inclusivamente, entidades de direito privado, como as concessionárias, a quem poderão ser conferidos poderes de autoridade”.

Na realidade, se o IAM não puder exercer o necessário poder executivo decorrente da prestação de serviços, torna-se difícil que o mesmo possa, eficazmente, prosseguir com as suas atribuições e prestar serviços efectivos à população.

Os membros da Comissão, na sua maioria, manifestaram o seu acordo em relação às explicações do proponente, mas houve um deles que afirmou, expressamente, que não os aceitava.

#### 24. Articulação entre o IAM e outros serviços competentes

No decurso da apreciação, houve membros que colocaram as seguintes questões: o futuro IAM é incumbido pelo Governo de servir a população, designadamente nos domínios da cultura, recreio e salubridade pública. Na prossecução dos trabalhos nestes domínios, existem diferenças na coordenação entre o IAM, o Instituto do Desporto e o Instituto Cultural? Ou o IAM irá ajudar os mesmos na implementação dos trabalhos nestes domínios?

Segundo o proponente, a fim de dar cumprimento ao disposto nos



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

artigos 95.º e 96.º da Lei Básica de Macau, o artigo 3.º (Atribuições) da proposta de lei (Criação do Instituto para os Assuntos Municipais) prevê as seguintes atribuições do IAM nos domínios culturais e recreativos: 1) Incentivar a harmonia e a convivência das diversas comunidades da sociedade e promover a educação cívica; 2) Encorajar e apoiar as organizações populares, a fim de estimular o desenvolvimento do associativismo nas diversas áreas de interesse social e nas comunidades; e 4) Promover e colaborar na organização de acções de animação da comunidade e gerir instalações e lugares comunitários para actividades recreativas. No projecto do Regulamento Administrativo “Organização e Funcionamento do Instituto para os Assuntos Municipais”, propõe-se a criação do “Departamento dos Assuntos Culturais e Recreativos e de Educação Cívica”, como uma das subunidades orgânicas do IAM responsável pelo efectivo cumprimento das referidas atribuições. No futuro, as atribuições nos domínios cultural e recreativo do IAM terão como base a comunidade, e como destinatários, o público, não sendo cumpridas individualmente, mas sim em conjunto com as outras do IAM, de forma a enriquecerem-se umas às outras, sobretudo nas áreas das acções de formação e sensibilização sobre a educação cívica.

Ou seja, na divisão do trabalho, o Instituto do Desporto responsabiliza-se pelas actividades desportivas de competição ou pela prática desportiva regular e acções de formação, enquanto o IAM se concentra nas actividades recreativas que contribuem para promover as relações de boa vizinhança e o reforço dos laços entre a população.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Compete ao Instituto Cultural a realização de actividades culturais e artísticas, enquanto o IAM se concentra nas actividades culturais e recreativas relativas à vida da população, e com a natureza de reforçar as ligações comunitárias e a interacção entre a população em geral. O IAM irá ainda incluir nas suas actividades conteúdos sobre a promoção da consciência de moralidade pública e de como ser um bom cidadão.

Ainda, na alínea 11) do artigo 3.º da proposta de lei (Criação do Instituto para os Assuntos Municipais), estão previstas as seguintes atribuições do IAM: "Contribuir activamente para a colaboração na implementação dos mecanismos de execução de serviços públicos interdepartamentais e, através de acordos celebrados com outros serviços ou entidades públicos, prestar os serviços aí previstos", nos quais se incluem, principalmente, os serviços relativos a procedimentos administrativos tendentes à implementação do serviço one stop. Esperamos que, em colaboração com outros serviços, o IAM possa oferecer à população serviços mais céleres, de melhor qualidade e maior eficiência.

A Comissão espera que o proponente preste atenção à delimitação de funções do IAM e de outros serviços competentes, a fim de evitar que haja uma sobreposição de funções, esperando-se que haja coordenação e articulação entre o futuro IAM e os serviços competentes, a fim de prestar serviços com eficiência e qualidade à população.



## 25. Forma de escolha dos membros do IAM

A proposta de lei sugere que os membros do IAM, incluindo os do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais e do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais, sejam designados pelo Chefe do Executivo (artigo 10.º e artigo 14.º). Em relação a esta opção, surgiram várias opiniões no processo de consulta, as quais foram agrupadas no Relatório final, tendo sido efectuadas a respectiva análise e conclusão.<sup>68</sup> Na reunião plenária para a apreciação na generalidade da proposta de lei, houve deputados que levantaram questões sobre essa matéria, tendo sugerido que os membros do IAM fossem eleitos. No processo de apreciação pela Comissão, houve deputados que sugeriram a criação de um regime de auto-recomendação, forma esta através da qual se selecciona um certo número de membros do respectivo conselho consultivo. A Comissão solicitou ao Governo esclarecimentos sobre esta opção e procedeu à sua ampla discussão com o proponente, no âmbito desta matéria.

Em relação a esta opção, o proponente apresentou os seguintes esclarecimentos à Comissão: “antes do retorno de Macau à Pátria, os órgãos municipais exerciam uma parte do poder de governação do então Governo Português, implementando-se a ‘autonomia municipal’, por isso, a Câmara de Macau e a Câmara Municipal das Ilhas dispunham de

<sup>68</sup> Para informações concretas, veja-se o “Relatório final de consulta sobre a Criação do órgão municipal sem poder político”, págs. 7 a 17.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Assembleia Municipal e de Câmara Municipal, formando então um organismo de poder e decisão, sendo então um organismo com poder político. Após o Retorno à Pátria, na RAEM apenas existe um Governo com um único nível sob o enquadramento da Constituição da China e de 'um País, dois Sistemas', plasmado na Lei Básica de Macau, ou seja, o Governo da RAEM. O país apenas autoriza à RAEM o exercício do alto grau de autonomia<sup>69</sup>, e não é extensivo a mais nenhum outro sujeito o gozo da autonomia no âmbito da administração local. Ao mesmo tempo, foi aprovada, no dia 31 de Outubro de 1999, a Decisão do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional relativa ao tratamento das leis previamente vigentes em Macau de acordo com o disposto no artigo 145.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, determinando que as disposições contidas no Regime Jurídico dos Municípios (Lei n.º 24/88/M), no sentido do gozo de poder político por parte dos órgãos municipais, não são adoptadas como lei da RAEM, querendo isto dizer que os fundamentos de direito relativos à delegação directa do poder decisório na gestão de assuntos locais feita pela população aos órgãos municipais da RAEM por sufrágio directo deixam de se verificar.

Assim, o artigo 95.º da Lei Básica de Macau consagra claramente que os órgãos municipais são incumbidos pelo Governo de servir a população, designadamente nos domínios da cultura, recreio e salubridade pública. 'A relação entre o Governo e os órgãos municipais consiste numa relação de

<sup>69</sup> Artigo 2.º da Lei Básica de Macau: "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 independentes, incluindo o de julgamento em última instância, de acordo com as disposições desta Lei".



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

incumbência, de incumbir e de ser incumbido, o segundo tem as suas responsabilidades perante o primeiro e está sob a tutela deste primeiro. Se... fossem eleitos por sufrágio, teriam as suas responsabilidades perante os cidadãos eleitores no âmbito das suas atribuições, sendo então incompatível com a norma de que os órgãos municipais são incumbidos pelo Governo de servir a população e responsáveis perante o Governo',<sup>70</sup> razão pela qual, se os membros dos órgãos municipais fossem eleitos por sufrágio, com vista à prestação de serviços municipais, esse acto iria mudar inevitavelmente a relação entre o órgão municipal e o Governo, tornando-se então este órgão num organismo representativo. Assim, verifica-se distintamente a contradição com a norma da Lei Básica de Macau.

Deste modo, tendo por base a regra de que os membros do órgão municipal não podem ser eleitos por sufrágio, o Governo da RAEM propõe que, por um lado, os objectivos do órgão municipal sejam determinados para se adequarem à esperança da sociedade relativamente ao futuro IAM e, por outro, se fortaleça o mecanismo de recolha de opiniões, através do qual se reforça a objectividade e a representatividade das referidas opiniões, fazendo com que o trabalho do órgão municipal seja próximo e apropriado ao desenvolvimento da comunidade e ligado de forma mais eficaz à população desta comunidade. Serão recolhidas, através de

<sup>70</sup> Zhang Rongshun, "Entendimento profundo sobre a Lei Básica de Macau para uma boa execução dos trabalhos relativos à criação dos órgãos municipais", Jornal "Ou Mun", 7 de Novembro de 2017, página C12.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

diversos meios, as opiniões da população sobre os serviços municipais, no que concerne à concretização e à resolução das questões, no sentido de otimizar constantemente o nível da prestação dos serviços municipais e a eficaz capacidade de resposta às solicitações da sociedade.

No funcionamento do futuro IAM, o Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais irá, com recurso às diferentes formas e mecanismos diversos, reforçar a sua comunicação e interacção com todas as camadas sociais, de modo a serem recolhidas as opiniões públicas em diferentes níveis.

Ao mesmo tempo, será estabelecido um regime adequado capaz de proporcionar ao IAM uma capacidade de resposta eficaz a todos os tipos de questões municipais e cívicas, no âmbito das suas atribuições e apresentadas pela população, contribuindo para uma prestação de serviços municipais de alta qualidade para a população.

Por outro lado, o Conselho de Administração para os Assuntos Municipais, com a sua competência principal de prestação de serviços municipais à população, terá de privilegiar o contacto com o público, a fim de procurar entender bem as necessidades da população.

Com a finalidade de rentabilizar melhor as funções consultivas do IAM, o Governo da RAEM conferirá as atribuições necessárias para coordenar e





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

resolver as questões interdepartamentais nas áreas municipais e cívicas, fornecendo-lhe também mais recursos para que as respectivas atribuições sejam bem exercidas.

O Governo da RAEM acredita que a população em geral estará receptiva a fazer chegar as suas questões, eventualmente, as que mais a preocupam, junto do IAM, na expectativa de que este consiga resolver as questões municipais e cívicas da população recorrendo aos recursos e às competências atribuídos apropriadamente. Entende-se esta interacção como capaz de, também, contribuir para o desenvolvimento das funções consultivas do Instituto, de uma forma progressiva.

No futuro, mesmo que os membros do IAM sejam designados pelo Chefe do Executivo, estes irão ainda auscultar, de forma eficaz, as opiniões públicas, resolver as questões municipais e assuntos que envolvem o dia-a-dia da população, melhorar o nível de prestação dos serviços bem como responder às solicitações da sociedade ”.

Os membros da Comissão, na sua maioria, concordaram com os esclarecimentos do Governo, mas houve um deles que afirmou, expressamente, que não os aceitava.

Em relação à sugestão de auto-recomendação, formulada por alguns deputados, a Comissão procedeu à devida discussão com o proponente,



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

sobre se se devia criar ou não um regime de auto-recomendação, a forma da sua criação, os procedimentos e os critérios de selecção, etc. Nos termos do n.º 2 do artigo 14.º da proposta de lei sobre a Criação do Instituto para os Assuntos Municipais, os membros do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais são designados de entre os residentes permanentes da RAEM com idoneidade cívica, bem como com experiência de serviço para a comunidade e para a população em geral, ou com aptidão profissional e serviço adequado no domínio municipal. Quanto à origem das pessoas designadas, segundo o proponente, o Governo da RAEM tem adoptado uma postura aberta e receptiva para os que detêm competência, sendo bem-vinda a candidatura por auto-recomendação pelos residentes permanentes de Macau que reúnam os requisitos para participar nos trabalhos do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais. Após a criação do IAM, o Governo da RAEM vai fazer divulgações junto da sociedade, com vista a permitir às pessoas que têm vontade e reúnam os requisitos a inscrição por auto-recomendação, nos prazos fixados. As candidaturas por auto-recomendação têm de vir acompanhadas das informações exigidas. O Chefe do Executivo nomeia os membros, tendo em conta as exigências legais e a consideração sintética sobre a situação real do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais e da sociedade. O Governo da RAEM presta, de forma adequada, esclarecimentos sobre as condições e experiências que os membros designados para o Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais possuem. Como na RAEM existem ainda outros conselhos de

J  
23  
H  
P  
P  
C  
u  
H



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

carácter consultivo, é preciso, então, uma consideração geral. Quanto às matérias em concreto, serão desenvolvidas na parte da análise na especialidade do presente parecer, em relação ao artigo 14.º.

**26. Comparação entre a Lei Básica de Macau e a Lei Básica de Hong Kong sobre as disposições em causa**

No processo de consulta e apreciação da proposta de lei, especialmente na discussão sobre as formas de constituição dos órgãos municipais sem poder político quanto aos seus membros, houve algumas opiniões a apontar que se podia seguir o adoptado em Hong Kong. Assim, efectuou-se uma comparação entre os regimes em causa. O proponente apresentou as seguintes informações, relativas às disposições previstas nas duas Leis Básicas e aos respectivos órgãos:

**“Órgãos municipais da RAEM e organizações regionais da RAEHK<sup>71</sup>**

O Artigo 97.º da Lei Básica de Hong Kong prevê o seguinte: ‘a RAEHK pode dispor de organizações regionais sem carácter político que são consultadas pelo Governo da RAEHK sobre administração regional e outros assuntos ou prestam serviços nos domínios da cultura, recreio e

<sup>71</sup> Zhang Rongshun, “Entendimento profundo sobre a Lei Básica de Macau para uma boa execução dos trabalhos relativos à criação dos órgãos municipais”, Jornal “Ou Mun”, 7 de Novembro de 2017, página C12.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

salubridade pública'. No que respeita à não delimitação de regiões administrativas na RAEHK e à não criação de órgãos de nível inferior com poder político, esta disposição é coerente com o consagrado na Lei Básica de Macau. No entanto, o Conselho Distrital da RAEHK é uma organização regional e, em termos de natureza, um órgão consultivo do Governo da RAEHK para tratar dos assuntos regionais, não sendo um órgão municipal.

Actualmente, a RAEHK divide-se em 18 distritos, e cada distrito dispõe de uma Divisão dos Assuntos de Administração Cívica (*District Office*), um Conselho Distrital (*District Council*) e um Comité de Administração Distrital (*District Management Committee*). Entre estes, constitui a Divisão dos Assuntos de Administração cívica um órgão delegado do Departamento dos Assuntos de Administração Cívica (*Home Affairs Department*), subordinado à Direcção dos Serviços para os Assuntos de Administração Cívica, enquanto o Comité de Administração Distrital é um comité do governo, não sendo, ambos, órgãos executivos do Conselho Distrital. De acordo com as leis da RAEHK, as principais funções dos Conselhos Distritais consistem na formulação de opiniões ao Governo da RAEHK sobre as questões que afectem o bem-estar dos residentes no distrito, e o fornecimento e uso das instalações e serviços públicos do distrito; Naturalmente, o Governo da RAEHK pode consultar os Conselhos Distritais sobre diversos assuntos. Portanto, os Conselhos Distritais são



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

diferentes dos órgãos municipais previstos na Lei Básica de Macau, uma vez que as suas principais funções consistem na formulação de opiniões e não na prestação de serviços municipais.

As organizações regionais sem poder político previstas na Lei Básica de Hong Kong incluíram, segundo a concepção original, dois conselhos urbanos (*Urban Council*). Se se pretender fazer uma comparação, deve-se comparar os órgãos municipais de Macau com estes dois conselhos de Hong Kong, que se encontram extintos por causa da contradição existente com a estrutura política:

O Conselho Urbano (*Urban Council*) de Hong Kong foi estabelecido como Repartição Sanitária (*Sanitary Board*), à qual foram inicialmente atribuídas as funções de limpeza da via pública, do tratamento de lixo, entre outros trabalhos sanitários. Esta designação foi alterada em 1936 para "Conselho Urbano de Hong Kong", responsável pela prestação de serviços na Ilha de Hong Kong e na zona urbana de Kowloon, quer na área desportiva, recreativa e cultural, quer nos âmbitos da salubridade pública e gestão de mercados. Em 1986, o Governo Britânico de Hong Kong instituiu também o 'Conselho Regional (*Regional Council*)', ao qual compete gerir semelhantes assuntos municipais nos New Territories, zona fora da Ilha de Hong Kong e da zona urbana de Kowloon. Houve semelhanças entre estes dois Conselhos Urbanos e as duas Câmaras Municipais existentes na época da administração portuguesa em Macau, ou seja, dispunham de



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

'assembleia municipal' e de 'órgãos executivos municipais', implementando-se a 'autonomia municipal'.

No dia 31 de Agosto de 1994, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional decidiu 'a cessação da última legislatura da Assembleia Legislativa (*Legislative Council*) e dos últimos Conselho Urbano, Conselho Regional e Conselho Distrital (*District Council*) do Governo Britânico de Hong Kong em 30 de Junho de 1996'. A Comissão Preparatória da Região Administrativa Especial de Hong Kong da Assembleia Popular Nacional determinou, no dia 1 de Fevereiro de 1997, a criação das organizações regionais provisórias na RAEHK a 1 de Julho de 1997, abrangendo o Conselho Urbano Provisório (*Provisional Urban Council*) e o Conselho Regional Provisório (*Provisional Regional Council*), com mandato terminado a partir da data da constituição das primeiras organizações regionais.

Após a transferência da soberania de Hong Kong para a China, tendo o Conselho Urbano Provisório e o Conselho Regional Provisório continuamente funcionado segundo o modelo da 'autonomia municipal', notou-se a contradição com a estrutura política dessa Região Administrativa Especial, que impossibilitava uma adaptação à mudança da ordem constitucional, afectando então mais relevantemente a governação do Governo da RAEHK nos termos da lei. Deste modo, em 1 de Janeiro de 2000, o Governo de RAEHK anulou estes dois Conselhos Urbanos



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Provisórios, cujas funções de prestação de serviços municipais passaram para a responsabilidade do Departamento de Serviços Recreativos e Culturais (*Leisure and Cultural Services Department*) e do Departamento de Higiene Alimentar e Ambiental (*Food and Environmental Hygiene Department*), etc.

Ao longo da implementação da Lei Básica de Hong Kong, o Governo da RAEHK determinou a não criação dos dois conselhos urbanos, cuja maior razão e fundamentação residiu no facto de os órgãos municipais estabelecidos na época da governação britânica em Hong Kong, de acordo com o modelo da 'autonomia municipal', não se terem adaptado à estrutura política da RAEHK prevista pela Lei Básica de Hong Kong. Se se entender que as práticas da Lei Básica de Hong Kong referentes ao disposto em termos de organizações regionais constituem uma referência valiosa para a criação de órgãos municipais sem poder político em Macau, a maior valia dessa referência consiste na impossibilidade de, na constituição dos órgãos municipais, haver assembleia municipal e órgãos executivos, de modo a realizar-se a 'autonomia municipal', referência esta inevitável, de forma a não causar contradição e conflitos com a estrutura política da RAEM.

**Diferenças concretas entre a Lei Básica de Macau e a Lei Básica de Hong Kong sobre as disposições em causa**



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Comparando de forma mais detalhada os dispostos na Lei Básica de Macau com os na Lei Básica de Hong Kong, vê-se que, na realidade, existem diferenças nas expressões constantes destas duas Leis Básicas:

O artigo 95.º da 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', expressando assim que as entidades a ser criadas pelo Governo da RAEM são 'órgãos municipais' e não 'organizações regionais. Por este motivo, a prestação de serviços é a sua função básica, enquanto a emissão de pareceres de carácter consultivo serve, por seu lado, para melhorar este tipo de serviços Além disso, os órgãos municipais são incumbidos pelo Governo de prestar os respectivos serviços e de dar pareceres de carácter consultivo, notando-se uma relação de incumbir e de ser incumbido entre o Governo da RAEM e estes órgãos.

O Artigo 97.º da Lei Básica de Hong Kong prevê o seguinte: 'a RAEHK





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

pode dispor de organizações regionais sem carácter político que são consultadas pelo Governo da RAEHK sobre administração regional e outros assuntos ou prestam serviços nos domínios da cultura, recreio e salubridade pública', declarando ser o Conselho Distrital da RAEHK uma 'organização regional', por natureza, um organismo consultivo através do qual o Governo da RAEHK trata os assuntos regionais, não se tratando de 'órgãos municipais'. A consultadoria consiste na sua tarefa principal, complementada pelos serviços prestados. Entretanto, a prestação ou não de serviços depende da decisão tomada pelo Governo segundo o resultado de consultas<sup>72</sup>, não se regulamentando nada neste artigo sobre a expressão 'ser incumbido pelo Governo'.

Vê-se que o Conselho Distrital regulado pela Lei Básica de Hong Kong se distingue do órgão municipal estabelecido pela Lei Básica de Macau. Ao Conselho Distrital cabe, principalmente, dar pareceres de carácter

<sup>72</sup> De acordo com o artigo 61.º da Legislação do Conselho Distrital (*District Councils Ordinance*), "The functions of a District Council are – (a) to advise the Government – (i) on matters affecting the well-being of the people in the District; and (ii) on the provision and use of public facilities and services within the District; and (iii) on the adequacy and priorities of Government programmes for the District; and (iv) on the use of public funds allocated to the District for local public works and community activities; and (b) where funds are made available for the purpose, to undertake – (i) environmental improvements within the District; (ii) the promotion of recreational and cultural activities within the District; and (iii) community activities within the District". Deste modo, pode-se observar que o Conselho Distrital é um órgão com funções concentradas principalmente na consultadoria, que somente presta serviços municipais recorrendo à dotação do Governo depois de o mesmo ter concordado com o seu parecer referente à consulta.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

consultivo, não existindo comparação directa entre os dois.

Simultaneamente, pelo facto de o disposto no artigo 97.º da Lei Básica de Hong Kong consagrar que 'District organizations which are not organs of political power... to be consulted by the government of the Region on district administration and other affairs', a RAEHK dispõe de 18 Conselhos Distritais e os membros (*District Council Member*) de cada distrito são eleitos por sufrágio directo realizado no mesmo distrito. Contudo, as funções dos órgãos municipais da RAEM não abrangem a emissão de pareceres de carácter consultivo sobre a 'administração regional'.

Para além do mais, tal como mencionado acima, a emissão de pareceres ao Governo da RAEHK sobre os assuntos que afectam o bem-estar das pessoas, o fornecimento e a utilização de instalações e serviços públicos de cada região, entre outros, são as funções principais das organizações regionais. Além disso, o acto de aceitar o pedido de consulta e de prestar serviços pode ser selectivo, sendo a função principal do Conselho Distrital a de consultadoria complementada pelos serviços prestados, ou seja, a consultadoria constitui a sua tarefa básica, mas a prestação ou não de serviços depende da decisão tomada pelo Governo segundo o resultado de consultas. Por isso, não há a disposição 'ser incumbido pelo Governo' na Lei Básica de Hong Kong. Quanto à emissão de pareceres de carácter consultivo, a relação existente entre o Conselho



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Distrital e o Governo não é considerada uma relação jurídica de incumbência, porque isso só pode acontecer no momento em que o Governo aceita os pareceres do Conselho Distrital e o incumbe de prestar serviços. Contudo, os órgãos municipais da RAEM 'são incumbidos, desde o início, 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 RAEM, sobre as matérias acima referidas, significando que a prestação de serviços é a sua função básica, enquanto a emissão de pareceres de carácter consultivo serve, por seu lado, para melhorar este tipo de serviços.

Pelo acima exposto, verifica-se que as situações reais de Hong Kong são distintas das de Macau. Na verdade, a implementação de diferentes regimes em diversos locais resulta das várias fontes históricas, humanitárias e sociais. Por este motivo, é impossível encaixar directamente o regime da RAEHK nas circunstâncias da RAEM, pois cada região deve conceber o seu próprio regime, adaptado à realidade e necessário ao desenvolvimento conforme as suas necessidades sociais, económicas, políticas, etc.”.

V

**Apreciação na especialidade**



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

27. Com base na referida apreciação genérica, a Comissão procedeu, nos termos do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, ao exame na especialidade sobre a conformidade entre os princípios subjacentes à proposta de lei e as soluções concretas nela previstas, e sobre a adequação da proposta de lei ao nível da técnica legislativa.

28. O proponente prestou colaboração estreita no exame na especialidade da proposta de lei e procedeu à apresentação da respectiva versão final. Assim, a análise que se segue tem por base a versão final da proposta de lei, apresentada pelo proponente no dia 13 de Julho de 2018, e refere-se às questões discutidas em sede da Comissão, seguindo a ordenação sistemática do articulado constante desta mesma versão.

## 29. Artigo 1.º - Objecto

De acordo com opiniões, a referência em português a "entidade municipal" da versão inicial diverge daquela constante da Lei Básica. Além disso, a técnica legislativa deste artigo não corresponde, em termos formais, às Regras de legística formal a observar na elaboração dos actos normativos da Assembleia Legislativa<sup>73</sup>, segundo as quais, a referência ao fundamento legislativo deve ser realizada na parte inicial da proposta de lei<sup>74</sup>.

Na versão final, o proponente aperfeiçoou a referência em português

<sup>73</sup> Elaboradas em 2016 pela Assembleia Legislativa.

<sup>74</sup> Vide ponto 1.4.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

a “市政機構”, com a seguinte justificação: “na versão inicial, tendo como referência as expressões gerais utilizadas nos últimos anos nas acções legislativas, as expressões em chinês ‘機構’ e ‘機關’ foram traduzidas para ‘entidade’ e ‘órgão’, respectivamente, no sentido de que entre ambas houvesse uma clara distinção na versão em português da proposta de lei, pelo que nos artigos 1.º e 2.º a expressão ‘市政機構’ foi traduzida para português como ‘entidade municipal’, e a expressão ‘órgão’ foi utilizada na designação dos dois órgãos do Instituto para os Assuntos Municipais (IAM), ou seja, o Conselho de Administração para os Assuntos Municipais e o Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais. No entanto, após uma análise mais profunda e para estar em conformidade com a expressão em chinês e português adoptada no artigo 95.º da Lei Básica de Macau, bem como tendo em consideração que a palavra ‘órgão’ pode ser interpretada em sentido lato ou restrito, podendo assim, no seu sentido lato, ser traduzida para chinês como ‘機構’, na versão final sugere-se a substituição de ‘entidade municipal’, a que se refere o artigo 1.º e o n.º 1 do artigo 2.º da versão em português, por ‘órgão municipal’.

Por outro lado, considerando que a expressão ‘órgão’, em sentido estrito, pode ser traduzida para chinês como ‘機關’, que nos últimos anos se encontra consagrada pelo uso geral na linguagem legislativa, sugere-se que sejam mantidas as epígrafes do Capítulo II (Órgãos-機關) e do artigo 5.º (órgãos do IAM-市政署的機關) da proposta de lei”.

Quanto ao local da referência ao fundamento legislativo, o proponente entende necessária a sua manutenção, pelas seguintes



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

razões:

- "1) O n.º 1 do artigo 12.º (Leis) da Lei n.º 3/1999 (Publicação e formulário dos diplomas) prevê o seguinte: 'As leis obedecem, em regra, na sua parte inicial ao formulário seguinte: A Assembleia Legislativa decreta, nos termos da alínea... do artigo 71.º da Lei Básica, para valer como lei, o seguinte', destinando-se a dar realce à competência da Assembleia Legislativa na elaboração de leis.
- 2) Depois de consultar a legislação vigente em Macau, sobretudo as Leis n.º 4/1999 (Lei dos juramentos por ocasião do acto de posse)<sup>75</sup>, n.º 11/1999 (Comissariado de Auditoria da Região Administrativa Especial de Macau)<sup>76</sup>, n.º 13/2009 (Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas)<sup>77</sup> e n.º 11/2001 (Serviços de Alfândega da Região Administrativa Especial de Macau)<sup>78</sup>, verifica-se que as remissões à Lei Básica e a outras disposições legais são igualmente feitas no texto principal.
- 3) O disposto no artigo 1.º da proposta de lei 'nos termos dos artigos 95.º e 96.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau' destina-se a clarificar que o IAM actualmente constituído é

<sup>75</sup> Artigo 1.º (Objecto) da Lei n.º 4/1999: "A presente lei regulamenta os juramentos a serem prestados pelo Chefe do Executivo e demais Autoridades da Região Administrativa Especial de Macau, nos termos e para os efeitos dos artigos 101.º e 102.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau".

<sup>76</sup> Artigo 1.º (Criação) da Lei n.º 11/1999: "Nos termos do artigo 60.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, é criado o Comissariado de Auditoria".

<sup>77</sup> Artigo 1.º (Objecto) da Lei n.º 13/2009: "A presente lei desenvolve o regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas, nos termos da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, adiante designada por RAEM".

<sup>78</sup> N.º 1 do artigo 1.º (Criação e natureza) da Lei n.º 11/2001: "São criados os Serviços de Alfândega da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, adiante designados por SA, a que se refere o n.º 4 do artigo 6.º da Lei n.º 2/1999".



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

um órgão municipal sem poder político criado nos termos dos artigos 95.º e 96.º da Lei Básica da RAEM, daí a sugestão de manutenção da redacção anterior".

A Comissão aceitou a explicação do proponente.

### 30. Artigo 2.º - Designação e natureza

De acordo com a Comissão, presentemente, há alguns institutos públicos que utilizam o carácter chinês “局” aquando da adopção da designação, como, por exemplo: Imprensa Oficial (印務局), Autoridade Monetária de Macau (金融管理局) e Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau (澳門貿易投資促進局), pelo que aquela pediu ao proponente a explicação da adopção da designação “Instituto para os Assuntos Municipais (市政署)” para o órgão municipal sem poder político.

De acordo com a resposta do proponente, a proposta de lei “propõe que o órgão municipal adopte a designação ‘Instituto para os Assuntos Municipais’, em observância da expressão ‘municipais’, constante do artigo 95.º da Lei Básica de Macau. Optar pelo carácter chinês ‘署’ em vez do ‘局’ visa também materializar expressamente a norma do mesmo artigo relativamente à ‘incumbência’ de prestar serviços. 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”.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

A redacção do n.º 2 é basicamente idêntica à da parte final do artigo 95.º da Lei Básica. Houve quem dedicasse atenção à natureza da “incumbência pelo Governo”, constante deste número. Segundo o proponente, “nos termos do artigo 95.º da Lei Básica de Macau, para além da natureza ‘sem poder político’, a ‘incumbência pelo Governo’ é também considerada como natureza nuclear dos órgãos municipais (futuro IAM). Serem os órgãos municipais ‘incumbidos pelo Governo’ significa que a prestação de serviços municipais é função governamental, porque seria inexequível o Governo incumbir a órgãos municipais matéria fora do âmbito das suas atribuições<sup>79</sup>; significa também que os órgãos municipais são incumbidos pelo Governo de prestar serviços municipais, e que a relação entre o Governo e os órgãos municipais se trata de incumbir e serem incumbidos, devendo os órgãos municipais responder perante o Governo e serem tutelados pelo mesmo<sup>80</sup>; significando ainda que as competências e a constituição dos órgãos municipais são condicionadas pela incumbência pelo Governo da RAEM, e legalmente previstas (artigo 96.º da Lei Básica de Macau)”.

Sobre a alteração, introduzida na versão final, relativamente à referência a “entidade municipal” em língua portuguesa, veja-se a exposição do ponto anterior.

A Comissão aceitou a explicação do proponente.

<sup>79</sup> Zhang Rongshun, “Entendimento profundo sobre a Lei Básica de Macau para uma boa execução dos trabalhos relativos à criação dos órgãos municipais”, Jornal “Ou Mun”, 7 de Novembro de 2017, página C12.

<sup>80</sup> *Idem*.





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

**31. Artigo 3.º - Atribuições**

A Comissão dedicou atenção às seguintes questões: que atribuições do IACM vão ser mantidas pelo IAM? Que atribuições vão ser transferidas para outros serviços? Qual será o critério de transferência? A fiscalização da segurança alimentar e da qualidade da água deve ou não ser mantida pelo IAM? Quais são os fundamentos sobre as atribuições do IAM nos âmbitos de procedimento de licenciamento administrativo, fiscalização e sanção?

A Comissão também solicitou explicações sobre as seguintes questões: dado que o futuro IAM é incumbido pelo Governo de servir a população, designadamente nos domínios da cultura, recreio e salubridade pública, na prossecução dos trabalhos nestes domínios, existem diferenças entre o IAM, o Instituto do Desporto e o Instituto Cultural? Ou o IAM irá ajudar os mesmos na implementação dos trabalhos nestes domínios?

O proponente deu respostas a estas questões, conteúdo que se encontra reflectido e analisado, detalhadamente, na apreciação genérica deste parecer.

Quanto ao teor do presente artigo, a Comissão levantou as seguintes questões: nas alíneas 1) e 2) da versão em chinês, os destinatários são “族群” e “社群”, respectivamente. Qual é a intenção legislativa subjacente? Na alínea 1), o termo “族群” da versão em chinês não corresponde ao termo



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

“comunidade” da versão em português; quais são os assuntos contemplados no âmbito definido “por incumbência legal ou regulamentar”, previsto na alínea 7)? Há falta de coerência entre as alíneas 7) e 10). Mais se questionou: uma vez que a legislação vigente permite actividades sujeitas a mera notificação e isentas de autorização administrativa, é necessário clarificar esta matéria na alínea 10)?

Segundo o proponente, o âmbito definido “por incumbência legal ou regulamentar”, previsto na alínea 7), abrange os assuntos referidos nas alíneas anteriores do artigo, e aqueles do âmbito de atribuições fixado ao IACM pela legislação actual, bem como ao IAM, pela futura legislação. Quanto à alínea 10), trata-se de “apenas uma enumeração exemplificativa (não uma enumeração taxativa). Além da fiscalização de ‘actos, eventos e actividades sujeitos a licenciamento administrativo ou autorização’, esta alínea prevê também a fiscalização do cumprimento das normas aplicáveis, designadamente, ‘em matéria de saúde pública, segurança alimentar, controlo veterinário e fitossanitário, gestão de cemitérios’, ou seja, caso haja matérias sujeitas a mera notificação abrangida nestes domínios, o IAM terá também a atribuição de fiscalização. Por outro lado, nos termos da alínea 13) do artigo 3.º da proposta de lei, o IAM tem a atribuição de ‘desempenhar outras tarefas (domínios municipais), por incumbência legal ou regulamentar ou por determinação da entidade tutelar’. Por isso, caso a lei especial disponha que os poderes de fiscalização sobre a matéria de mera notificação são exercidos pelo IAM, isso significa que o IAM tem a atribuição de fiscalizar tal matéria. No entanto, após uma melhor consideração, para que a intenção legislativa



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

seja mais clara, na versão final sugere-se um ajustamento, passando a alínea 10) do artigo 3.º a ter a seguinte redacção: ‘... sujeitos a notificação, licenças ou autorizações administrativas’, em vez de ‘... sujeitos a licenciamento administrativo ou autorização’.

Além desta alteração introduzida na alínea 10), foi substituído o termo “族群” por “社群” na versão em chinês da alínea 1), e a redacção em língua portuguesa da alínea 2) foi aperfeiçoada.

A Comissão aceitou a explicação e a sugestão de alteração do proponente.

### 32. Artigo 4.º - Tutela

Quanto à delegação dos poderes de tutela prevista no n.º 2, houve quem questionasse a adequabilidade da delegação do poder de “designar e exonerar os membros dos órgãos subordinados ao IAM”; e se o “membro do Governo” se refere apenas aos titulares dos principais cargos.

Segundo o proponente, “do n.º 1 do artigo 10.º (Designação e exoneração dos membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais) e do artigo 15.º (Designação e exoneração dos membros do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais) sabe-se que os membros destes dois Conselhos são designados e exonerados pelo Chefe do Executivo, através de despacho a publicar no Boletim Oficial da RAEM. Para que esta intenção legislativa seja mais expressa, a versão final sugere um ajustamento, colocando no fim o anterior n.º 2, para ser o último



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

número (ou seja n.º 4) do artigo 4.º. Além disso, no sentido de determinar expressamente que é indelegável a competência do Chefe do Executivo, como entidade tutelar, para 'designar e exonerar os membros dos órgãos do IAM', sugere-se o aditamento de uma excepção, ou seja, adita-se 'excepto nas situações previstas na alínea 1) do n.º 2.'".

Quanto ao conceito de "membro do Governo", o proponente afirmou que, "a expressão 'membro do Governo' utilizada no anterior n.º 2 do artigo 4.º (n.º 4 do artigo 4.º da versão final) tem como referência o n.º 1 do artigo 4.º (Tutela administrativa) dos Estatutos do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, que se encontra em anexo à Lei n.º 17/2001 (Criação do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais), ou seja, '1. Compete ao Chefe do Executivo o exercício da tutela administrativa sobre o IACM, podendo delegá-la num membro do Governo'. Após uma análise mais profunda, e tendo em conta que na Lei Básica de Macau não se encontra o conceito de membro do Governo, e que a Lei Básica de Macau prevê no seu artigo 62.º '... o Governo da Região Administrativa Especial de Macau dispõe de Secretarias, Direcções de Serviços, Departamentos e Divisões', na versão final sugere-se a expressão 'Secretário do Governo da RAEM', em vez de 'membro do Governo', para não haver o mal-entendido de que os poderes da tutela em causa também podem ser delegados em directores dos serviços e chefes de departamento e divisão".

Além disso, na versão final, a subalínea (4) da alínea 3) do n.º 2 foi alvo de alteração. Conforme o proponente, "tendo em conta as actuais competências<sup>81</sup> do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais em

<sup>81</sup> Por exemplo: o Despacho do Chefe do Executivo n.º 260/2001 (Define os limites das



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

matéria de gestão dos recursos financeiros e patrimoniais, e considerando as necessidades do funcionamento e das atribuições do futuro IAM, a resolução para as competências nesta matéria do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais será, mais ou menos, a prática do Conselho de Administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, ou seja, as competências do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais em matéria de gestão dos recursos financeiros e patrimoniais são reguladas por despacho e outras formas de diploma legal. Por isso, para que esta intenção legislativa seja mais clara, na versão final sugere-se que a redacção 'As despesas que excedam o limite legal fixado a organismos autónomos' seja substituída por 'As despesas que excedam o limite fixado ao IAM pela entidade tutelar'".

A Comissão aceitou a explicação e a sugestão de alteração do proponente.

### 33. Artigo 5.º - Órgãos do IAM

A Comissão questionou por que razão não se tomou como referência a estrutura do IACM, nomeadamente uma composição de três órgãos, ou seja, por que razão a Comissão de Fiscalização não seria um dos órgãos do IAM. Houve quem apontasse que, apesar da sua inexistência em

---

competências do conselho de administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais em matéria de gestão dos recursos financeiros e patrimoniais); o artigo 41.º (Autorização de aplicações) do Regulamento Administrativo n.º 32/2001 (Organização e funcionamento do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais) "2. O limite de competência para a realização de aplicações por parte do conselho de administração é fixado em despacho do Chefe do Executivo".



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Macau, existe em Portugal uma lei-quadro dos institutos públicos<sup>82</sup>. Assim, questionou-se o seguinte: em que se baseou a proposta de lei no respeitante à definição da estrutura do IAM? Tomou-se como referência a referida lei-quadro?

De acordo com o proponente, “ao abrigo do artigo 95.º da Lei Básica de Macau, a ‘prestação de serviços’ e a ‘emissão de pareceres de carácter consultivo’ são as duas maiores competências dos órgãos municipais, por este motivo, o artigo 5.º da proposta de lei propõe a criação do ‘Conselho de Administração para os Assuntos Municipais’ e do ‘Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais’ afectos a esse Instituto, para exercerem, respectivamente, essas duas competências previstas no artigo 95.º da Lei Básica de Macau.

Considerando, principalmente, que a Comissão de Fiscalização é responsável pela fiscalização interna do organismo na área de gestão financeira e patrimonial, não exercendo nenhuma das competências dos órgãos municipais previstas na Lei Básica de Macau, não foi tomada como referência a estrutura do actual Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais para essa Comissão ser subordinada ao futuro IAM como um dos seus órgãos. A natureza dessa Comissão de Fiscalização é diferente da natureza do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais e do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais.

Porém, com o objectivo de fiscalizar eficazmente a gestão financeira e patrimonial do IAM, o n.º 3 do artigo 23.º da versão inicial da proposta de

<sup>82</sup> Vide Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, que aprova a lei-quadro dos institutos públicos.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

lei (aliás, n.º 2 do artigo 23.º da versão final) propôs a necessidade de estabelecer um mecanismo de fiscalização relativamente à gestão financeira e patrimonial do Instituto. A composição e o funcionamento concretos desse mecanismo, de acordo com o artigo 96.º da Lei Básica de Macau e o artigo 6.º (Leis)<sup>83</sup> da Lei n.º 13/2009 (Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas), não cabem na matéria de 'reserva de lei'. Por este motivo, o artigo 30.º da versão inicial da proposta de lei (aliás, o artigo 31.º da versão final) propôs que seja esta uma matéria a ser estabelecida por regulamentos administrativos complementares ao abrigo da alínea 7) ('7) Outras matérias não abrangidas no artigo 6.º da presente lei') do n.º 1 e do n.º 2 ('2. Podem ser objecto de regulamentos administrativos complementares as matérias reguladas em leis que se devam executar') do artigo 7.º (Regulamentos administrativos independentes e complementares) da Lei n.º 13/2009. Nestes termos, na feita dos respectivos regulamentos administrativos, deve-se realizar o trabalho de elaboração em conformidade com o disposto na Lei n.º 15/2017 (Lei de enquadramento orçamental) e no Regulamento

<sup>83</sup> Artigo 6.º (Leis) da Lei n.º 13/2009 – Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas: "A norma jurídica das seguintes matérias é feita por leis: 1) Regime jurídico dos direitos e liberdades fundamentais, e suas garantias, previstos na Lei Básica e em outros actos legislativos; 2) Estatuto de residente de Macau; 3) Regime do direito de residência em Macau; 4) Recenseamento eleitoral e regimes eleitorais; 5) Definição dos crimes, contravenções, penas, medidas de segurança e os respectivos pressupostos; 6) Regime geral das infracções administrativas, seu procedimento e estatuição das respectivas sanções, sem prejuízo do disposto na alínea 6), do n.º 1 do artigo 7.º; 7) Estatuto dos Deputados à Assembleia Legislativa; 8) Regime jurídico relativo à orgânica, funcionamento e pessoal dos serviços de apoio à Assembleia Legislativa; 9) Código civil e Código comercial; 10) Código de procedimento administrativo; 11) Regimes processuais civil, penal e administrativo e regime de arbitragem; 12) Códigos de registo e de notariado; 13) Formulário dos actos normativos e demais actos sujeitos a publicação oficial; 14) Regimes fundamentais aplicáveis aos trabalhadores da administração pública; 15) Orçamento e regime tributário; 16) Regime jurídico dos solos, do ordenamento do território, do urbanismo e do ambiente; 17) Regime jurídico dos sistemas monetário e financeiro e operações de comércio externo; 18) Regimes da propriedade, da requisição e da expropriação por utilidade pública; 19) Outras matérias atribuídas pela Lei Básica à Assembleia Legislativa".



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Administrativo n.º 2/2018 (Regulamentação da Lei de enquadramento orçamental), entre outros".

Uma outra questão colocada pelos Deputados prende-se com a relação entre o Conselho de Administração para os Assuntos Municipais e o Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais. O proponente respondeu que, "ao abrigo do artigo 95.º da Lei Básica de Macau, a 'prestação de serviços' e a 'emissão de pareceres de carácter consultivo' são as duas maiores competências dos órgãos municipais (o futuro IAM), por este motivo, o artigo 5.º (Órgãos do IAM) da proposta de lei propõe a criação do 'Conselho de Administração para os Assuntos Municipais' e do 'Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais' afectos a esse Instituto, para exercerem, respectivamente, essas duas competências previstas no artigo 95.º da Lei Básica de Macau. Por outras palavras, ao Conselho de Administração para os Assuntos Municipais cabe o exercício das competências no âmbito da prestação de serviços; e ao Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais, o exercício das competências no âmbito da emissão de pareceres de carácter consultivo. Por isso, estes dois Conselhos são paralelos em termos de relacionamento entre eles. De acordo com o artigo 6.º (Princípios de actuação) da proposta de lei, os dois Conselhos funcionam independentemente no âmbito das suas competências / do seu trabalho".

Ainda conforme o proponente, devido às necessidades da administração interna do IAM, a proposta de lei propõe a criação de uma "janela / meio" uniformizada, visando a inexistência de diferentes órgãos num mesmo organismo, à qual cabe submeter os documentos à entidade





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

tutelar, pelo que, na versão final do artigo 13.º, foram introduzidas alterações, no sentido de clarificar a intenção legislativa do Governo.

A Comissão aceitou a explicação do proponente.

### 34. Artigo 6.º Princípios de actuação

Em comparação com a Lei n.º 17/2001 (Criação do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais), a proposta de lei em causa não prevê os “princípios da especialidade e da cooperação”<sup>84</sup>.. Segundo os esclarecimentos do proponente, esses princípios não se encontram previstos na proposta de lei, tendo em conta que o Código do Procedimento Administrativo em vigência já os regula<sup>85</sup>.

A Comissão aceitou a explicação do proponente.

### 35. Artigo 7.º Natureza do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais

Há quem entenda que, na interpretação conjunta da versão portuguesa da proposta de lei, a segunda parte deste artigo parece que regula as competências do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais, mas os assuntos que abrange são bastante reduzidos em

<sup>84</sup> Vide artigo 7.º (Princípios da especialidade e da cooperação) do Anexo (Estatutos do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais) da Lei n.º 17/2001 (Criação do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais).

<sup>85</sup> Vide artigo 9.º (Princípio da colaboração entre a Administração e os particulares) e 11.º (Princípio da decisão) do Código do Procedimento Administrativo.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

relação às competências previstas no artigo 8.º, perguntou-se, então, se esses assuntos não deviam passar para o artigo 8.º.

Segundo a explicação do proponente, “o artigo 7.º — ‘... ao qual compete ao IAM prestar à população, designadamente nos domínios da cultura, recreio e salubridade pública, bem com assegura a execução das suas deliberações’ — destina-se a indicar as três naturezas de ‘gestão’, ‘deliberação’ e ‘execução’ do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais, órgão de gestão ‘com funções de deliberação e execução’, daí a sugestão de manutenção da redacção anterior.”

A versão final veio otimizar a redacção em português, com vista a clarificar a intenção legislativa do Governo.

A Comissão aceitou a explicação do proponente.

### **36. Artigo 8.º Competências do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais**

Como os artigos 8.º e 13.º da versão inicial não mencionavam a competência de “dar pareceres de carácter consultivo ao Governo da RAEM”, a Comissão manifestou o desejo de o proponente esclarecer, futuramente, como é que o IAM dá pareceres de carácter consultivo ao Governo. Por outro lado, segundo algumas opiniões, este artigo previa que “Compete ao Conselho de Administração para os Assuntos Municipais superintender em toda a actividade do IAM...”, assim, não se coadunava com o n.º 2 do artigo 6.º, que estipula que “o Conselho Consultivo para os



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Assuntos Municipais exerce de modo independente as funções no âmbito das suas competências.”.

Depois dos respectivos estudos, o proponente acabou por alterar o âmbito de competência de superintendência do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais, que passou para “dirigir todas as actividades respeitantes ao funcionamento do IAM e à realização das suas atribuições relativas aos serviços que presta”. Ao mesmo tempo, alterou ainda o conteúdo do artigo 13.º, o qual passou a prever expressamente a forma que o IAM vai adoptar para dar pareceres de carácter consultivo ao Governo da RAEM, ou seja, cabe ao Conselho de Administração para os Assuntos Municipais apresentar de forma uniformizada as opiniões e sugestões ao Governo da RAEM.<sup>86</sup>

A Comissão acolheu a alteração proposta.

### 37. Artigo 9.º Composição do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais e qualidade dos membros

A proposta de lei sugere a designação dos membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais, e a maior parte dos deputados concorda com essa opção legislativa do Governo. Um deputado manifestou não aceitar o facto de não haver nenhuma vaga para membros eleitos por sufrágio no futuro órgão municipal.

O Governo respondeu a esta questão, conteúdo que se encontra

<sup>86</sup> Vide artigo 13.º da versão final da proposta de lei.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

reflectido e analisado, detalhadamente, na apreciação genérica deste parecer.

Para além disso, um deputado apontou que os actuais membros do Conselho de Administração do IACM são trabalhadores da Administração Pública, solicitando, por isso, ao Governo esclarecimentos sobre se os cargos dos membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais vão ser desempenhados por pessoas externas à Função Pública. Segundo a resposta do proponente, o presente artigo regula a qualidade dos membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais, e "devido a factores tais como estabilidade, administração e profissionalização do funcionamento do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais, os seus membros têm de exercer funções a tempo inteiro". "Os indivíduos que estejam legalmente habilitados, neles se incluindo as pessoas que não são da Função Pública, podem ser designados pelo Chefe do Executivo como membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais, contudo, desde que assumam essas funções, as respectivas pessoas têm de trabalhar a tempo inteiro."

Por outro lado, um deputado entende que a qualidade dos membros do órgão municipal prevista na versão inicial é demasiado vaga e simples, solicitando, por isso, esclarecimentos ao proponente sobre os critérios de selecção dos membros desse conselho.

Depois de ter estudado as opiniões apresentadas pelo deputado, o proponente aditou, respectivamente no n.º 2 deste artigo e no n.º 2 do artigo 14.º da versão final, o requisito de ter "idoneidade cívica". Segundo o proponente, o requisito ora aditado toma como referência o conteúdo do



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

artigo 4.º da Lei n.º 15/2009 (Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia)<sup>87</sup>.

A maior parte dos deputados da Comissão aceitou a explicação e a alteração proposta do proponente, no entanto, um deputado não aceitou o facto de não haver nenhuma vaga para membros eleitos por sufrágio no futuro órgão municipal.

**38. Artigo 10.º Designação, exoneração e mandato dos membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais**

Estabelecendo a comparação com o n.º 2 do artigo 10.º do Estatutos do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais em vigência, verifica-se que no n.º 2 da versão inicial não se encontra a expressão “não sendo obrigatória a equiparação a cargos da Administração Pública”, então, um deputado perguntou o seguinte: a que categoria pertencem os membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais? Porque é que se opta por adoptar o contrato individual de trabalho para a definição das condições de exercício e cessação de funções, em vez de se seguir o regime geral da função pública, adoptando a forma de comissão de serviço? Segundo uma outra opinião, nos actuais Estatutos do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais não existe norma sobre os

<sup>87</sup> O artigo 4.º da referida lei define o seguinte: “1. [...]. 2. O recrutamento deve ser feito de entre indivíduos de reconhecida idoneidade cívica e com experiência e competência profissionais adequadas ao cargo, com base em critérios de legalidade, transparência e objectividade. 3. Considera-se que têm idoneidade cívica para o exercício de cargos de direcção e chefia os indivíduos que, pelo seu comportamento pessoal e profissional anterior, sejam reconhecidamente capazes de desempenhar as funções para as quais são nomeados de acordo com elevados padrões éticos de conduta, de forma a dignificar e prestigiar o cargo exercido”.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais, e o n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 15/2009, Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia, prevê que o regime previsto nesta lei e respectiva legislação complementar é ainda aplicável, “com as necessárias adaptações e em tudo o que não seja incompatível com os respectivos regimes próprios”, ao “pessoal que exerça funções de gestão, coordenação e controlo” no âmbito dos serviços autónomos da Administração Pública, portanto, solicitou-se ao proponente esclarecimentos sobre: quais as matérias previstas no contrato individual de trabalho referido no presente artigo que se exceptuam do disposto na referida lei?

Para além disso, a Comissão perguntou o seguinte: o presidente e os vice-presidentes do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais são eleitos pelos seus membros, tal como acontece com o Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais? Ou são directamente nomeados pelo Chefe do Executivo?

Segundo a explicação do proponente, “o sistema de administração pública da RAEM abrange dois tipos, ou seja a ‘administração directa’ e a ‘administração indirecta’. Na ‘administração directa’ e ‘administração indirecta’ não existem serviços nem entidades públicas com estatuto próprio do pessoal, tais como a Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública e o Instituto de Acção Social. A estrutura orgânica destes serviços e entidades dispõe de Direcções de Serviços, Departamentos e Divisões, as categorias e retribuições do seu pessoal de direcção e chefia



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

são estabelecidas de acordo com as disposições do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia. Entretanto, na 'administração indirecta', existem também entidades públicas com um estatuto próprio do pessoal, como o Instituto Politécnico de Macau, o actual Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais e o futuro IAM. Não só as hierarquias da estrutura orgânica destes serviços não podem totalmente corresponder às acima referidas, como também as categorias e retribuições da direcção não são fixadas nos termos do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia. O futuro IAM ficará afecto à administração indirecta, com a natureza de instituto público, ao qual será aplicado o seu próprio Estatuto do Pessoal. A disposição da sua estrutura orgânica interna será feita por referência a Departamentos e Divisões, e as retribuições do seu pessoal de chefia serão também estabelecidas tomando como referência o Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia. Quanto à direcção, ou seja, o Conselho de Administração para os Assuntos Municipais, é de considerar o seguinte:

- 1) Os órgãos municipais regulamentados pelos artigos 95.º e 96.º da Secção 5 (Órgãos municipais) do Capítulo IV (Estrutura política) da Lei Básica de Macau são diferentes de 'Secretarias, Direcções de Serviços, Departamentos e Divisões dispostos no Governo da RAEM', previstos pelo artigo 62.º da Secção 2 (Órgãos administrativos) do mesmo Capítulo;
- 2) As três categorias, presidente, vice-presidente e administradores do Conselho de Administração do actual Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais e do futuro IAM não logram corresponder completamente às duas categorias previstas no Estatuto do Pessoal



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

de Direcção e Chefia, ou seja director e subdirector, não sendo, pois, apropriado fazer uma equiparação nem comparação directa entre elas. Além disso, a Secretaria é sempre a entidade tutelar quer do actual Instituto quer do futuro Instituto, por este motivo, as retribuições e benefícios dos administradores do órgão municipal devem ser inferiores às de Secretaria mas superiores às de Chefia de Departamentos. Na realidade, as retribuições e benefícios atribuídos actualmente aos membros do Conselho de Administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais são fixados em conformidade com este princípio”.

Relativamente ao n.º 2, que prevê que as condições de exercício e cessação de funções são fixadas em contrato individual de trabalho, segundo explicações adicionais do proponente, “a intenção original é aplicarem-se as condições de exercício e cessação de funções dos membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais fixadas nos respectivos contratos individuais de trabalho e, subsidiariamente, os demais regimes ou cláusulas definidos nos mesmos contratos. Deste modo, com o objectivo de tornar essa intenção legislativa mais esclarecida, sugere-se acrescentar na versão final da proposta de lei um n.º 1 ao artigo 20.º com a seguinte redacção: ‘1. Ao regime dos membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais é aplicável o disposto na presente lei e, subsidiária e sucessivamente, com as necessárias adaptações, o estatuto do pessoal referido na subalínea (1) da alínea 4) do n.º 2 do artigo 4.º e as disposições da Lei n.º 15/2009”.

Ainda segundo o proponente, “o que pretende dizer que, na





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

assinatura de um contrato individual de trabalho com a RAEM, as funções (presidente, vice-presidente ou administrador) que os membros exercem são fixadas nesses contratos. Para que esta intenção legislativa seja mais clara, foi alterado o n.º 1 na versão final, passando a prever expressamente que 'O presidente, os vice-presidentes e os administradores do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais são designados e exonerados pelo Chefe do Executivo, através de despacho a publicar no Boletim Oficial'".

A Comissão aceitou a explicação do proponente.

### 39. Artigo 11.º Exclusividade

Relativamente ao disposto no n.º 2 da versão inicial, segundo uma opinião, à norma excepcional sobre as incompatibilidades dos membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais é aplicada apenas a Lei n.º 15/2009 (Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia)<sup>88</sup>, não sendo aplicado, cumulativamente, o Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro<sup>89</sup>. Isto porque são diferentes os conteúdos previstos em ambos os diplomas legais, e o que está previsto na primeira lei é mais rigoroso, portanto, se forem aplicados cumulativamente, podem surgir controvérsias. Para além disso, como referido no ponto anterior, o n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 15/2009 já prevê

<sup>88</sup> Vide artigo 9.º da mesma Lei.

<sup>89</sup> Vide o artigo 17.º do mesmo Decreto-lei.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

expressamente que o regime previsto na mesma lei e respectiva legislação complementar é ainda aplicável, “com as necessárias adaptações e em tudo o que não seja incompatível com os respectivos regimes próprios”, ao “pessoal que exerça funções de gestão, coordenação e controlo” no âmbito dos serviços autónomos da Administração Pública. Alguém perguntou ainda o seguinte: porque é que a proposta de lei optou por apenas regular expressamente o conteúdo das “incompatibilidades”?

Segundo a resposta do proponente, “o anterior artigo 11.º (Incompatibilidades) tem como referência o disposto no artigo 11.º (Incompatibilidades)<sup>90</sup> dos Estatutos do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais que se encontra anexo à Lei n.º 17/2001 (Criação do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais). O disposto no anterior n.º 2 deste artigo: ‘As excepções previstas no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, doravante designado por ETAPM, e na Lei n.º 15/2009 (Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia) são aplicáveis, com as necessárias adaptações, à proibição referida no número anterior’ contempla principalmente o facto de que o regime de pessoal de direcção e chefia já prevê as excepções das incompatibilidades. Além disso, nos termos do n.º 2 do artigo 1.º (Objecto e âmbito) da Lei n.º 15/2009 (Disposições Fundamentais do Estatuto do

<sup>90</sup> Artigo 11.º (Incompatibilidades) dos Estatutos do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais: “1. Aos membros do conselho de administração não são permitidas acumulações com outras funções ou cargos públicos, salvo as que resultem de inerência. 2. O disposto no número anterior não abrange actividade de interesse público cujo exercício seja autorizado por despacho do Chefe do Executivo e acções de formação de curta duração. ... 4. É vedado o exercício de actividades privadas pelos membros do conselho de administração, ainda que por interposta pessoa”.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Pessoal de Direcção e Chefia): 'O regime previsto na presente lei e respectiva legislação complementar é ainda aplicável, com as necessárias adaptações e em tudo o que não seja incompatível com os respectivos regimes próprios, ao pessoal que exerça funções de gestão, coordenação e controlo no âmbito dos serviços e fundos autónomos da Administração Pública da RAEM', pelo que na versão inicial da proposta de lei se sugere que o seu n.º 2 do artigo 11.º indique expressamente a aplicação da Lei n.º 15/2009 aos membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais, e que o ETAPM é subsidiariamente aplicável aos membros deste Conselho, com base no n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 15/2009: 'O Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau é aplicável subsidiariamente ao pessoal de direcção e chefia com as especialidades constantes da presente lei e respectiva legislação complementar'.

Na sequência de uma análise mais profunda, verifica-se que o disposto no anterior n.º 2 poderá suscitar ambiguidades e ser difícil a sua aplicação, uma vez que parece dar a entender que é necessária a aplicação simultânea dos dois regimes. Por outro lado, considerando que o artigo 9.º (Exclusividade)<sup>91</sup> da Lei n.º 15/2009 pode abranger o disposto nos anteriores n.ºs 1 e 3 da proposta de lei, para efeitos de clarificação e simplificação, a proposta de lei ora alterada sugere uma nova redacção do artigo 11.º: 'O regime de exclusividade previsto na Lei n.º 15/2009 (Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia)

<sup>91</sup> Artigo 9.º (Exclusividade) da Lei n.º 15/2009: "1. Os titulares de cargos de direcção e chefia exercem funções em regime de exclusividade, estando impedidos de acumular o exercício do cargo com quaisquer outras funções ou cargos públicos, salvo as que resultem de inerência de funções. 2. O disposto no número anterior não abrange as seguintes actividades, ainda que remuneradas: ... 3. Salvo disposição expressa em contrário, os titulares de cargos de direcção e chefia estão impedidos de exercer actividades privadas, ainda que por interposta pessoa. ..."



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

é aplicável, com as necessárias adaptações, aos membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais'. Além disso, a epígrafe deste artigo 'Incompatibilidades' é substituída por 'Exclusividade'.

É de referir que a definição da exclusividade na proposta de lei visa indicar expressamente que os membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais devem exercer funções em regime de exclusividade. Além disso, tendo em conta o disposto no n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 15/2009, não se exclui que as outras normas desta Lei possam ainda ser aplicáveis, com as necessárias adaptações e em tudo o que não seja incompatível com o regime próprio do IAM, aos membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais. Com vista à clarificação desta situação, na versão final da proposta de lei ora sugere-se o aditamento de uma norma, isto é, o n.º 1 do artigo 20.º, cuja redacção seria a seguinte: '1. Ao regime dos membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais é aplicável o disposto na presente lei e, subsidiária e sucessivamente, com as necessárias adaptações, o estatuto do pessoal referido na subalínea (1) da alínea 4) do n.º 2 do artigo 4.º e as disposições da Lei n.º 15/2009'.

A Comissão aceitou a explicação e a alteração sugerida pelo proponente.

#### 40. Artigo 12.º Natureza do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

A versão final corresponde à versão inicial.

**41. Artigo 13.º Competências do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais**

Alguns deputados questionaram o seguinte: por que razão são menos as competências do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais do que as do conselho consultivo do IACM? Porque é que tal Conselho não apresenta directamente, à semelhança da prática anterior do IACM, relatórios à entidade tutelar? <sup>92</sup> Para além da apresentação de pareceres e sugestões ao Conselho de Administração para os Assuntos Municipais, como é que o Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais vai apresentar ao Governo da RAEM pareceres de carácter consultivo?

Segundo os esclarecimentos do proponente, “nos termos do artigo 96.º da Lei Básica da RAEM, a competência dos órgãos municipais é regulada por lei. Para o efeito, o artigo 3.º da proposta de lei regulamenta as atribuições do IAM e, ao mesmo tempo, os artigos 8.º e 13.º regulamentam, também, as competências do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais e do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais, e a fixação de tais competências tem por objectivo alcançar as atribuições do IAM, previstas no artigo 3.º da proposta de lei. É de referir que o alcance das “atribuições” é maior do que o das “competências”, e

<sup>92</sup>Vide alínea 1) do n.º 3 do artigo 13.º do Anexo (Estatutos do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais) da Lei n.º 17/2001 (Criação do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais).



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

que as “atribuições” se referem principalmente: (1) Às finalidades a atingir ou aos interesses a adquirir por pessoa colectiva pública e exigidas por lei; (2) Às finalidades das pessoas colectivas públicas; (3) A certo interesse público que se traduz na finalidade que as pessoas colectivas públicas pretendem atingir. As “competências” referem-se principalmente: (1) A uma série de competências conferidas pela lei em prol do cumprimento das atribuições das pessoas colectivas públicas; (2) A uma série de competências conferidas pela lei ao órgão administrativo de certa pessoa colectiva pública, com o objectivo de concretizar as atribuições e a posição jurídica subjectiva da pessoa colectiva pública; (3) A uma série de competências conferidas pela lei aos diversos órgãos da pessoa colectiva pública, para que as atribuições da pessoa colectiva pública sejam cumpridas. Por isso, pode entender-se que a regulamentação da proposta de lei já satisfaz a regulamentação prevista no artigo 96.º da Lei Básica da RAEM.

Quanto ao conteúdo concreto das competências dos dois conselhos, verifica-se que, tendo em conta as alíneas 3) e 4) do n.º 1 do artigo 7.º (Regulamentos administrativos independentes e complementares) da Lei n.º 13/2009 (Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas), “Organização e funcionamento do Governo e estatuto dos respectivos membros” e “Estrutura e orgânica da administração pública e de todos os seus serviços e unidades orgânicas”, o referido conteúdo concreto pode ser regulado por regulamento administrativo e, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo: “podem ser objecto de regulamentos administrativos complementares as matérias reguladas em leis que se



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

devam executar". Ainda na legislação vigente em Macau, verifica-se que a lei orgânica dos serviços e entidades públicas é, na sua maioria, complementada por regulamento administrativo, pelo que no artigo 30.º da versão inicial da proposta de lei (artigo 31.º da versão final da proposta de lei) se sugere a definição das competências concretas dos referidos dois conselhos por regulamento administrativo complementar. Quanto ao conteúdo concreto das competências dos dois conselhos, verifica-se que, tendo em conta as alíneas 3) e 4) do n.º 1 do artigo 7.º (Regulamentos administrativos independentes e complementares) da Lei n.º 13/2009 (Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas), "Organização e funcionamento do Governo e estatuto dos respectivos membros" e "Estrutura e orgânica da administração pública e de todos os seus serviços e unidades orgânicas", o referido conteúdo concreto pode ser regulado por regulamento administrativo e, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo: "podem ser objecto de regulamentos administrativos complementares as matérias reguladas em leis que se devam executar". Ainda na legislação vigente em Macau, verifica-se que a lei orgânica dos serviços e entidades públicas é na sua maioria complementada por regulamento administrativo, pelo que no artigo 30.º da versão inicial da proposta de lei (artigo 31.º da versão final da proposta de lei) se sugere a definição das competências concretas dos referidos dois conselhos por regulamento administrativo complementar.

É de referir que, para além das competências que o Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais recebe do conselho consultivo do IACM, será ponderada, para otimizar o sistema consultivo, a criação por



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

vários meios de um mecanismo para diálogo e troca de impressões entre o Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais e a comunidade.

Por isso, se nos centrarmos apenas no número dos artigos, as competências do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais previstas na proposta de lei parecem menos do que as do Conselho Consultivo do IACM, mas, na realidade, o futuro Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais disporá de mais funções do que as existentes”.

Em relação às outras questões, o proponente avançou com a seguinte explicação: “a resolução adoptada na proposta de lei tem como objectivo criar uma ‘única janela’, para que os documentos sejam entregues só através do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais, evitando que no mesmo organismo existam diferentes órgãos a submeterem pareceres para apreciação superior”. Considerando que o Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais pode, por um lado, apresentar, através do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais, pareceres e sugestões ao Governo da RAEM e, por outro, apresentar pareceres e sugestões ao mesmo Conselho, para efeitos de melhor esclarecimento, na versão final da proposta de lei aditou-se a expressão “bem como apresentar pareceres e sugestões ao Governo da RAEM através deste Conselho”.

A Comissão aceitou a explicação e a sugestão de alteração do proponente.





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

**42. Artigo 14. ° Composição do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais e qualidade dos membros**

Na proposta de lei sugere-se a designação dos membros do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais, e a maior parte dos deputados concorda com esta opção legislativa do Governo. Um deputado manifestou que não era aceitável que no futuro órgão municipal não houvesse nenhuma vaga para membros eleitos por sufrágio. Houve um deputado que referiu o seguinte: “apesar de não se adoptar o modelo de eleição, há que criar o regime de auto-recomendação, através do qual se selecciona um certo número dos membros do Conselho Consultivo. Desejo que, por via dos mecanismos abertos e transparentes para a selecção de talentos, as vozes do Conselho se tornem mais diversificadas”.

Em relação à formação do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais, por via da nomeação dos seus membros, o proponente prestou mais esclarecimentos sobre esta opção legislativa. Os respectivos conteúdos foram reflectidos e analisados, detalhadamente, na apreciação genérica deste parecer.

No tocante ao modelo de auto-recomendação, o proponente explicou: o Governo da RAEM tem adoptado uma postura aberta e receptiva para os que detêm competência, sendo bem-vinda a candidatura por auto-recomendação pelos residentes permanentes de Macau que reúnam os requisitos para participar nos trabalhos do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais. Quanto à fixação do número para candidatura por auto-recomendação, deve corresponder à prática adoptada por outros



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

conselhos consultivos de Macau, apesar de neles não estar ainda previsto o número de candidatura por auto-recomendação. E, caso depois de fixado o número de candidatura por auto-recomendação não haja suficientes candidatos aos trabalhos do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais, como é que isto vai ser tratado é algo que merece a nossa ponderação. Portanto, sugere-se, na presente fase, a manutenção da redação anterior. ”

No tocante aos esclarecimentos supramencionados, houve um deputado que manifestou que isso não era aceitável por falta de lógica. Podem ser criados mecanismos para regular a falta de candidatos suficientes para a candidatura por auto-recomendação. Em Hong Kong também se aplica o *Member Self-recommendation Scheme for Youth*, por isso, exigiram, fortemente, que fosse aditada ao presente artigo a regulamentação sobre a candidatura por auto-recomendação. Este deputado referiu ainda o seguinte: “se na proposta de lei não se define o mecanismo de candidatura por auto-recomendação, é preocupante que o Governo se depare, no futuro, com a falta de suporte jurídico para este assunto e, sendo assim, não vai ser permitido aos residentes recorrer à candidatura por recomendação para serem candidatos ao Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais. Mais, no caso da falta de calendário para a candidatura por auto-recomendação, o público não sabe quando é que se pode candidatar”.

Houve também outro deputado que não aceitou os esclarecimentos do proponente. Entende que podem ser criados mecanismos para a fixação de um determinado número de candidatos por auto-recomendação,



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

bem como se pode definir o seguinte: se não houver número suficiente de candidatos para a auto-recomendação durante um determinado período, o Governo pode proceder à nomeação desses membros. O mesmo deputado referiu que, no passado, alguém se autopropôs para membro de um conselho consultivo, mas não foi seleccionado. Não se sabe porquê. E adiantou que, no seu entendimento, o Governo devia incentivar as pessoas entusiastas, especialmente os jovens, a participarem na candidatura por auto-recomendação ao conselho consultivo do IAM.

Houve um deputado que referiu o seguinte: no caso da criação do mecanismo de candidatura por auto-recomendação, pode então fixar-se critérios de selecção para se poder seleccionar, com cautela, os candidatos.

Houve outro deputado que referiu o seguinte: a postura do Governo em relação a este assunto é de abertura e não se opõe à candidatura por auto-recomendação. Só que existem em Macau outras organizações consultivas, portanto, não é adequado definir na presente proposta de lei o regime de candidatura por auto-recomendação.

O proponente respondeu: “nos termos do n.º 2 do artigo 14.º da proposta de lei sobre a “Criação do Instituto para os Assuntos Municipais”, os membros do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais são designados de entre residentes permanentes da RAEM com idoneidade cívica, bem como com experiência de serviço na comunidade e para a população em geral ou com aptidão profissional e serviço adequado no domínio municipal. O Governo da RAEM tem adoptado uma postura aberta



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

e receptiva para os que detêm competência, sendo bem-vinda a candidatura por auto-recomendação pelos residentes permanentes de Macau que reúnam os requisitos para participar nos trabalhos do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais. Neste contexto, após a criação do IAM, o Governo da RAEM vai promover junto da sociedade, com vista a permitir às pessoas que têm vontade e que reúnem os requisitos candidatarem-se por auto-recomendação nos prazos fixados. Os candidatos por auto-recomendação têm de entregar as respectivas informações nos termos das exigências. O Chefe do Executivo vai nomear os membros, tendo em conta as exigências legais e a consideração sintética sobre a situação real do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais e da sociedade. O Governo da RAEM vai prestar, de forma adequada, esclarecimentos sobre as condições e experiências que os membros do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais nomeados possuem”.

Um outro deputado dedicou a sua atenção ao seguinte: prevê-se que os membros do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais devem ser residentes permanentes da RAEM. Porquê? O proponente explicou: “com esta regulamentação, deseja-se que os membros do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais possam ter uma ligação mais forte com Macau, e inteirar-se melhor da realidade de Macau. E considerando o Anexo I (Metodologia para a Escolha do Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau) da Lei Básica da RAEM e sua proposta de revisão, onde está consagrada a integração dos membros dos órgãos municipais nos membros do quarto sector da Comissão Eleitoral para a



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

eleição do Chefe do Executivo, e as duas importantes competências 'prestar serviço' e 'dar parecer de carácter consultivo' dos órgãos municipais (futuro IAM) previstas no artigo 95.º da Lei Básica da RAEM, sugere-se no artigo 5.º da proposta de lei a criação do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais e do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais, como órgãos do IAM para exercer as duas importantes competências consagradas no artigo 95.º da Lei Básica da RAEM. Por outras palavras, os dois conselhos são efectivamente vistos como um todo para responder perante o Governo da RAEM. Neste contexto, sugere-se ainda a eleição dos 'representantes dos órgãos municipais' de entre os membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais e do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais, ou seja, os membros do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais podem ser eleitos como membros da Comissão Eleitoral para a Eleição do Chefe do Executivo.

Nos termos do artigo 9.º (Capacidade) da Lei n.º 3/2004 - Lei eleitoral para o Chefe do Executivo: 'Os membros da Comissão Eleitoral devem ser maiores de 18 anos, estar inscritos no recenseamento eleitoral e não estar abrangidos por situação de incapacidade eleitoral'. Nos termos do artigo 10.º (Capacidade) da Lei n.º 12/2000 (Lei do recenseamento eleitoral): 'Sem prejuízo do disposto no artigo 17.º, podem recensear-se as pessoas singulares maiores de dezoito anos e que sejam residentes permanentes da Região Administrativa Especial de Macau'.

Pelo exposto, a proposta de lei prevê que os membros do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais são residentes permanentes da



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

RAEM”.

Por outro lado, um deputado entendeu que a qualidade dos membros do órgão municipal prevista na versão inicial era demasiado vaga e simples, portanto, solicitou ao proponente esclarecimentos sobre os critérios de selecção dos membros do conselho.

Depois de estudar as opiniões apresentadas pelo deputado, o proponente aditou no n.º 2 deste artigo da versão final o requisito de “idoneidade cívica”.

Segundo uma outra opinião, o n.º3 do artigo 9.º da proposta de lei prevê claramente que “o Conselho de Administração para os Assuntos Municipais não integra membros suplentes.” Entretanto, tal regulamentação não consta da Secção sobre o Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais. Porquê? Será que são permitidos membros suplentes no Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais?

Em resposta, o proponente defendeu que, tendo em conta que os vários conselhos consultivos da RAEM não integram membros suplentes, era desnecessária qualquer regulamentação especial na presente proposta de lei.

A maior parte dos deputados da Comissão aceitou a explicação e a alteração proposta pelo proponente, no entanto, um deputado não aceitou que no futuro órgão municipal não houvesse nenhuma vaga para membros eleitos por sufrágio.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

**43. Artigo 15.º Designação, exoneração e mandato dos membros do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais**

Um deputado entende o seguinte: a proposta de lei não prevê quantas vezes pode ser renovado o mandato dos membros do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais. Propôs-se a fixação de um limite máximo.

O proponente respondeu: "actualmente, o Governo da RAEM dispõe de política sobre a designação de individualidade social para desempenhar funções de membros das organizações consultivas. Regra geral, é de dois a três anos o mandato dos membros das organizações consultivas e as renovações de mandato normalmente não podem ir para além de seis anos. Para uma uniformização na política da RAEM sobre o mandato dos membros de organizações consultivas e uma maior flexibilidade na execução, caberá ao Chefe do Executivo decidir a renovação de mandato dos membros do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais, daí a sugestão de manutenção da redacção actual".

No tocante aos esclarecimentos do proponente, um deputado questionou o seguinte: será possível definir, claramente, essa política na proposta de lei? Em resposta, o proponente defendeu o seguinte: actualmente, a duração do mandato dos membros dos diversos conselhos consultivos é uniformemente fixada através de decisão interna do Governo. Se a presente proposta de lei estabelecer um limite máximo de vezes para a renovação do mandato dos membros do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais, esse limite só se aplica a estes, então, no caso de eventual ajustamento da política, todos os outros conselhos consultivos



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

podem efectuar, de imediato, o ajustamento, excepto o Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais, que precisa de recorrer à alteração da lei para o efeito. Pelo exposto, sugeriu a não definição, na proposta de lei, de um limite máximo de vezes para a renovação de mandato.

A Comissão aceitou a explicação do proponente.

#### 44. Artigo 16.º Deveres

Um dos deputados levantou a seguinte questão: que funções é que são abrangidas pelos “grupos de estudo” referidos na alínea 3) do n.º 1 da versão inicial?

O proponente respondeu o seguinte: “os ‘grupos de estudo’ têm como funções discutir e analisar os serviços prestados pelo IAM e temas específicos em que a sociedade tenha interesse. Entretanto, tendo em consideração as funções destes grupos, e tendo como referência o Despacho do Chefe do Executivo n.º 303/2008 (Cria o ‘Conselho Consultivo de Serviços Comunitários da Zona Norte’, o ‘Conselho Consultivo de Serviços Comunitários da Zona Central’ e o ‘Conselho Consultivo de Serviços Comunitários das Ilhas’) e, para que a expressão utilizada corresponda melhor à intenção legislativa, sugere-se que, na versão final da proposta de lei, a expressão ‘grupos de estudo’ seja substituída por ‘grupos de assuntos específicos’.”

Houve ainda uma outra questão: O n.º 2 prevê apenas que “o regime





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

de faltas” é definido no respectivo regulamento interno, sem mencionar outras matérias. Porquê? O proponente explicou que isto se deveu à necessidade de articulação com os deveres previstos na alínea 3) do n.º 1.

A Comissão aceitou a explicação e a sugestão de alteração do proponente.

#### 45. Artigo 17.º Regalias

Quanto à versão inicial, com a excepção da expressão “grupos de estudo” constante do articulado, a Comissão não apresentou outras opiniões. Entretanto, no texto de trabalho apresentado em 28 de Junho de 2018, o proponente aditou à alínea 1) mais um tipo de situação para os membros do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais, o direito a senhas de presença em “outras reuniões relacionadas com as competências do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais”<sup>93</sup> Segundo os esclarecimentos do proponente: “tendo em consideração que o volume de trabalho do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais no futuro vai ser maior do que o de agora, e que as reuniões convocadas ou assistidas não se limitam às reuniões do plenário e às reuniões dos grupos de assuntos específicos, procedeu-se então ao aditamento do

<sup>93</sup> O artigo 17.º do referido texto de trabalho prevê o seguinte: “os membros do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais têm direito a: 1) Senhas de presença, pela sua participação em reuniões do plenário, ou dos grupos de assuntos específicos, bem como outras reuniões relacionadas com as competências do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais; 2) Ajudas de custo e transporte por conta do IAM quando em deslocação ao exterior, em representação do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais.”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

conteúdo de regulamentação”.

Na reunião da Comissão realizada em 4 de Julho de 2018, vários deputados apresentaram as suas opiniões sobre esta nova disposição:

- Será que esta nova disposição abrange as actividades desenvolvidas por iniciativa dos membros do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais? Por exemplo, “há membros entusiastas que recorrem à “instalação de tendas nas ruas” para “recolha de opiniões dos residentes”, então, terão direito a senha de presença por cada actividade?
- Será que a presença no programa “O Fórum Macau” conta?
- O âmbito desta nova disposição é demasiadamente amplo, sugeriu-se, então, a sua desagregação.
- O proponente pode ou não dar exemplos sobre esta nova disposição? A RAEM dispõe de mecanismos para fiscalização das presenças em reuniões?
- A proposta de lei prevê claramente a criação de “grupos de assuntos específicos”, que vão realizar reuniões sobre vários assuntos relacionados com a vida da população, por isso, a referida disposição é desnecessária. Ademais, no caso de se aumentarem as regalias no presente artigo, deveriam então ser adequadamente aumentados os respectivos deveres no artigo 16.º



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

- O conteúdo aditado diz respeito à actividade desenvolvida oficiosamente pelos membros do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais, portanto, isto não tem nada a ver com a definição de deveres. No tocante ao desenvolvimento de actividades através da “instalação de tendas nas ruas”, é impossível ser o Governo a suportar os respectivos encargos. Sugeriu-se, então, a melhoria da disposição em causa.

Segundo a resposta dos representantes do Governo presentes nesta reunião, a nova disposição visa permitir à RAEM construir plataformas, por exemplo, criar linhas abertas ou convidar os membros do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais para participar em palestras na comunidade, para que estes mantenham mais contacto com a população e ouçam as suas opiniões. Tal disposição não abrange as actividades desenvolvidas por iniciativa desses membros, mas sim as reuniões realizadas pelo IAM. O Governo vai estudar a fundo as opiniões e sugestões apresentadas pelos deputados.

Na versão final, o proponente abandonou esta nova disposição. Segundo a sua explicação, analisadas as opiniões e sugestões apresentadas pelos deputados, e tendo em consideração as dificuldades de identificar e desagregar o conteúdo em causa, procedeu-se à sua eliminação. Isto não vai ter impacto na futura construção de plataformas pelo IAM, favoráveis ao aumento dos contactos entre os membros do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais e a população.

Ademais, na versão final, os “grupos de estudo” passaram a “grupos



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

de assuntos específicos”, pela razão já explícita no ponto anterior.

A Comissão aceitou a explicação e a sugestão de alteração do proponente.

#### 46. Artigo 18.º - Cessação de funções

Um deputado levantou a seguinte questão: qual é o significado de “o titular renuncie à qualidade de membro” da alínea 2) do n.º 1 da versão inicial? Um outro deputado colocou a seguinte questão: não é também necessário aditar uma norma para a perda de qualidade de membro caso este pratique um crime? Quem é que vai declarar a perda da qualidade de membro do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais?

Em relação ao n.º 3, colocou-se a seguinte questão: todos os membros do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais são designados pelo Chefe do Executivo, então, porque é que, quando o Presidente renuncia à qualidade de membro, a respectiva comunicação é feita ao Chefe do Executivo, e para os outros membros essa comunicação é feita ao Presidente do Conselho? Porque é que a renúncia é feita com a antecedência mínima de 15 dias? Se a renúncia for feita com menos de 15 dias de antecedência, como é que se trata? Quando é que a “cessação de funções” entra em vigor? Quais são os efeitos se a “cessação de funções” for declarada pelo Chefe do Executivo?

O proponente esclareceu que a “renúncia à qualidade” significa que é o interessado, por sua própria iniciativa, a solicitar que não quer exercer o cargo, assim, a respectiva redacção foi melhorada na versão final. Em relação a outras questões, o proponente, após efectuar os devidos estudos, procedeu às seguintes alterações:



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

- a fusão do n.º 1 e n.º 2, e a melhoria do respectivo conteúdo.
- A comunicação da renúncia às funções de membro do referido Conselho é feita de forma unificada para o Chefe do Executivo, e foi ainda aditada uma ressalva, atribuindo ao Chefe do Executivo a dispensa do cumprimento do referido prazo de comunicação; em relação ao requisito da "antecedência mínima de 15 dias", o proponente esclareceu que esta norma teve em conta o prazo geral de comunicação estipulado no Código do Procedimento Administrativo<sup>94</sup>, e serve para o Chefe do Executivo encontrar um novo membro para ocupar o respectivo lugar vago.
- "a cessação de funções dos membros do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais (...) produz efeitos no dia seguinte ao da publicação do despacho, salvo se outra data for nele indicada". O proponente esclareceu que, atendendo às situações aqui visadas, nomeadamente, "o vogal renuncie às funções de membro", "fique incapacitado para desempenhar as funções por motivo de doença grave ou por outras razões", "sem motivo justificado, não compareça em reuniões" e "deixe de reunir os requisitos previstos para o desempenho das funções de membro", implicam factos que carecem de ser confirmados por procedimentos e não factos determinantes da imediata cessação das funções do membro (por exemplo, "falecimento" ou "expiração do mandato", entre outros)... Daí terem sido introduzidas as alterações acima sugeridas.

Em relação à questão da perda da qualidade de membro do Conselho devido à prática de algum crime, o proponente respondeu que, nos termos

<sup>94</sup> O n.º 2 do artigo 73.º do referido Código estipula que: "é igualmente de quinze dias o prazo para os interessados requererem ou praticarem quaisquer actos, promoverem diligências, responderem sobre os assuntos acerca dos quais se devam pronunciar ou exercerem outros poderes no procedimento."



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

do n.º 1 do artigo 60.º - Princípios gerais do Código Penal: “nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de direitos civis, profissionais ou políticos”. Ao mesmo tempo, as questões relacionadas com a prática de crimes por parte de membros do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais devem ser tratadas da mesma forma que o são para os membros dos outros conselhos consultivos de Macau, e a prática actual é de não cessação de funções mesmo que os referidos membros tenham praticado algum crime. Assim, a versão final sugere que se tenha em conta, de uma forma geral, a qualidade dos membros, em especial a sua idoneidade cívica. Pelo exposto, tendo em conta a legislação de Macau em vigor<sup>95</sup>, sugere-se o aditamento da “idoneidade cívica” no n.º 2 do artigo 14.º - Composição do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais... Por outro lado, sugere-se ainda que se adite uma alínea ao artigo 18.º - Cessação de funções, estipulando que há lugar à cessação de funções caso deixem de estar reunidos os requisitos de qualidade referidos no n.º 2 do artigo 14.º...”

A Comissão aceitou a explicação e a sugestão de alteração do proponente.

#### 47. Artigo 19.º - Regime do pessoal

Na versão inicial sugeriu-se o seguinte: as formas de mobilidade na função pública incluem, para além do “destacamento” e “requisição”, a “transferência”. Então, porque é que não se ponderou a “transferência”<sup>96</sup> no n.º 3? Porque é que os n.ºs 4 e 5 estabelecem diferentes regimes de

<sup>95</sup> Por exemplo: O n.º 2 do artigo 4.º (Recrutamento) da Lei n.º 15/2009 (Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia): “O recrutamento deve ser feito de entre indivíduos de reconhecida idoneidade cívica e com experiência e competência profissionais adequadas ao cargo, com base em critérios de legalidade, transparência e objectividade...”.

<sup>96</sup> O artigo 31.º do “Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau” aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M estabelece que: “são instrumentos de mobilidade: a) a transferência; b) o destacamento; c) a requisição”.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

contrato para o pessoal?

O proponente esclareceu que, com vista à uniformização futura dos regimes de pessoal do Instituto para os Assuntos Municipais, o Governo não tenciona introduzir o regime de “transferência” nas formas de mobilidade. No futuro, as vagas do quadro do referido Instituto serão extintas quando vagarem. Quanto ao n.º5, isto é, à razão pela qual existem diferentes tipos de contrato, deve-se ao facto de o pessoal abrangido por este número apenas dar resposta a necessidades de serviço não permanentes, por exemplo, os trabalhadores que exercem funções no pavilhão dos pandas, e mais, aquando da sua contratação, pode manter-se um certo rigor.

No n.º 6 da versão final aditaram-se as expressões “benefícios” e “gozo de férias”. O proponente esclareceu que esses aditamentos têm como objectivo clarificar a norma, com vista a uma melhor aplicação prática.

A Comissão aceitou a explicação e a sugestão de alteração do proponente.

**48. Artigo 20.º - Regime de membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais e do pessoal de chefia**

Alguns deputados apontaram que este artigo apenas regula o método de recontração do pessoal de direcção e chefia que não detenha lugar do quadro após a cessação de funções no IAM, mas na prática, não exclui o



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

7  
cds  
林  
李  
許  
Cla-  
m  
M.

—

peçoal fora do quadro do IAM de exercer funções de direcção e chefia noutros serviços públicos; Então, será que não se deve incentivar a mobilidade horizontal dos trabalhadores da função pública, isto é, não será que também devem poder ser recontratados pelo IAM aquando da cessação de funções noutros serviços públicos? O proponente respondeu que está actualmente a rever o estatuto do peçoal de direcção e chefia, e o mecanismo a aplicar no IAM irá ser construído tendo por base este estatuto. Antes da finalização da revisão deste estatuto, o IAM vai seguir a prática actual do IACM, isto é, vai ter em conta o regime que se aplica a estes trabalhadores, ou seja, o contrato administrativo de provimento ou o contrato individual de trabalho, aplicando, nomeadamente, o artigo 48.º do Regulamento Administrativo n.º 14/2016 - Recrutamento, selecção e formação para efeitos de acesso dos trabalhadores dos serviços públicos<sup>97</sup> ou o n.º 1 do artigo 10.º do Estatuto do peçoal do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais<sup>98</sup>.

Quanto à sistemática da versão inicial, sugeriu-se que, tendo em conta a técnica legislativa, as normas deviam seguir a ordem do conteúdo do título, e para além disso, referiu-se a falta de clareza da redacção do n.º 3 sobre os membros do Conselho de Administração para os Assuntos

<sup>97</sup> Artigo 48.º - Titulares de cargos de direcção e chefia, do Regulamento Administrativo n.º 14/2016 estipula que: "1. O peçoal de direcção e chefia provido por nomeação em comissão de serviço e sem lugar de origem do quadro, que veja cessada a comissão de serviço, pode ser contratado nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 10.º da Lei n.º 14/2009 (Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos), mediante autorização do Chefe do Executivo." "2. A contratação a que se refere o número anterior deve ser feita, sempre que possível, no prazo de seis meses após a cessação da comissão de serviço."

<sup>98</sup> O n.º 1 do artigo 10.º do referido Estatuto estipula que: A admissão de qualquer trabalhador deve ser feita mediante concurso externo ou interno, salvo as excepções previstas no presente Estatuto e os casos de urgência devidamente fundamentados e aprovados pelo Conselho de Administração.





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Municipais sem lugar de origem no quadro que vejam cessadas as suas comissões de serviço. Não devem ser respeitados os pressupostos do n.º2 do artigo 10.º da Lei n.º14/2009 - Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos? Se os requisitos estipulados nos n.ºs 2 e 3 são iguais, qual é a razão da separação em dois números?

O proponente esclareceu que na versão inicial a separação em dois números servia para clarificar a diferença entre “os membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais sem lugar no quadro do IAM e as chefias das subunidades orgânicas sem lugar de origem no quadro do IAM”; se este pessoal, antes de exercer o referido cargo, tivesse sido trabalhador da administração pública, nos termos do Decreto-Lei n.º87/89/M de 21 de Dezembro, podia ser tratado da mesma forma ao abrigo da intenção legislativa estabelecida no Regulamento Administrativo n.º14/2016 - Recrutamento, selecção e formação para efeitos de acesso dos trabalhadores dos serviços públicos<sup>99</sup>, em especial, para o tratamento das situações referentes aos membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais. E com vista a simplificar a respectiva norma, a versão final sugere a fusão dos n.ºs 2 e 3 do artigo 20.º.

<sup>99</sup> Artigo 48.º - Titulares de cargos de direcção e chefia, do Regulamento Administrativo n.º 14/2016 estipula que: “1. O pessoal de direcção e chefia provido por nomeação em comissão de serviço e sem lugar de origem do quadro, que veja cessada a comissão de serviço, pode ser contratado nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 10.º da Lei n.º 14/2009 (Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos), mediante autorização do Chefe do Executivo.” “2. A contratação a que se refere o número anterior deve ser feita, sempre que possível, no prazo de seis meses após a cessação da comissão de serviço.” e; o artigo 49.º - Posicionamento na carreira, estipula que: “o pessoal a que se refere o artigo anterior é contratado na mesma carreira que detinha antes do provimento em cargo de direcção ou chefia, sendo posicionado na categoria e escalão que corresponder ao tempo de serviço legalmente exigível para acesso ao grau e progressão ao escalão do lugar a preencher.”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Aditou-se o n.º1 na versão final. Segundo o proponente "a intenção original é aplicarem-se as condições de exercício e cessação de funções dos membros do Instituto para os Assuntos Municipais fixadas nos respectivos contratos individuais de trabalho e, subsidiariamente, os demais regimes ou cláusulas definidas nos mesmos contratos. Deste modo, com o objectivo de tornar essa intenção legislativa mais esclarecida, sugeriu-se o aditamento na versão final do n.º 1 ao artigo 20.º com a seguinte redacção: '1. Ao regime dos membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais é aplicável o disposto na presente lei e, subsidiária e sucessivamente, com as necessárias adaptações, o estatuto do pessoal referido na subalínea (1) da alínea 4) do n.º 2 do artigo 4.º e as disposições da Lei n.º 15/2009'. Em relação ao pessoal de chefia do IAM, como o n.º2 do artigo 20.º da versão final já estipula que 'o pessoal de chefia é nomeado em regime de comissão de serviço', aplica-se então o regime jurídico da função pública em geral (em especial a Lei n.º 15/2009)."

Para além disso, questionou-se ainda o seguinte: o n.º 6 apenas abrange o pessoal do quadro? Como é que se aplica este número com o n.º 2 do artigo 10.º? O proponente esclareceu que o n.º6 apenas se aplica ao pessoal do quadro, e que esta norma serve para clarificar os métodos de cálculo para os descontos para a aposentação e pensão de sobrevivência, isto é, se o vencimento já excede o índice de vencimento 1100, o cálculo para o respectivo desconto continua a ter por base e como máximo o índice de vencimento 1100. Na versão final, aditou-se ao n.º 6 a expressão "para efeitos do número anterior", com vista a clarificar o âmbito



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

de aplicação.

Tal como no n.º 6 do artigo 19.º, foram aditados os termos “benefícios” e “gozo de férias” no n.º 4 deste artigo da versão final.

A Comissão aceitou a explicação e a sugestão de alteração do proponente.

**49. Artigo 21.º - Fiscalização e dever de colaboração dos particulares**

Um deputado apontou que no n.º 2 não se previa a situação do incumprimento do dever estipulado na alínea 2) do n.º 1. Então, a recusa de exibição dos documentos ou objectos exigidos não vai constituir crime de desobediência? Se os documentos ou produtos em causa não podem ser facultados imediatamente, por não se encontrarem guardados no respectivo estabelecimento, mas sim, por exemplo, no escritório situado em local diferente desse estabelecimento, então, como é que se vai tratar disso? O pessoal de inspecção do IAM tem, ou não, direito de acesso ao referido escritório?

A Comissão solicitou ao proponente esclarecimentos sobre a opção legislativa subjacente à alínea 2) do n.º 1 e ao n.º 2, assim como sobre a articulação entre este artigo e as diversas disposições constantes da legislação avulsa em vigor que diz respeito ao poder de fiscalização do IACM.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Houve ainda opiniões a apontar que este artigo se reveste de natureza penal, mas alguns termos adoptados não são muito claros, por exemplo, “o pessoal de chefia” e “determinados eventos e estabelecimentos”. Tendo em conta o princípio da legalidade, as condutas proibidas têm de ser objectivamente determináveis<sup>100</sup>, portanto, sugeriu-se o aperfeiçoamento dos referidos termos. Além disso, o termo “inspecção” constante deste artigo não é coerente com o termo adoptado na legislação avulsa em vigor respeitante às competências do IACM, isto é, “fiscalização”.

Segundo a resposta do proponente, atendendo à natureza penal da disposição do n.º 2 deste artigo e com vista a melhor esclarecer o disposto no n.º 1 do mesmo artigo, “depois de consultada a legislação vigente em Macau<sup>101</sup>, propõe-se na versão final a substituição do termo 'inspecção' por

<sup>100</sup> Jorge de Figueiredo Dias, “Direito Penal: Parte Geral”, Volume 1, 2.ª edição, Coimbra Editora, 2007, páginas 185 e 186.

<sup>101</sup> A título de exemplo, o artigo 22.º (Poderes de autoridade pública) do capítulo V (Fiscalização e regime sancionatório) da Lei n.º 12/2017 (Lei da actividade comercial de administração de condomínios): “1. O pessoal do IH, no exercício de funções de fiscalização, goza de poderes de autoridade pública, podendo solicitar, nos termos da lei, às autoridades policiais e administrativas a colaboração que se mostre necessária, designadamente nos casos de oposição ou resistência ao exercício das suas funções.”; o artigo 34.º (Competência) da Lei n.º 4/2016 (Lei de protecção dos animais): “1. Compete ao IACM a fiscalização do cumprimento da presente lei e a instauração de processo por infracções administrativas previstas na presente lei, sem prejuízo das competências de outras entidades públicas. 2. O pessoal de fiscalização do IACM, na execução da presente lei, goza de poderes de autoridade pública, podendo, nomeadamente, exigir ao infractor que forneça o seu nome e endereço e apresente o seu documento de identificação, bem como solicitar, nos termos da lei, a colaboração do Corpo de Polícia de Segurança Pública, em especial nos casos de oposição ou resistência ao exercício das suas funções.”; o artigo 4.º (Competências) da Lei n.º 5/2013 (Lei de Segurança alimentar): “2. O pessoal de fiscalização do IACM goza de poderes de autoridade pública no exercício das suas funções, podendo solicitar às autoridades policiais, nos termos da lei, a prestação do apoio necessário, nomeadamente para efeitos de investigação ou quando encontre situações de oposição ou resistência ao exercício das suas funções.”; o artigo 28.º (Fiscalização) da Lei n.º 5/2011 (Regime de prevenção e controlo do tabagismo): “1. Sem prejuízo do disposto no artigo 7.º, a fiscalização do cumprimento do disposto na presente lei compete, no âmbito das respectivas atribuições, aos Serviços de Saúde, ao Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, à Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos e ao Corpo de Polícia de Segurança



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

'fiscalização' e, nessa conformidade, a actualização das mesmas referências constantes do artigo 21.º (e do artigo 22.º), incluindo a alteração das referências 'o pessoal de inspecção e o pessoal de chefia do IAM' para 'o pessoal do IAM com funções de fiscalização' (devidamente identificado nos termos do n.º 2 do artigo 22.º da proposta de lei) e 'determinados eventos e estabelecimentos' para 'locais onde se realizem actividades ou estabelecimentos sujeitos a fiscalização'. Quanto à questão de estarem ou não abrangidos no âmbito da fiscalização 'os escritórios estabelecidos fora do local onde se realizam actividades', é de realçar que, da disposição relativa a 'locais onde se realizem actividades ou estabelecimentos sujeitos a fiscalização' do artigo 21.º da versão final verifica-se que não está em causa um determinado local mas sim locais onde se realizam as actividades sujeitas a fiscalização ao abrigo da lei (objecto de fiscalização). Quer dizer, o escritório estabelecido ficará sujeito a fiscalização se for usado para realização de actividades sujeitas a fiscalização, portanto, a sua inclusão ou não no âmbito da fiscalização depende do caso em concreto.

Porém, é de referir que as buscas 'em domicílio, em escritório de advogado ou em consultório médico', entre outros, continuam a ser feitas nos termos do Código de Processo Penal<sup>102</sup>, ou seja, só podem

Pública, adiante designado por CPSP.”

<sup>102</sup> O artigo 162.º (Busca domiciliária) do Código de Processo Penal: “1. A busca em casa habitada ou numa sua dependência fechada só pode ser ordenada ou autorizada pelo juiz, não podendo, salvo no caso previsto na alínea b) do n.º 4 do artigo 159.º, ser efectuada entre as 21 horas e as 7 horas, sob pena de nulidade. 2. Nos casos referidos nas alíneas a) e b) do n.º 4 do artigo 159.º, as buscas domiciliárias podem também ser ordenadas pelo Ministério Público ou ser efectuadas por órgãos de polícia criminal, sendo correspondentemente aplicável o disposto no n.º 5 do artigo 159.º. 3. Tratando-se de busca em escritório de advogado ou em consultório médico, ela é, sob pena de nulidade, presidida pessoalmente pelo juiz, o qual avisa previamente o presidente do organismo representativo da respectiva profissão, se um tal organismo existir,



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

efectuar-se quando forem ordenadas ou autorizadas pela autoridade judiciária ou perante a presidência pessoal desta.

Além de mais, a fim de tornar mais claro o âmbito da alínea 2) do n.º 1 do artigo 21.º, propõe-se, na versão final, ajustá-la em conformidade com a legislação vigente em Macau<sup>103</sup>, alterando a sua redacção “apresentar a documentação e os demais elementos que lhes forem exigidos, facilitar o exame de mercadorias e produtos e prestar as informações e as declarações que lhes forem solicitadas” para o seguinte: “exibir e apresentar os documentos e demais elementos para cumprimento da presente lei relativas às atribuições de fiscalização, bem como facilitar o exame de mercadorias e produtos sujeitos a fiscalização”. Com esta nova redacção, a expressão “demais elementos” engloba agora “as informações” e “as declarações” referidas na redacção anterior e também os elementos necessários ao cumprimento das disposições relativas às atribuições de fiscalização previstas na proposta de lei relativa à Criação do IAM. ”

Quanto à questão de o incumprimento do dever previsto na alínea 2) do n.º 1 constituir crime de desobediência, o proponente afirmou o

para que o mesmo, ou um seu delegado, possa estar presente. 4. Tratando-se de busca em estabelecimento oficial de saúde, o aviso a que se refere o número anterior é feito ao director, ou a quem legalmente o substituir.”

<sup>103</sup> Por exemplo, o artigo 75.º-E (Dever especial de colaboração) da Lei n.º 9/2016 (Alteração à Lei n.º 3/2001 – Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau): “1. Para efeitos de prevenção e fiscalização de crimes de corrupção eleitoral e do cumprimento dos deveres previstos nos dois artigos anteriores... qualquer entidade pública ou privada tem o dever de colaborar com o pessoal de investigação do Comissariado Contra a Corrupção que se encontre no exercício de funções quando devidamente identificado, nomeadamente: 2) Apresentar e fornecer documentos e dados necessários para o exercício das funções previstas no presente artigo.”; o artigo 4.º (Competências) da Lei n.º 5/2013 (Lei de segurança alimentar): “3. No exercício das suas funções e quando devidamente identificados, o pessoal de fiscalização referido no número anterior pode: 2) Solicitar a apresentação ou fornecimento de documentos e demais elementos necessários à execução da presente lei...”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

seguinte: "atenta a possibilidade de existirem motivos desculpáveis que levem o interessado a não apresentar ou fornecer os documentos e demais elementos que lhe forem exigidos pelo pessoal do IAM que exerça funções de fiscalização (por exemplo, extravio dos documentos ou elementos por razões objectivas), não incorre portanto, neste caso, em crime de desobediência simples, e por este motivo não foi adoptada no n.º 2 do artigo 21.º a resolução de cominar, mediante disposição legal da própria proposta de lei, a punição de desobediência simples no caso a que se refere a alínea 2) do n.º 1 do artigo 21.º, tal como é previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 312.º (Desobediência) do Código Penal '1. Quem faltar à obediência devida a ordem ou mandado legítimos, regularmente comunicados e emanados de autoridade ou funcionário competentes, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias se: a) Uma disposição legal cominar, no caso, a punição da desobediência simples.' "

Quanto à articulação deste artigo com outra legislação avulsa, segundo o proponente, "contando que na legislação vigente em Macau há ainda leis avulsas que prevêm a competência do pessoal do IACM para efectuar fiscalização, por exemplo, a Lei n.º 4/2016 (Lei de protecção dos animais) e a Lei n.º 5/2013 (Lei de segurança alimentar), e para que não fique de fora a aplicação dessas disposições, propõe-se introduzir na versão final o seguinte: 'salvo o disposto em lei especial'. Por outro lado, tendo em conta o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 312.º do Código Penal: '... Uma disposição legal cominar, no caso, a punição da desobediência simples', sugere-se assim a alteração a este número".



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Assim, o n.º 2 da versão final passou a ter a seguinte redação: "Incorrem no crime de desobediência simples todos aqueles que, sendo legalmente obrigados a fazê-lo, recusarem ao pessoal do IAM que se encontre no exercício de funções de fiscalização, a entrada ou a permanência nos locais ou estabelecimentos referidos no número anterior, salvo o disposto em lei especial."

No que respeita à expressão "locais onde se realizem actividades ou estabelecimentos sujeitos a fiscalização" constante do n.º 1 da versão final, um deputado questionou como é que se interpreta o termo "actividades". Porque é que não se prevê apenas "estabelecimentos"? Segundo a resposta do proponente, o que fica sujeito à fiscalização do IAC não é apenas os "estabelecimentos" mas também as "actividades", por exemplo, as "actividades" regulamentadas pelo Decreto-Lei n.º 47/98/M.

Além disso, os deputados prestaram ainda atenção à questão de os escritórios serem estabelecimentos sujeitos a fiscalização, e apontaram que é natural que aqueles estejam relacionados com a actividade em causa, por exemplo, podem ser guardadas amostras de conservas nos escritórios. Então, como é que se classifica isso? Segundo o proponente, há que tratar isso de acordo com a legislação que fiscaliza as actividades em causa, por exemplo, no futuro, o pessoal de fiscalização do IAM vai, nos termos da Lei de segurança alimentar, proceder à fiscalização dos estabelecimentos onde se produzem os géneros alimentícios<sup>104</sup>, quer isto

<sup>104</sup> O n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 5/2013 "Lei de segurança alimentar" dispõe que: "No exercício das suas funções e quando devidamente identificados, o pessoal de fiscalização referido no número anterior pode: 1) Aceder, nos termos da lei, aos locais e estabelecimentos onde se efectua a produção e comercialização de géneros alimentícios e proceder a inspecções..."





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

dizer que o mesmo não vai aceder ao local onde não se produzem os géneros alimentícios.

A Comissão aceitou a explicação e a proposta de alteração do proponente.

**50. Artigo 22.º - Pessoal com funções de fiscalização**

Em relação à alínea 1) do n.º 1 da versão inicial, houve opiniões a apontar que, nos termos do disposto do Código de Processo Penal em vigor<sup>105</sup>, as autoridades judiciais são o juiz, o juiz de instrução e o Ministério Público, portanto, convém saber em que situações é que o pessoal de fiscalização do IAM vai solicitar colaboração às autoridades judiciais.

Quanto à alínea 2) do mesmo número, a Comissão entendeu que existiam os seguintes problemas:

- Esta disposição não se mostrava coerente com o artigo 21.º, porque apenas o incumprimento do dever previsto na alínea 1) do n.º 1 do artigo 21.º é que constitui crime de desobediência simples, enquanto o incumprimento do dever previsto na alínea 2) do mesmo número não é crime. Neste caso, porque é que se participa ao Ministério Público?

<sup>105</sup> O n.º 1 do artigo 1.º (Definições) do Código de Processo Penal prevê que: "Para efeitos do disposto no presente Código, considera-se... b) Autoridade judiciária: o juiz, o juiz de instrução e o Ministério Público, cada um relativamente aos actos processuais que cabem na sua competência ...."



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

- A alínea b) do n.º 1 do artigo 225.º do Código de Processo Penal em vigor<sup>106</sup> já prevê a obrigação de denúncia por parte dos funcionários quanto a crimes de que tomarem conhecimento no exercício das suas funções. Assim sendo, não se percebia porque a proposta de lei previa aqui novamente esta obrigação, e a considerava como poder.

No que toca à alínea 2) do n.º 2 da versão inicial, um deputado perguntou: porque é que o pessoal de fiscalização do IAM necessita de utilizar veículo próprio no exercício das suas funções?

Depois de analisar as opiniões acima referidas e tendo em conta que, actualmente, já não se verificam, na prática, casos de “utilizar o veículo próprio sempre que as necessidades operacionais do serviço o justifiquem”, o proponente eliminou, na versão final, a alínea 2) do n.º 1 e a alínea 2) do n.º 2, assim como a expressão “solicitar às autoridades judiciais”, tendo aperfeiçoado a redacção destes dois números e a epígrafe em chinês deste artigo.

A Comissão aceitou a explicação e a proposta de alteração do proponente.

## 51. Artigo 23.º - Regime da gestão e fiscalização financeira e

<sup>106</sup> O n.º 1 do artigo 225.º (Denúncia obrigatória) do Código de Processo Penal prevê que: “1. A denúncia é obrigatória, ainda que os agentes do crime não sejam conhecidos... b) Para os funcionários, na aceção do artigo 336.º do Código Penal, quanto a crimes de que tomarem conhecimento no exercício das suas funções e por causa delas.”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

**patrimonial**

Quanto ao n.º 3 da versão inicial, um deputado pergutou: qual é o mecanismo de fiscalização a adoptar no futuro? Houve também opiniões a apontar que, nos termos do Regime de administração financeira pública em vigor<sup>107</sup>, "Integra obrigatoriamente o conselho administrativo dos organismos autónomos um representante da DSF, excepto quando a presença de tal representante esteja assegurada no Conselho de Fiscalização ou órgão equiparado". O proponente respondeu que ia, de acordo com a alínea 2) do artigo 30.º da proposta de lei (ou seja, do artigo 31.º da versão final) e através de regulamento administrativo, criar uma comissão de fiscalização para proceder aos respectivos trabalhos de fiscalização. Contudo, esta comissão não é órgão do IAM, e a respectiva composição e pessoal vão ser definidos por regulamento administrativo.

Segundo outras opiniões, as versões em chinês e em português do n.º 2 da versão inicial apresentavam divergências, portanto, pediu-se ao proponente explicações sobre o conteúdo que pretendeu regulamentar. Depois de estudar a questão, o proponente eliminou o número em causa, e explicou o seguinte: "o disposto no n.º 2... é definido tendo como referência o n.º 3 do artigo 28.º (Regime da gestão financeira) dos Estatutos do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais anexos à Lei n.º 17/2001 (Criação do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais): '3. A contabilidade do IACM baseia-se num plano de contas privativo, adaptado

<sup>107</sup> Cf. o n.º 2 do artigo 71.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2006 "Regime de administração financeira pública".



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

à natureza das respectivas atribuições, a aprovar por despacho do Chefe do Executivo'. Porém, após uma análise mais aprofundada e considerando que nos termos do artigo 26.º (Contabilidade de Serviços e Fundos Autónomos) do Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro, 'as normas de contabilização de receitas e despesas dos Serviços e Fundos Autónomos serão definidas no diploma especial a que se refere o n.º 2 do artigo 19.º'; que o artigo 19.º (Autorização de despesas) do referido Decreto-Lei previa no n.º 2 que 'Serão definidas em diploma especial as condições em que é conferida competência própria para autorização de despesas por parte dos órgãos dirigentes dos Serviços e Fundos Autónomos', disposição já revogada pelo Regulamento Administrativo n.º 6/2006 (Regime de administração financeira pública); que ao regime de contabilidade do IACM (como do futuro IAM) e respectivas classificações económicas, entre outros, se aplica o regime financeiro e patrimonial dos organismos autónomos em geral; e que está previsto no n.º 1 do artigo 23.º da proposta de lei que 'o regime da gestão financeira e patrimonial do IAM deve obedecer ao disposto no presente capítulo e, supletivamente, ao disposto no regime financeiro e patrimonial dos organismos autónomos', propondo-se eliminar o n.º 2 do artigo 23.º da proposta de lei na sua versão inicial."

A Comissão aceitou a explicação e a proposta de alteração do proponente.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'Z' at the top, followed by several other marks, and a signature 'Cla.' further down.

**52. Artigo 24.º Autonomia financeira e patrimonial e Artigo 25.º**  
**Origem de recursos**

A versão final é igual à versão inicial.

**53. Artigo 26.º Receitas próprias**

A redacção da versão portuguesa foi melhorada na versão final.

**54. Artigo 27.º Dotações extraordinárias**

A versão final é igual à versão inicial.

**55. Artigo 28.º Isenções**

A redacção da versão portuguesa foi melhorada na versão final.

**56. Artigo 29.º Transição do pessoal do Instituto para os Assuntos**  
**Cívicos e Municipais**

Um deputado perguntou o seguinte: "os seus anteriores direitos, retribuições e benefícios" previstos no n.º 1 estão já incluídos no



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

"vencimento que o trabalhador já auferi" referido no n.º 6? Porque é que há uma disposição especial no n.º 6? Na opinião de um deputado, para facilitar a interpretação do artigo, pode-se, tendo em conta as diferentes formas de contratação, definir as normas transitórias respectivas por números, mas um outro deputado entendeu que a actual sistematização é clara.

Em relação ao n.º 3 da versão inicial, surgiu a seguinte questão: com que condições é que o Governo vai conseguir atrair o pessoal do quadro do IACM ou o pessoal provido em regime de contrato administrativo de provimento a optar pelo regime de contrato individual de trabalho? Como é que se calcula o tempo de contribuição e o valor de transferência<sup>108</sup> do Regime de Previdência do pessoal do quadro que tenha optado pelo contrato individual de trabalho? No que diz respeito ao n.º 5, porque é que não se estipulam disposições transitórias para o pessoal do quadro em comissão de serviço do IACM que desempenha funções noutros serviços públicos?

O proponente explicou que a razão de o n.º 6 da versão inicial consagrar a disposição "em caso algum pode resultar da transição do

<sup>108</sup> O n.º 1 do art.º 26.º (Pessoal abrangido) da Lei n.º 8/2006 (Regime de Previdência dos Trabalhadores dos Serviços Públicos) define que: os trabalhadores que, no dia anterior à data da entrada em vigor da presente lei, se encontrem inscritos no Regime de Aposentação e Sobrevivência podem requerer a mudança para o Regime de Previdência. O art.º 27.º (Efeitos) define que " 1. O pedido de mudança de regime, depois de autorizado, produz os seguintes efeitos: ... 3) O tempo de serviço para efeitos de aposentação e sobrevivência até ao dia anterior à data da entrada em vigor da presente lei é convertido em tempo de contribuição para o Regime de Previdência e em valor a transferir; 4) O tempo de serviço para efeitos do cálculo do prémio de antiguidade no âmbito do Regime de Aposentação e Sobrevivência é convertido em tempo de contribuição para efeitos do cálculo do prémio de tempo de contribuição no âmbito do Regime de Previdência..."



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

—

peçoal do IACM para o IAM redução do vencimento que o trabalhador já auferir” é considerar que o vencimento é um dos assuntos que mais preocupam os trabalhadores, portanto, na proposta de lei estipula-se uma disposição especial. Contudo, após a ponderação das opiniões apresentadas pela Comissão, na versão final foi eliminado o n.º 6, e o respectivo conteúdo foi combinado no n.º 1.

O disposto do n.º 3 da versão inicial foi eliminado na versão final. Sobre isso, o proponente explicou o seguinte: o regime do peçoal do IAM provém basicamente do vigente regime do peçoal do IACM, principalmente o regime de contrato individual de trabalho, a intenção legislativa deste número é esperar que, através da opção do peçoal, se possa “acelerar a uniformização dos regimes internos diferentes de peçoal no futuro IAM. Mas depois de uma análise mais aprofundada e da ponderação das práticas, nomeadamente:

- 1) Garantir uma transição suave do peçoal do IACM para o futuro IAM;
- 2) Não reduzir os anteriores direitos, retribuições e benefícios do respectivo peçoal;
- 3) Actualmente, estão em vigor no IACM três regimes de peçoal, inclusivamente o regime jurídico da função pública em geral, o novo Estatuto do Peçoal do IACM e o antigo Estatuto do Peçoal do IACM. Após a criação do IAM, o Governo da RAEM dará prioritariamente início a duas fases de trabalho sucessivas, tendo



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

em conta as situações concretas. Na primeira fase, irá definir o estatuto privativo do pessoal do IAM no sentido de uniformizar os regimes de pessoal previstos nos dois Estatutos do Pessoal do IACM, o novo e o antigo. Na segunda fase, serão feitos estudos sobre a forma como se relaciona o regime do pessoal do IAM com o regime jurídico da função pública em geral, nomeadamente em articulação com a reforma geral do regime dos trabalhadores dos serviços públicos, o desenvolvimento da carreira profissional dos trabalhadores e as exigências de actualização das remunerações e benefícios da equipa dos trabalhadores dos serviços públicos da RAEM no futuro;

— Conclui-se, portanto, que não convém permitir, para além dos termos actualmente vigentes, ao pessoal do quadro ou pessoal provido em regime de contrato administrativo de provimento, a quem é aplicável o regime jurídico da função pública em geral, optar pela aplicação do regime do contrato individual de trabalho previsto no estatuto do pessoal do IAM, pelo que se propõe na versão final a eliminação dessa disposição”.

No que diz respeito à questão sobre a ausência da estipulação das disposições transitórias para o pessoal do quadro em comissão de serviço do IACM que desempenha funções noutros serviços públicos, foi realizada uma discussão com o proponente sobre as matérias ligadas ao vigente regime de comissão de serviço, nomeadamente a necessidade ou não da autorização do serviço público de origem.

O proponente respondeu o seguinte: “o pessoal do quadro do IACM contratado em regime de nomeação definitiva transita para o quadro do





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

IAM nos termos do artigo 29.º (Transição do pessoal do Instituto para os Assunto Cívicos e Municipais) da proposta de lei, sobretudo dos seus n.ºs 1 e 2. Se for do quadro, o trabalhador em prestação de serviço em comissão de serviço, noutros serviços ou entidades públicas, não irá ver afectada a sua transição para o quadro do IAM. E de acordo com o Regime da Função Pública vigente, ( incluindo o Decreto-Lei n.º 87/89/M (Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau), de 21 de Dezembro, e a Lei n.º 15/2009 (Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia) ), a renovação da comissão de serviço não exige parecer favorável do serviço de origem do trabalhador.”

O proponente entendeu que, considerando que a presente proposta de lei trata apenas do pessoal do quadro já em prestação de serviço em comissão de serviço noutros serviços públicos, mesmo que neste artigo não se aditem as respectivas disposições transitórias, não vai ser afectada a continuidade da comissão de serviço deste pessoal noutros serviços públicos.

No que diz respeito às disposições de “requisição” ou “destacamento” previstas neste artigo, o proponente justificou que “no ETAPM está claramente previsto que, tanto a requisição como o destacamento, só têm lugar ‘após parecer favorável do serviço de origem’, pelo que a ausência de previsão na proposta de lei pode suscitar a dúvida de ser interrompida tal situação jurídica, sendo necessário executar novamente o procedimento previsto no ETAPM. ”

Ademais, na versão final exclui-se a aplicação da norma prevista no



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

n.º 1 aos “membros do Conselho de Administração e do pessoal de chefia do IACM”, portanto, cria-se um artigo (ou seja o art.º 30.º da versão final) para regular a matéria. O proponente explicou que, “na anterior proposta de lei, a intenção consistia em salvaguardar os direitos e benefícios adquiridos dos membros do Conselho de Administração e do pessoal de chefia do IACM através da aplicação do artigo 20.º relativo ao ‘regime dos membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais e do pessoal de chefia’, especialmente do seu n.º 5: ‘Os membros do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais e o pessoal de chefia, no exercício do respectivo cargo, mantêm os seus anteriores direitos e benefícios...’. Mas, depois de uma análise mais aprofundada e no intuito de determinar claramente as garantias dadas ao respectivo pessoal, propõe-se acrescentar na proposta de lei alterada um novo artigo, artigo 30.º (Membros do Conselho de Administração e pessoal de chefia do IACM), para a normação específica dessa matéria.

Isto é, se o respectivo pessoal, no dia da criação do IAM, não for nomeado como membro do Conselho de Administração e como pessoal de chefia do IAM, pode ser tratado pelas disposições que a si se aplicam (por exemplo: aos membros do conselho de administração aplica-se a norma prevista no art.º 10.º do anexo do Estatuto do IACM<sup>109</sup> constante da Lei n.º 17/2001 (Criação do IACM) ou seja, as condições de cessação de funções

<sup>109</sup> Artigo 10.º (Designação, exoneração e estatuto dos membros) do Estatuto do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais: “1. Os membros do conselho de administração são escolhidos e exonerados livremente pelo Chefe do Executivo, através de despacho a publicar no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau. 2. As condições de exercício e cessação de funções dos membros do conselho de administração são fixadas em contratos individuais de trabalho celebrados com a RAEM, não sendo obrigatória a equiparação a cargos da Administração Pública.”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

previstas no seu contrato individual de trabalho), e também pelas disposições dos n.os 3 e 4 do art.º 20.º da proposta de lei, ou seja, podem ser dispensados de concurso para serem contratados por qualquer serviço ou entidade na modalidade de contrato administrativo de provimento na mesma carreira em que se encontravam antes de assumirem as respectivas funções, sendo definidos a respectiva categoria e o escalão conforme o tempo de serviço legalmente exigível para acesso ao grau ou progressão ao escalão do lugar a preencher (n.º1 do art.º 30); os membros do Conselho de Administração e o pessoal de chefia do IACM que forem nomeados não são prejudicados nos seus anteriores direitos e benefícios, nomeadamente no que se refere aos descontos para as pensões de aposentação e sobrevivência, às contribuições para o regime de previdência dos trabalhadores dos serviços públicos, ao gozo de férias e ao acesso nas respectivas carreiras, contando-se todo o tempo de serviço prestado no IACM para todos os efeitos legais (n.º2 do art.º 30.º na versão final). ”

A Comissão aceitou a explicação e a proposta de alteração do proponente.

**57. Artigo 30.º - Membros do Conselho de Administração e pessoal de chefia do IACM**

Este artigo foi aditado pelas razões acima aduzidas.

**58. Artigo 31.º - Regulamento administrativo complementar**



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

**(Artigo 30.º da versão inicial)**

A Comissão entende que as matérias a regular por regulamento administrativo complementar não se limitam apenas às referidas neste artigo, portanto, para evitar qualquer omissão, sugere-se que seja considerada a utilização da forma de elencagem exemplificativa.

Além disso, pediu-se ainda uma explicação ao proponente sobre a razão por que não estão reguladas na proposta de lei as matérias relativas à transmissão do património do IACM.

Após estudo, o proponente procedeu à alteração da norma deste artigo, adoptando a forma exemplificativa para elencar as matérias a regular por regulamento administrativo complementar, aditando ainda uma nova alínea 4), prevendo que o “procedimento concreto e forma da transferência do património do IACM para a titularidade da RAEM ou do IAM” sejam regulados por regulamento administrativo complementar. O proponente justificou que a não adopção, como referência, da forma de lei prevista na Lei n.º17/2001 (Criação do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais) para a regulação dessas materiais se deve ao facto de “não há na proposta de lei disposições que regulem o património do IACM e seus demais direitos e obrigações, porque não se trata de matérias ‘reservadas à lei’ conforme o estipulado no artigo 6.º (Leis) da Lei n.º 13/2009 (Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas), e por este motivo



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

propõe-se, na proposta de lei, que essas matérias sejam reguladas por regulamento administrativo complementar ao abrigo da alínea 7) do n.º 1 do artigo 7.º (Regulamentos administrativos independentes e complementares), onde se lê: “7) Outras matérias não abrangidas no artigo 6.º da presente lei”, e do n.º 2 do mesmo artigo da referida Lei: “2. Podem ser objecto de regulamentos administrativos complementares as matérias reguladas em leis que se devam executar”. Adiantou ainda o proponente que o património que venha a ser referido no futuro regulamento administrativo complementar se sujeita a registo oficioso, pelo que se propõe que as especificações que se mostrarem necessárias, relativas ao património, sejam comunicadas ao respectivo conservador, para que este, oficiosamente, proceda ao correspondente tratamento nos registos.

A Comissão acolheu a explicação e a proposta de alteração do proponente.

**59. Artigo 32.º - Processos pendentes (artigo 31.º da versão inicial)**

Como a proposta de lei não tomou por referência o artigo 34.º dos Estatutos do IACM anexos à Lei n.º 17/2001 (Criação do IACM) para manter a actual forma de impugnação administrativa contra as decisões administrativas sancionatórias, ou os actos de liquidação de taxas, tarifas ou outras importâncias, ou seja, deixou de prever que dos referidos actos



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

“cabe recurso hierárquico necessário para o conselho de administração”, a Comissão solicitou esclarecimentos ao proponente.

O proponente esclareceu que se aplica, nestes casos, o regime geral previsto no código do Procedimento Administrativo e no Decreto-Lei n.º52/99/M, ou seja, a actual forma de apresentação de recurso ao conselho de administração passa de “recurso hierárquico necessário” para “recurso hierárquico facultativo”, simplificando os procedimentos administrativos e coadunando-se com as normas do Decreto-Lei n.º52/99/M<sup>110</sup>.

A introdução de uma alteração à actual forma de impugnação administrativa implica que se regule neste artigo os casos pendentes.

Relativamente à norma constante no n.º 1 da versão inicial, há quem entenda que os procedimentos sancionatórios não são os procedimentos de liquidação e as decisões também não são sobre os actos de liquidação. E no que toca à norma do n.º2, parece que aqui se omitiu a menção da norma jurídica.

Depois de analisadas as referidas opiniões, o proponente aperfeiçoou a redacção deste artigo, prevendo-se expressamente no seu número 2 que

<sup>110</sup> Determina o artigo 16.º (Impugnação da decisão) do Decreto-Lei n.º52/99/M que “Da decisão sancionatória cabe recurso contencioso para o Tribunal Administrativo”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

“aos casos em que já se procedeu à notificação relativamente à liquidação ou à aplicação de multa, antes da entrada em vigor da presente lei, continua a ser aplicável a legislação anteriormente vigente.” Por outras palavras, a esses casos continua a ser aplicado o artigo 34.º dos Estatutos do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, em que o recurso contencioso só pode ser apresentado depois de intentado recurso hierárquico necessário para o conselho de administração do IACM.

A Comissão acolheu a explicação e a sugestão do proponente.

**60. Artigo 33.º - Posturas em vigor (Artigo 32.º da versão inicial)**

Suscitou-se a dúvida sobre como é que são tratadas as questões relativamente às normas das posturas em vigor, cuja natureza seja eventualmente de poder político. Segundo a resposta do proponente, “decisão relativa ao tratamento das leis anteriormente vigentes em Macau nos termos do artigo 145.º da Lei Básica da RAEM da República Popular da China”, aprovada em 31 de Outubro de 1999 pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, está claramente prevista a não adopção como leis da RAEM as disposições no Regime Jurídico dos Municípios (Lei n.º 24/88/M) que consubstanciam o poder político dos órgãos municipais. Ainda a Lei Básica de Macau prevê no seu artigo 95.º o seguinte: ‘A Região Administrativa Especial de Macau pode dispor de órgãos municipais sem poder político ...’ e, no seu artigo 8.º: “as leis, os decretos-leis, os



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

regulamentos administrativos e demais actos normativos previamente vigentes em Macau mantêm-se, salvo no que contrariar esta Lei ou no que for sujeito a emendas em conformidade com os procedimentos legais, pelo órgão legislativo ou por outros órgãos competentes da Região Administrativa Especial de Macau.”; a Lei n.º 1/1999 (Lei de Reunificação) prevê no seu artigo 3.º (Legislação previamente vigente): “1. As leis, os decretos-leis, os regulamentos administrativos e demais actos normativos previamente vigentes em Macau são adoptados como legislação da Região Administrativa Especial de Macau, salvo no que contrariarem a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau” e, no seu artigo 15.º (Reorganização dos órgãos municipais),: “1. Os órgãos municipais de Macau previamente existentes são reorganizados para órgãos municipais provisórios sem poder político ... 3. Os órgãos municipais provisórios funcionam até à constituição legal dos novos órgãos municipais, não podendo a sua duração exceder 31 de Dezembro de 2001.”

Em suma, não são mantidas as leis, os decretos-leis, os regulamentos administrativos e demais actos normativos previamente (antes da Transferência de Poderes) vigentes em Macau que contrariarem a Lei Básica da RAEM, salvo se houver alteração nos termos legais. Como a Lei Básica de Macau prevê a possibilidade de a RAEM dispor de órgãos municipais sem poder político e a Lei n.º 1999 prevê a reorganização dos órgãos municipais previamente existentes para órgãos municipais





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

provisórios sem poder político<sup>111</sup>, as disposições que consubstanciavam o carácter político dos órgãos municipais, por não corresponderem à Lei Básica de Macau e à Lei n.º 1/1999, deixaram de produzir efeitos.”

Uma outra dúvida que foi suscitada tem a ver com a coincidência entre a data da publicação da lei e a da entrada em vigor, sugerindo-se o aperfeiçoamento da respectiva redacção, sugestão esta que foi acolhida pelo proponente. A expressão “à data da publicação da presente lei” foi substituída por “à data da entrada em vigor da presente lei”.

A Comissão acolheu a explicação do proponente.

**61. Artigo 34.º - Extinção do IACM (Artigo 33.º da versão inicial)**

Levantou-se a questão da inconformidade entre a versão chinesa e portuguesa quanto ao termo “outros actos jurídicos” constante do n.º 2 deste artigo; e alguém referiu que a legislação vigente relativa ao IACM também atribui competências de aplicação de sanções ao presidente do conselho de administração do IACM, portanto, seria necessário aditar o termo “referências” no n.º 2.

<sup>111</sup> Posteriormente, o Governo da RAEM criou o IACM, em 1 de Janeiro de 2002, através da Lei n.º 17/2001 (Cria o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais), sendo extintos o Município de Macau Provisório e o Município das Ilhas Provisório e dissolvidos os respectivos órgãos municipais provisórios.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Em resposta, o proponente esclarece que “depois de analisar a legislação vigente em Macau<sup>112</sup> e a abrangência do conceito de ‘actos jurídicos’, propõe-se a substituição da expressão ‘negócios jurídicos’ prevista no anterior n.º2 do artigo 33.º (artigo 34.º da proposta de lei alterada) da versão portuguesa da proposta de lei por ‘actos jurídicos’. O Prof. Doutor João Castro Mendes<sup>113</sup> salienta que os ‘actos jurídicos’ devem ser entendidos em sentido lato, podendo neles serem incluídos... acto jurídico simples e negócio jurídico, etc.”

Introduziu-se na versão final o termo acima referido em língua portuguesa, aperfeiçoou-se a norma do seu n.º2, e aditou-se a referência ao presidente do Conselho de Administração<sup>114</sup>.

<sup>112</sup> Por exemplo, artigo 17.º (Actualização de referências) do Regulamento Administrativo n.º 25/2017 (Organização e funcionamento da Direcção dos Serviços de Economia), artigo 4.º (Extinção do Gabinete Coordenador de Segurança) da Lei n.º 1/2017 (Alteração à Lei n.º 1/2001 — Serviços de Polícia Unitários da Região Administrativa Especial de Macau e à Lei n.º 9/2002 — Lei de Bases da Segurança Interna da Região Administrativa Especial de Macau), artigo 3.º (Actualização de referências) do Regulamento Administrativo n.º 11/2017 (Aprova o Regulamento técnico das redes de distribuição de gases combustíveis em baixa pressão), artigo 11.º (Actualização de referências) do Regulamento Administrativo n.º 29/2016 (Alteração ao Regulamento Orgânico da Direcção dos Serviços de Correios), artigo 16.º (Actualização de referências) do Regulamento Administrativo n.º 27/2016 (Conselho para os Assuntos das Mulheres e Crianças), etc..

<sup>113</sup> “Introdução ao Direito”, obra do Prof. Doutor João Castro Mendes, traduzida por Vong Hin Fai, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, 1998, página 103 e seguintes.

<sup>114</sup> Podendo, tanto o Conselho de Administração do IACM, como o presidente do Conselho de Administração do IACM, delegar ou subdelegar parcialmente as suas competências aos restantes membros do Conselho de Administração do IACM e ao pessoal de chefia do IACM, incluindo chefes de departamento e chefes de divisão, fazer neste artigo apenas referência à substituição pode não cobrir totalmente os sujeitos dos respectivos actos. Tendo em consideração o facto de o proponente pretender definir a estrutura orgânica interna do IAM por regulamento administrativo complementar, é, portanto, nesta sede, que essas matérias vão ser tratadas.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

A Comissão acolheu a explicação e a sugestão do proponente.

**62. Artigo 35.º - Revogação (Artigo 34.º da versão inicial)**

Aperfeiçoou-se na versão final a redacção em língua portuguesa.

**63. Artigo 36.º - Entrada em vigor (Artigo 35.º da versão inicial)**

Relativamente à data da entrada em vigor, o proponente esclareceu que, além de ter de se articular com o tempo necessário para alterar a Lei Eleitoral do Chefe do Executivo e para a produção do regulamento administrativo complementar, há que ter ainda em conta a anuidade do orçamento financeiro, propondo-se assim que “a presente lei entra em vigor no dia 1 de Janeiro de 2019.”

A Comissão acolheu a explicação do proponente.

**VI**  
**Conclusão**

**64.** Em conclusão, apreciada e analisada a proposta de lei, a Comissão:

1) É de parecer que a proposta de lei reúne os requisitos necessários



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

para apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;

2) Sugere que, na reunião plenária destinada à apreciação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Macau, 24 de Julho de 2018.

A Comissão,

Chan Chak Mo  
(Presidente)

Wong Kit Cheng  
(Secretário)

Ng Kuok Cheong

Mak Soi Kun

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a checkmark, a signature, and the word "Clon" written twice.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Chan Iek Lap

Chan Hong

Wu Chou Kit

Lam Iok Fong

Chan Wa Keong

Leong Sun Iok