



Região Administrativa Especial de Macau

Criação do órgão municipal sem poder político

Documento de Consulta

Governo da Região Administrativa Especial de Macau

Outubro de 2017

Índice

Introdução	1
1. Questões fundamentais da criação de órgãos municipais sem poder político	3
(1) Necessidade da sua criação.....	3
(2) Princípios fundamentais da criação de órgãos municipais ...	5
(3) Definição da natureza de órgãos municipais como órgão “sem poder político”	6
(4) Natureza de órgãos municipais.....	7
2. Forma de criação e funções dos órgãos municipais ..	8
(1) Forma de criação de órgãos municipais	8
(2) Funções dos órgãos municipais	8
(3) Colocação do pessoal do IACM.....	9
3. Organização e constituição de órgãos municipais ...	10
(1) Conselho de administração municipal	10
(2) Conselho consultivo municipal.....	10
4. Representantes dos membros dos órgãos municipais na Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo	12
Conclusão	14

Introdução

- 1 A Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (adiante designada por “Lei Básica de Macau”) prevê nos artigos 95.º e 96.º o seguinte: “ 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. A competência e a constituição dos órgãos municipais são reguladas por lei.”

- 2 Desde a constituição do 4.º mandato do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, 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 através de diversos meios, nomeadamente por via da retrospectiva documental, análise legislativa, palestras e intercâmbios, entre outros.

- 3 Depois de analisadas globalmente as diferentes opiniões da sociedade de Macau e de consultadas as do Governo Central, o Governo da RAEM, atendendo rigorosamente às disposições consagradas na Lei Básica de Macau, apresentou as propostas sobre a criação de órgãos municipais sem poder político, suas competências e funções, formas de criação dos seus membros, entre outros. Decorre agora uma consulta sobre estas propostas a fim de melhor auscultar as opiniões dos diversos sectores sociais e formar-se o necessário consenso para que se possa dar início ao processo legislativo e aos preparativos da criação de órgãos municipais sem poder político, procurando-se que os mesmos sejam criados legalmente conforme o consagrado na Lei Básica de Macau em inícios de 2019 e de forma a que sejam criados os representantes dos membros dos órgãos municipais a integrar a Comissão Eleitoral do 5.º Mandato do Chefe do Executivo.

4 Nestes termos, para facilitar a compreensão por parte da população em geral sobre as propostas agora apresentadas, o presente documento de consulta inclui no seu conteúdo quatro aspectos: o primeiro refere-se às questões básicas da criação de órgãos municipais sem poder político, em que se explica no essencial a necessidade da sua criação e os princípios fundamentais a serem observados, a definição da sua natureza como “órgão sem poder político”, entre outras matérias; o segundo consiste na apresentação de propostas nomeadamente sobre a criação desses órgãos, suas competências e funções; o terceiro refere-se à concepção quanto à organização dos órgãos municipais e às formas de criação dos seus membros; o quarto aos arranjos a serem feitos relativamente aos representantes dos órgãos municipais que venham integrar a Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo.

5 O Governo da RAEM espera que todos os sectores sociais, as associações ou organizações e a população em geral participem activamente apresentando as suas opiniões ou sugestões durante o período de consulta através de um dos seguintes meios:

- Por via electrónica: www.omspp.gov.mo
- Por correio: Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, Rua do Campo n.º 162, Edifício Administração Pública, r/c, Macau
(Deve ser indicado no sobrescrito “Opiniões e sugestões sobre a criação de órgãos municipais sem poder político”)
- Por entrega pessoal: Balcão de atendimento sito no rés-do-chão do Edifício Administração Pública, Rua do Campo n.º 162, Macau.
- Telefaxes: 8987 0898 ou 8987 0899
- Telefone: 8866 8866

Período de consulta: De 25 de Outubro de 2017 a 23 de Novembro de 2017

O presente documento de consulta encontra-se disponível em www.omspp.gov.mo

Caso pretenda manter a confidencialidade das suas opiniões ou sugestões, é favor de o indicar claramente.

1. Questões fundamentais da criação de órgãos municipais sem poder político

(1) Necessidade da sua criação

- 6 Em 1987, foi determinado na Declaração Conjunta Luso-Chinesa que o Governo da República Popular da China voltaria a assumir o exercício da soberania sobre Macau a partir de 20 de Dezembro de 1999. A Assembleia Popular Nacional adoptou em 1993 a Lei Básica de Macau na qual se prevê que a Região Administrativa Especial de Macau pode dispor de órgãos municipais sem poder político, os quais 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, sendo a sua competência e constituição reguladas por lei. A par disso, no anexo I à Lei Básica de Macau (e sua Proposta de revisão) está previsto que a Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo integra também representantes dos membros dos órgãos municipais.
- 7 Tendo em vista a concretização de uma transição sem sobressaltos, foi adoptada a 29 de Agosto de 1999 na décima sessão plenária da Comissão Preparatória da Região Administrativa Especial de Macau da Assembleia Popular Nacional a “Decisão relativa aos Órgãos Municipais de Macau”, segundo a qual os órgãos municipais previamente existentes em Macau seriam reorganizados para se constituírem órgãos municipais provisórios da Região Administrativa Especial de Macau antes da constituição dos órgãos municipais sem poder político e, as leis e os regimes dos órgãos municipais previamente vigentes em Macau manter-se-iam, salvo o que contrariasse a Lei Básica ou determinação em contrário do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Nestes termos, foi definido na Lei n.º 1/1999 (Lei de Reunificação) que os órgãos municipais de Macau previamente existentes seriam reorganizados para se constituírem órgãos municipais provisórios sem poder político, os quais funcionariam

até à constituição legal dos novos órgãos municipais, não podendo a sua duração exceder 31 de Dezembro de 2001.

- 8** Ao abrigo da Lei n.º 17/2001 (Criação do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais) da Região Administrativa Especial de Macau, em 1 de Janeiro de 2002, foram extintos o Município de Macau Provisório e o Município das Ilhas Provisório e dissolvidos os respectivos órgãos municipais provisórios, as universalidades dos direitos e obrigações dos municípios provisórios transferidas automaticamente para o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM), a propriedade dos bens móveis ou imóveis pertencentes aos municípios provisórios transferida para o IACM e os vínculos funcionais dos funcionários e demais trabalhadores estabelecidos com os municípios provisórios consideraram-se estabelecidos com o IACM. Atendendo a que o IACM não é considerado o órgão municipal sem poder político a que se refere a Lei Básica de Macau, nem detém o IACM membros que integraram a Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo, persiste assim a necessidade de o Governo da RAEM criar, em tempo oportuno, órgãos municipais sem poder político nos termos da Lei Básica de Macau e aperfeiçoar a composição da Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo.
- 9** Por outro lado, conforme o proposto no Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Região Administrativa Especial de Macau (2016-2020) (adiante designado por “Plano Quinquenal de Desenvolvimento”), Macau desenvolver-se-á para se transformar numa cidade com condições ideais de vida de nível internacional, em que a construção de uma comunidade harmoniosa e o melhoramento dos serviços relacionados com a vida da população constituem igualmente prioridades das acções governativas da RAEM. Estando envolvidas nesses assuntos várias áreas de governação e tendo em conta a situação em que se encontra o Governo da RAEM, é necessário reestruturar gradualmente os organismos e mecanismos correlacionados a fim de reforçar a auscultação de opiniões, a análise e a adopção de medidas correspondentes, impulsionando deste modo a cooperação entre os serviços.

- 10 Resumidas as disposições da Lei Básica de Macau e tendo em consideração as necessidades do desenvolvimento da RAEM no futuro, o Governo da RAEM entende que a preparação da criação de órgãos municipais sem poder político terá neste momento um significado positivo.

(2) Princípios fundamentais da criação de órgãos municipais

- 11 O Governo da RAEM entende que a criação de órgãos municipais sem poder político deve sempre observar dois princípios fundamentais:
- 12 O primeiro consiste no princípio da legalidade. Os órgãos municipais devem ser criados em estrita observância dos termos previstos na Lei Básica de Macau, ou seja: os órgãos municipais são por natureza sem poder político e incumbidos pelo Governo da RAEM de prestar serviços, sendo a sua competência e constituição reguladas por lei.
- 13 O segundo consiste na sua correspondência às necessidades reais do desenvolvimento de Macau. O Governo da RAEM propõe no Plano Quinquenal de Desenvolvimento o princípio da racionalização de quadros e simplificação administrativa para elevar a capacidade executiva do próprio governo e prosseguir o objectivo de uma boa governação. Nestes termos, não seria aconselhável que a criação de órgãos municipais viesse alargar a estrutura e o quadro do Governo da RAEM, devendo, por isso, a estruturação 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.

(3) Definição da natureza de órgãos municipais como órgão “sem poder político”

- 14 Ao abrigo das disposições da Lei Básica de Macau relativas aos órgãos municipais, a natureza “sem poder político” constitui o posicionamento básico desses órgãos, pelo que é indispensável defini-la com a devida clareza:
- 15 A definição dos órgãos municipais como “órgãos sem poder político” na Lei Básica de Macau reside principalmente no facto de ter sido implementada em Macau uma administração e autonomia local até ao seu regresso à Pátria. Nessa altura, os órgãos municipais e a Administração chefiada por um governador constituíam de certo modo dois graus de governo, sendo que esses órgãos seguiam a autonomia local portuguesa e dispunham de um órgão representativo criado através de eleições, ao passo que na Região Administrativa Especial de Macau sob o enquadramento de “um País, dois sistemas”, há apenas um grau de governo, ou seja, o Governo da RAEM. A criação de órgãos municipais ao abrigo da Lei Básica de Macau constituirá apenas uma disposição de funções, para que os órgãos municipais sejam incumbidos pelo Governo da RAEM de prestar serviços e dar pareceres de carácter consultivo, não tenham a natureza de governo local de segundo grau nem gozar da autonomia local e não disponham de um órgão representativo criado através de eleições.
- 16 Concretamente, mesmo que os órgãos municipais sejam incumbidos pelo Governo de servir a população e de dar pareceres de carácter consultivo ao Governo, a relação entre ambos não constituirá uma descentralização vertical, mas sim uma relação de delegação. Isto significa que os órgãos municipais enquanto delegados devem responder perante o delegante, ou seja o Governo da RAEM, uma vez que as competências dos órgãos municipais são resultantes de uma delegação do Governo da RAEM e definidas por lei.
- 17 Poder-se-ia acrescentar que, os órgãos municipais enquanto incumbidos de servir a população, podem exercer alguns poderes administrativos

tidos como necessários à prestação de serviços. No entanto, tais poderes administrativos não se revestem de autonomia, são apenas poderes derivados, não tendo, também, os órgãos municipais, por isso, a natureza de Administração Pública. De facto, os “serviços prestados” incluem ou até constituem por si próprios um “acto de administração” em certas situações. Os órgãos municipais não têm a natureza e o estatuto de um governo local, razão pela qual o exercício pelos órgãos municipais dos poderes administrativos necessários não lhes atribui a natureza de órgão com poder político.

(4) Natureza de órgãos municipais

- 18 Atendendo a que os órgãos municipais sem poder político são incumbidos pelo Governo de exercer um certo poder público, aconselha-se portanto que os mesmos sejam constituídos como organismos autónomos com natureza de pessoa colectiva de direito público. A natureza “autónoma” significa aqui meramente que os órgãos municipais são diferentes dos serviços administrativos gerais no que respeita à gestão interna e funcionamento, mas sem qualquer poder político.

2. Forma de criação e funções dos órgãos municipais

(1) Forma de criação de órgãos municipais

- 19 Considerando a realidade histórica que incide sobre o IACM, os municípios provisórios e os municípios existentes antes do regresso de Macau à Pátria, bem como para prosseguir o princípio da implementação da política governativa de “racionalização de quadros e simplificação administrativa”, é sugerida a extinção do IACM e a criação de órgãos municipais sem poder político.
- 20 Quanto à designação dos órgãos municipais, pode-se adoptar directamente a expressão “municipais” a que se refere a Lei Básica de Macau e o “Instituto”, primeira palavra do nome do actual IACM. Além disso, devido à dimensão geográfica e populacional de Macau, não há qualquer necessidade de criar vários órgãos municípios ou suas delegações e, conseqüentemente, não é necessário que seja criado um órgão municipal sob a designação de “Instituto para os Assuntos Municipais”. Nestes termos, sugere-se que o órgão municipal seja designado por “Instituto Municipal”.

(2) Funções dos órgãos municipais

- 21 Há mais de 15 anos que o IACM tem vindo a servir a comunidade, tendo a prestação dos seus serviços se pautado pela eficácia e tido reconhecimento por parte da população em geral. Os órgãos municipais sem poder político poderão, basicamente, suceder nas funções actualmente desempenhadas pelo IACM, e dar pareceres de carácter consultivo a pedido do Governo ou quando fundados no exercício das suas atribuições e nas necessidades de serviço. Uma pequena parte das atribuições do IACM seria transferida para outros serviços competentes do Governo da RAEM enquanto estes iriam transferir, em tempo oportuno, algumas suas atribuições para os órgãos municipais.

- 22** Além da prestação de serviços culturais, recreativos, de higiene ambiental, entre outros, os órgãos municipais poderão ter como suas funções a promoção da construção de uma comunidade harmoniosa e a satisfação das necessidades de vida dos habitantes.

(3) Colocação do pessoal do IACM

- 23** Após a criação de órgãos municipais sem poder político, será extinto o IACM. Tendo em conta as funções que serão atribuídas aos órgãos municipais, a maioria do pessoal do IACM será transferido para os mesmos, sendo os restantes trabalhadores do IACM transferidos para outros serviços competentes. O Governo da RAEM assegura que os interesses dos trabalhadores do IACM não serão prejudicados, materializando e salvaguardando uma transição, sem sobressaltos, das funções e do pessoal do IACM.

3. Organização e constituição de órgãos municipais

24 A organização de órgãos municipais deve ser instituída tendo em conta as duas funções que lhes são previstas pela Lei Básica de Macau, ou seja, a prestação de serviços e de pareceres de carácter consultivo, pelo que é sugerido que os órgãos municipais disponham de um conselho de administração municipal e um conselho consultivo municipal, competindo-lhes exercer respectivamente as referidas funções, e que os membros destes dois conselhos sejam também membros dos órgãos municipais e residentes permanentes da RAEM.

(1) Conselho de administração municipal

25 Sendo um órgão executivo, o conselho de administração municipal de órgãos municipais será incumbido pelo Governo de prestar serviços municipais à população, exercendo, todos os seus membros, funções a tempo inteiro. Sugere-se que, por nomeação do Chefe do Executivo, o conselho de administração municipal seja constituído por indivíduos com experiência e capacidade de administração pública.

26 O conselho de administração municipal será constituído por presidente, vice-presidente e vogais, sugere-se que o número de membros não seja superior a 8.

(2) Conselho consultivo municipal

27 Sendo um órgão consultivo, o conselho consultivo municipal de órgãos municipais será incumbido pelo Governo de dar pareceres de carácter consultivo sobre os assuntos municipais, exercendo, os seus membros, em geral, funções a tempo parcial. Sugere-se que, por nomeação do Chefe do Executivo, o conselho consultivo municipal seja constituído por indivíduos com experiência em serviços comunitários e de nível básico ou por indivíduos com capacidade suficiente em especialidades e

prestação de serviços, no âmbito relacionado com as funções dos órgãos municipais.

- 28** O conselho consultivo municipal será constituído por um número não superior a 25 membros, incluindo um presidente e vogais, sendo o presidente eleito de entre os vogais. O conselho consultivo municipal poderá dispor de grupos de trabalho em função das necessidades.
- 29** Com o objectivo de permitir a mais individualidades sociais a oportunidade de participar em trabalhos de órgãos municipais e formar mais quadros qualificados que se interessam em servir os habitantes, sugere-se que o mandato dos vogais do conselho consultivo municipal seja de 5 anos, podendo ser renovado uma só vez.

4. Representantes dos membros dos órgãos municipais na Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo

- 30 Os vogais quer do conselho de administração municipal quer do conselho consultivo municipal são membros dos órgãos municipais e, estes dois conselhos, como um ente indissociável, são responsáveis perante o Governo da RAEM, devendo assim os representantes dos membros dos órgãos municipais que integram a Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo ser eleitos por e de entre os vogais dos dois conselhos.
- 31 Nos termos do artigo 2.º da Proposta de revisão da Metodologia para a Escolha do Chefe do Executivo da RAEM constante do Anexo I da Lei Básica da RAEM, a Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo é composta por 400 membros, sendo o 4.º sector formado por um total de 50 pessoas, incluindo 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. Como actualmente na Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo não há representantes dos membros dos órgãos municipais, o método de atribuição daqueles 50 assentos no 4.º sector é o seguinte: 22 representantes dos deputados à Assembleia Legislativa, 12 deputados de Macau à Assembleia Popular Nacional e 16 representantes dos membros de Macau no Comité Nacional da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês.
- 32 Com a criação de órgãos municipais, a atribuição de assentos ao 4.º sector deverá ser ajustada. Os 12 deputados de Macau à Assembleia Popular Nacional são membros por inerência da Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo, pelo que esses 12 assentos é um número fixo. Sendo a Assembleia Legislativa um órgão de poder político da RAEM, o número de assentos para representantes dos seus deputados também não deve ser reduzido. Pelo exposto, sugere-se que, no 4.º sector da

Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo, o número de representantes dos membros de Macau no Comité Nacional da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês seja reduzido de 16 para 14 pessoas e sejam aumentados 2 representantes dos membros dos órgãos municipais.

Conclusão

- 33** Constitui consenso da sociedade que a RAEM pode criar, nos termos da lei, órgãos municipais sem poder político. Já no início do processo, no âmbito dos estudos desenvolvidos, o Governo da RAEM tem em consideração que a criação de órgãos municipais é um tema merecedor de grande atenção por parte de muitas personalidades sociais e veiculador de diversas opiniões. No entanto, no cumprimento rigoroso da Lei Básica, cabe ao Governo da RAEM ter um conhecimento exacto sobre o conceito “sem poder político” e o âmbito das funções dos órgãos municipais definidos na Lei Básica, e só assim se poderá planear em concreto a criação de órgãos municipais.
- 34** Sendo um princípio consagrado na Lei Básica, a relação crucial entre o Governo da RAEM e os órgãos municipais reside na incumbência por aquele de eles prestarem serviços e, neste quadro, o órgão legislativo da RAEM, por um lado, produzirá a lei, especificando quais as funções de que os órgãos municipais estariam incumbidos pelo Governo, bem como as competências e a composição dos mesmos e, por outro, procederá à revisão da Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo, de forma a melhorar a composição da Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo.
- 35** Sobre a solução em concreto para a criação dos órgãos municipais, é provável a existência de diversas opiniões no seio da sociedade. O Governo da RAEM espera, através desta consulta pública, que os sectores sociais debatam plenamente o assunto, alcançando o consenso apesar das divergências para, conseqüentemente, se esboçar em conjunto os órgãos municipais compatíveis quer com o disposto na Lei Básica, quer com a realidade do desenvolvimento de Macau.