

Da Criação de Órgãos Municipais Sem Poderes Políticos — Reflexões Analíticas sobre Alguns Problemas

*Zhuang Zhenzhen, Zhuang Yongshen**

Desde que o *Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2015* propôs a realização de estudos sobre a criação de órgãos municipais sem poderes políticos, cada um dos sectores da sociedade manifestou diferentes opiniões sobre a necessidade da criação de tais órgãos e também sobre qual a forma que eles deveriam revestir. O presente artigo parte das disposições da *Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China* (doravante referida como *LBM*) alusivas aos órgãos municipais, investigando qual a intenção do legislador e quais as implicações dessas normas; a partir desses conteúdos, discutem-se os caminhos possíveis para a criação de órgãos municipais sem poderes políticos e algumas questões correlacionadas.

I. Evolução dos Órgãos Municipais e sabido Origem dos Problemas

A questão dos órgãos municipais tem uma certa particularidade no contexto da história de Macau. Como é genericamente, o regime político municipal tem uma origem bastante remota, de modo que os órgãos municipais têm como predecessor o “Senado da Câmara”, criado em 1583. A sua composição era definida por meio de eleições locais, em que participavam os residentes portugueses com direito a voto, ou seja, era uma organização política autónoma e interna dos residentes de Macau. Para proteger os seus interesses, o Senado adoptava uma política de “Dupla Fidelidade”: de um lado, obtinha um mandato do Governador de Macau, investido por Portugal, gozando desta maneira de amplas faculdades políticas, administrativas e legislativas — ademais de exercer uma certa autonomia, que se prolongou por um certo período, definindo a direcção

* Tutora do Centro de Estudos “Um País, Dois Sistemas” do Instituto Politécnico de Macau, Doutoranda pela Academia de Direito da Universidade Renmin da China/Doutorando pelo Instituto de Investigação sobre a Europa da Academia de Ciências Sociais da China

para a vida política dos portugueses residentes em Macau. Por outro lado, o Senado também obtinha a aceitação da corte Qing, sendo por ela investido¹.

Em 1783, a Rainha de Portugal D. Maria I outorgou as “Providências Régias”, exigindo que o Senado da Câmara apresentasse as suas contas ao Governador de Macau e a um Juiz enviado pela corte portuguesa. Atribuía, ainda, a jurisdição sobre os portugueses de Macau ao Governador de Macau, além do poder de veto sobre as decisões do Senado. A partir de então, o Governador começou a eliminar os poderes do Senado paulatinamente, garantindo para si a jurisdição absoluta em Macau². Sob o pano de fundo das reformas coloniais de Portugal, o Senado foi dissolvido em 2 de fevereiro de 1835, sendo convertido no “Leal Senado de Macau”. Com base nas Ordenanças Eleitorais Municipais de 9 de janeiro de 1834, foi aberto um novo sufrágio, o que configurou a diminuição do estatuto do Senado ao que, em termos modernos, chamaríamos de uma mera câmara municipal, isto é, um órgão que somente trata de assuntos locais³.

Em 1844, D. Maria II decretou que Macau tornara-se um território ultramarino, sediando seu órgão político na península, que detinha jurisdição sobre o território. Desta forma, o Leal Senado era convertido no órgão municipal dessa entidade administrativa. Uma vez ocupada a região das Ilhas, instituiu-se a Câmara Municipal das Ilhas como órgão municipal com jurisdição sobre Taipa e Coloane. O Leal Senado e a Câmara das Ilhas vinculavam-se como dois níveis de uma mesma hierarquia político-institucional, pertencendo à categoria de entes administrativos locais. Possuíam uma certa autonomia sobre as regiões por que estavam responsáveis e incumbiam-se, respectivamente, do trabalho administrativo municipal em Macau e nas Ilhas. O Leal Senado podia legislar e executar disposições versando sobre assuntos directamente relacionados com a vida da população, como a aparência e a higiene pública da cidade, o planeamento urbanístico, os transportes, os mercados e os vendedores

¹ Wu Zhiliang, *História do Sistema Político de Macau*. Guangzhou: Guangdong Renmin Chubanshe, 2010. Pag. 44-52.

² Wu Zhiliang, *História do Sistema Político de Macau*. Guangzhou: Guangdong Renmin Chubanshe, 2010. Pag. 83.

³ Wu Zhiliang, *História do Sistema Político de Macau*. Guangzhou: Guangdong Renmin Chubanshe, 2010. Pag. 115

de rua, os funerais, a contratação de funcionários, a cultura e a saúde, em resumo, tudo o que era objecto das chamadas “Cláusulas de Autonomia”. Tais cláusulas representavam um dos mais importantes princípios a disciplinar a vida quotidiana da população. As principais fontes de recursos do Leal Senado eram as atribuições tributárias (após descontos) do Governo Português de Macau, além dos impostos recolhidos localmente, taxas colectadas e multas.

Em 1988, a Assembleia Legislativa de Macau estipulou o *Regime Jurídico dos Municípios* (Lei no. 24/88/M⁴), o *Regime Eleitoral para a Assembleia Municipal* (Lei no. 25/88/M) e o *Estatuto dos Titulares dos Cargos Municipais* (Lei 26/88/M), estabelecendo, desta maneira, o regime municipal do período de transição para a RAEM. Conforme as normas desses três regimes, a administração local da região de Macau incluía tanto a região da cidade de Macau como o território das Ilhas. A cidade de Macau detinha o seu próprio património, gozando, na forma da lei, de autonomia administrativa e financeira. As principais responsabilidades da região de Macau envolviam a administração local, a gestão dos recursos sob sua tutela e o desenvolvimento. Incluía, ainda, o planeamento urbanístico, a construção, a saúde e a limpeza pública; as actividades culturais de desporto e lazer; a protecção e defesa do meio ambiente, assim como da qualidade de vida dos residentes. Em Macau foi criada a Câmara Municipal e o Conselho Executivo Municipal como órgãos políticos municipais. A Câmara Municipal⁵ era o órgão de tomada de decisões em Macau, tendo o poder de deliberar sobre as propostas e as solicitações encaminhadas pelo Conselho Executivo, discutir o plano de actividades para o município, bem como avaliar o orçamento e outras questões financeiras (como empréstimos). Cabia-lhe também determinar a estrutura

⁴ Alterada posteriormente pela Lei 4/93/M.

⁵ A Assembleia Municipal de Macau era constituída por treze membros: cinco membros eleitos por sufrágio directo; cinco membros eleitos por sufrágio indirecto, dos quais três entre os representantes dos interesses morais, culturais e assistenciais e dois entre os representantes dos interesses económicos; havia ainda três membros nomeados pelo Governador de Macau.

A Assembleia Municipal do município das Ilhas era constituída por nove membros, três membros eleitos por sufrágio directo; três membros eleitos por sufrágio indirecto, dos quais dois entre os representantes dos interesses morais, culturais e assistenciais e um entre os representantes dos interesses económicos. Além disso, três membros eram designados pelo Governador de Macau. Cf. o art. 15 do *Regime Jurídico dos Municípios*, Lei 24/88/M, modificada pela Lei 4/93/M.

orgânica das instituições municipais e o quadro de funcionários, além de supervisionar na execução de suas resoluções. O Conselho Executivo Municipal⁶ era o órgão executor da cidade, cuja principal responsabilidade envolvia a gestão diária dos assuntos da competência do município. Nos limites desses assuntos, os órgãos municipais eram autônomos, de modo que as suas decisões somente poderiam ser interrompidas, alteradas, canceladas ou revogadas mediante disposições legais. Os órgãos políticos municipais eram estabelecidos por lei, a qual, por seu turno, atribuía ao Governador o poder de supervisão. Se, uma vez realizado um inquérito, fossem confirmadas situações como grave ilegalidade dos órgãos políticos ou impedimento sobre sindicância às actividades desses órgãos, ou ainda a recusa de dar cumprimento a decisões judiciais, ou, por último, não aprovação do orçamento no prazo legal delimitado, causada pelo órgão, o Governador poderia dissolver os órgãos políticos municipais⁷.

Em 31 de março de 1993, a Assembleia Nacional Popular (ANP) concedeu o seu “grande aval” à *Lei Básica de Macau (LBM)*. No 4o. Capítulo desta “Estrutura Política”, reservou-se uma secção específica para os órgãos políticos. Além disso, mediante dois artigos, diligenciou-se sobre a questão dos órgãos políticos para a futura RAEM, assinalando-se-lhe uma direcção no tratamento desse problema. Determinou-se que a RAEM poderia, no futuro, criar instituições municipais sem poderes políticos em substituição às que existiam no período pré-transferência, deixando para leis específicas, contudo, definir a maneira como seriam criados tais órgãos, quais as suas competências e os recursos humanos de que goza-

⁶ A Câmara Municipal de Macau é constituída por um presidente, um vice-presidente e três vereadores. Dentre esses, o presidente e um vereador servem a tempo inteiro e com exclusividade de funções, sendo designados por portaria do Governador. O vice-presidente é eleito pela Assembleia Municipal, e actua a tempo inteiro e com exclusividade de funções. Além disso, outros dois vereadores, eleitos pela Assembleia Municipal, trabalham a tempo parcial.

A Câmara Municipal das Ilhas é constituída por um presidente, um vice-presidente e três vereadores, escolhidos de entre os membros da Assembleia Municipal. O presidente e um vereador servem a tempo inteiro e com exclusividade de funções, sendo designados por portaria do Governador. O vice-presidente, eleito directamente pela Assembleia Municipal, também actua a tempo inteiro e com exclusividade de funções. Ainda há dois vereadores a tempo parcial, eleitos pela Assembleia Municipal. Conferir o art. 25 do *Regime Jurídico dos Municípios*, Lei 24/88/M, modificada pela Lei 4/93/M.

⁷ Ver os arts. 1, 2, 5, 6, 17, 29 e 48 do *Regime Jurídico dos Municípios*, Lei 24/88/M, alterada pela Lei 4/93/M.

riam. Em 29 de Agosto de 1999, a Comissão Preparatória da RAEM da Assembleia Nacional Popular, ao fazer referência às normas da *Lei Básica* e à situação concreta de Macau, decidiu reorganizar as instituições municipais pré-transição em entidades provisórias da Região Administrativa Especial, antes de criar órgãos municipais sem poderes políticos. Aquelas entidades provisórias poderiam realizar as suas funções mediante delegação do Chefe do Executivo da RAEM, sendo responsáveis perante este⁸.

Com esse fim, o artigo 15 da *Lei de Reunificação* (Lei no. 1/1999) transformou os órgãos municipais pré-RAEM em entidades provisórias sem poderes políticos. De entre essas, as Câmaras Municipais e os Conselhos Executivos da cidade de Macau e das Ilhas continuaram a existir, com o qualificativo de “provisórios”. As suas atividades eram desenvolvidas mediante delegação do Chefe do Executivo, sendo responsáveis perante este. Facultava-se ao Chefe do Executivo a nomeação de secretários para supervisionar a tutela. O mandato de tais instituições vigorava até a constituição legal dos novos organismos, não podendo estender-se para além de 31 de Dezembro de 2001.

Em Outubro de 2010, o Governo da RAEM criou uma nova instituição, o Instituto para Assuntos Cívicos e Municipais (IACM) em substituição da Câmara Municipal Provisória. Através da Lei 17 de 17/12/2001, foi publicada a *Lei da Criação do IACM* e anexos os Estatutos dessa instituição. Nos termos da Lei, a partir de 1 de Janeiro de 2002, todos os órgãos municipais provisórios foram revogados e dissolvidos, sendo os seus direitos e obrigações transferidos automaticamente para o recém-criado IACM. Conforme os seus estatutos, o IACM “é uma pessoa colectiva de direito público, incumbido pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau de servir a população, nos termos dos presentes Estatutos e das demais leis e regulamentos aplicáveis”. As suas competências funcionais incluíam treze itens, como a execução de políticas nas áreas da cultura, lazer e desporto; a promoção da salubridade pública; o planeamento e execução de campanhas de formação e informação públicas; o lançamento de esforços para incrementar a qualidade de vida da população. O IACM é dotado de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, tendo três órgãos voltados para a execução, consulta

⁸ Ver *Decisão do Comité Preparatório para a RAEM da RPC sobre a Estrutura da Administração Municipal de Macau*. Fonte: http://china.findlaw.cn/fagui/p_1/20280.html (visitado em 20/5/2015).

e fiscalização, nomeadamente, o conselho de administração, o conselho consultivo e a comissão de fiscalização. Competia ao Chefe do Executivo o exercício da tutela administrativa, que poderá ser delegado no titular da Secretaria para a Administração e Justiça (SAJ)⁹.

Contudo, apesar de o IACM também abarcar as funções da extinta Câmara Municipal Provisória, não é um órgão municipal sem poderes políticos nos termos do art. 95 da *LBM*. É, pelo contrário, uma pessoa colectiva com natureza de direito público, cujas funções permanecem sob a tutela directa da SAJ — o que fazia dele uma instituição administrativa intermediária¹⁰, um organismo administrativo com poderes políticos de facto. Concomitantemente, o Governo da RAEM realiza ajustes contínuos nas competências do IACM e dos demais órgãos governamentais. Por exemplo, em 2004 transferiu uma série de competências do IACM para a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, como a manutenção e reparação de taludes; a remoção e demolição de construções ilegais; a atribuição de barrote e tapumes para uso em terrenos públicos, concedendo permissão extraordinária para ocupação, além da atribuição da numeração predial. Ademais, a competência sobre promoção do “desporto de massas” foi transferida para o Instituto do Desporto¹¹. Em 13 de maio de 2008, o Governo da RAEM criou a Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego, que sucederia ao IACM no oferecimento de serviços de gestão de transportes, como a manutenção e protecção dos sinais de trânsito, a emissão de permissões para a circulação de automóveis ou a inspecção de veículos¹². Não obstante, o IACM continua a enfrentar questões de redundância de atribuições com outros órgãos governamentais, em áreas como a saúde e a higiene públicas, a cultura e o lazer, o planeamento e a construção urbanas, a concessão de autorizações administrativas e assuntos consultivos.

⁹ Ver a Lei 17/2001 sobre a Criação do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, seu Anexo *Estatutos do IACM*, bem como o Regulamento Administrativo n.º 6/1999, modificado pelo RA n.º 35/2001 sobre *Organização, competências e funcionamento dos serviços e entidades públicos*.

¹⁰ Cf. *Diário da Assembleia Legislativa da RAEM, II Legislatura, Primeira Sessão Legislativa (2001-2002)*. Fonte: [http://www.al.gov.mo/diario/102/cs1-1/2001-003%20\(10-31\).pdf](http://www.al.gov.mo/diario/102/cs1-1/2001-003%20(10-31).pdf)

¹¹ Ver o *Relatório das LAG 2004, na Área de Administração e Justiça*.

¹² Consultar os caps. 1 e 2, bem como os arts. 30 e 32, no. 3. Regulamento Administrativo 3/2008 sobre *Organização e funcionamento da Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego*.

Ademais, há vozes na sociedade a defender que o Anexo I da *LBM* determina, claramente, que no quarto sector da Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo há representantes dos órgãos municipais. Em 30 de junho de 2012, a *Proposta de Revisão da Metodologia para a Escolha do Chefe do Executivo da RAEM*, aprovada pela 27a. Reunião do 11o. Comité Permanente da ANP, manteve a representação dos órgãos municipais na Comissão Eleitoral, o que demonstra que o Governo Central também estava seguro da possibilidade e necessidade de tal representação. Contudo, tendo em vista que os “órgãos municipais sem poderes políticos” mencionados pelo art. 95 da *LBM* ainda não tinham sido instituídos, a Comissão Eleitoral mantinha-se sem a representação em causa, o que impedia que se constituísse uma representatividade verdadeiramente ampla. Portanto, era necessário realizar estudos para que se criassem órgãos municipais sem poderes políticos, preenchendo-se a lacuna regimental¹³. Com esse fim, o Governo da RAEM constituiu tal trabalho de investigação numa das linhas de acção governativa para este ano, prevendo diversas iniciativas académicas e de consultas, orientadas para resolver a questão fluída e adequadamente.

II. Disposições sobre os Órgãos Municipais sem Poderes Políticos: Investigação e Análise da Intenção Legislativa

Compreender a intenção legislativa é o início de uma solução para o problema dos órgãos municipais. A 5a. Secção do Capítulo 4 da *LBM*, sobre Órgãos Municipais, é composta por dois artigos. Desta forma, para compreender a intenção legislativa das cláusulas sobre órgãos municipais da *Lei Básica* é preciso compreender quais as reflexões e debates no processo de redacção dessa Lei e, por fim, descrever como se deu a formação desses artigos.

1. Dos Precedentes Legislativos das Disposições

No *Comunicado Conjunto China-Portugal*, não se fez referência ao assunto dos órgãos municipais. No que se refere ao debate sobre o tema,

¹³ Yong Yi, *Considerações sobre a decisão, finalmente tomada, de se criar órgãos municipais sem poderes políticos*. Artigo publicado no Jornal San Wa Ou, 28/03/2015. Fonte: <http://waou.com.mo/wa/2015/03/20150328a.htm> (Visitado em 2/05/2015)

contudo, Lu Ping, o organizador do Grupo de Redacção do *Projecto da Estrutura da Lei Básica da RAEM*, mencionou-o logo em 18 de Novembro de 1989, nos esclarecimentos feitos ao documento contendo as discussões sobre o *Esboço*. Por meio desses esclarecimentos, apontou-se pela primeira vez que “a questão dos órgãos municipais é também muito peculiar para Macau. Há quem pense que não é necessário legislar a respeito; porém, tendo em vista que há órgãos municipais actualmente na vida da cidade, nós podemos provisoriamente listá-los numa secção da Lei. Se o regime político de Macau no futuro efectivamente adoptar tais órgãos, isso dependerá do debate dos membros da Comissão”¹⁴.

Em 8 de Maio de 1990, no relatório do Grupo Especial sobre Regime Político da Comissão de Redacção da Lei Básica da RAEM, entendeu-se que “os órgãos municipais actuais podem ser preservados, sendo necessário, contudo, ajustar suas competências. Já no que concerne à criação de outros órgãos, isso é matéria para discussões específicas”¹⁵.

De 4 a 8 de Fevereiro de 1991, o Grupo Especial sobre Regime Político da Comissão de Redacção da Lei Básica da RAEM realizou a sua 8a. reunião em Suzhou, quando debateu sobre o tema dos órgãos municipais. Em 17 de Abril, esse grupo divulgou um relatório, onde se pode observar a linguagem empregue sobre o assunto. Nele, vê-se o estado embrionário das disposições da *LBM*: “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, lazer e salubridade pública, bem como de dar pareceres de carácter consultivo ao Governo da Região Administrativa Especial de Macau” e “a competência e a constituição dos órgãos municipais são reguladas por lei”¹⁶. Em 9 de Julho, no esboço de opiniões anexo aos esclarecimentos feitos sobre a versão para debates á *Minuta para Auscultação de Opiniões sobre a Lei Básica de Macau (Projecto)*, o Secretário-Geral

¹⁴ Comissão de Redacção da Lei Básica de Macau do Comité Permanente da ANP (Compilação). *Compilação dos Documentos da Comissão de Redacção da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China*, 2011. Pág. 32

¹⁵ Comissão de Redacção da Lei Básica de Macau do Comité Permanente da ANP (Compilação). *Compilação dos Documentos da Comissão de Redacção da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China*, 2011. Pág. 57.

¹⁶ Comissão de Redacção da Lei Básica de Macau do Comité Permanente da ANP (Compilação). *Compilação dos Documentos da Comissão de Redacção da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China*, 2011. Pág. 126.

da Comissão Redactora da Lei Básica da RAEM, Lu Ping, somente fez correções gramaticais, muito modestas, às disposições sobre os órgãos municipais sem poderes políticos, cujo conteúdo essencialmente já estava definido¹⁷.

Em 20 de Março de 1993, o Presidente da Comissão Redactora da Lei Básica da Região Administrativa Especial da República Popular da China, Ji Pengfei, nos textos referentes ao *Projecto da Lei Básica da RAEM (RPC)* e nas *Observações sobre o Trabalho de Redacção* reiterou que: “no que concerne aos órgãos municipais, Macau possui duas Câmaras Municipais a assistir asociedade. Portanto, o *Projecto* determina que a RAEM pode criar órgãos municipais sem poderes políticos, sob incumbência do Governo, para oferecer serviços à população e dar pareceres de carácter consultivo ao Governo”¹⁸. Com base nas opiniões e propostas reunidas ao longo do processo de auscultação abrangente dos sectores sociais de Macau e da China Interior, por fim confirmou-se que o teor das disposições sobre os órgãos municipais era 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, lazer e salubridade pública, bem como de dar pareceres de carácter consultivo ao Governo da Região Administrativa Especial de Macau, sobre as matérias acima referidas” (art. 95) e “a competência e a constituição dos órgãos municipais são reguladas por lei” (art. 96).

No contexto do *Projecto da LBM* e explicações supracitadas, não é difícil perceber que nos capítulos específicos sobre o regime político estão mencionados os órgãos municipais, cuja inclusão foi propiciada pelo respeito à situação concreta de Macau, num momento em que esta se encontrava num processo de transição que se desejava sem sobressaltos. Não apenas os órgãos municipais já contavam com séculos de existência em Macau; até às vésperas da reunificação, Macau ainda contava com duas Câmaras Municipais, que permaneciam responsáveis pela oferta de serviços à população. Esses serviços incluíam o planeamento e a constru-

¹⁷ Comissão de Redacção da Lei Básica de Macau do Comité Permanente da ANP (Compilação). *Compilação dos Documentos da Comissão de Redacção da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China*, 2011. Pág. 171.

¹⁸ Ji Pengfei, *Esclarecimentos sobre o Esboço de Lei Básica da RAEM e Documentos Relacionados, bem como sobre o Trabalho de Redacção*. Publicado na página da ANP: http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/28/content_5002899.htm (Visitado em 10/05/2015)

ção urbanos; assuntos de saúde pública; actividades de desenvolvimento da cultura, desporto e lazer; proteção e preservação do ambiente em que viviam os cidadãos; também estavam responsáveis pela tramitação de permissões para automóveis e lojas. Tudo isso eram assuntos que diziam respeito diretamente à vida dos cidadãos; caso os dois órgãos fossem eliminados, não apenas ficariam ameaçados os meios de subsistência da população, beneficiados que eram pelo trabalho daqueles dois, mas também haveria um impacto sobre os hábitos de vida dos cidadãos, habituados que estavam aos serviços prestados pelos órgãos. Uma eventual resistência da população não traria benefícios à transição, que se esperava estável, nem a um fluído processo de reunificação. Por Macau ser uma cidade geograficamente pequena e de alta densidade populacional, favorece-se a adopção de um regime político orientado pelo executivo, centrado na figura do Chefe do Executivo. Assim, para garantir a maior eficiência desse sistema do Chefe do Executivo com características de “Um País, Dois Sistemas”, se fossem criadas instituições políticas hierarquicamente dispostas em dois níveis, isso não importaria em vantagens para que o Governo da Região Especial governasse de forma unificada, nem para que pudesse melhor gerir os assuntos locais. É possível mesmo que ocorressem problemas como a justaposição de competências, o aumento de despesas e os conflitos de atribuições, reduzindo a eficiência da administração. Por isso, a Comissão de Redacção da Lei Básica adoptou uma atitude eclética, incluindo disposições sobre os órgãos municipais, permitindo que a Região Especial os criasse, por um lado, mas que tais órgãos fossem “desprovidos de poderes políticos”. Assim, simplificava-se o regime político dúplice que existia anteriormente em Macau, para a estrutura unitária prevalente no Governo da nova RAEM. Ao mesmo tempo, para garantir uma reunificação fluída, a comissão preparatória deixou de lado preocupações desnecessárias, decidindo que as antigas instituições municipais de Macau seriam convertidas em órgãos provisórios da Região Especial. Preservava-se, interinamente, as competências e o pessoal daquelas, para responder à situação concreta de Macau, garantindo-se mais tempo e espaço para solucionar os problemas institucionais da transição.

2. Análise do Significado das Disposições sobre os Órgãos Municipais

A julgar pelo seu conteúdo, as disposições da *Lei Básica* sobre órgãos municipais assemelham-se mais a princípios. O objetivo para tanto estava

em oferecer soluções às mudanças e aos desenvolvimentos posteriores à reunificação, particularmente em relação ao Governo da RAEM. Oferecia-se espaço regulamentar para que esse Governo, nos limites de seu alto nível de autonomia, pudesse resolver a questão do legado histórico dos órgãos municipais. Ou seja, se as disposições da *Lei Básica* sobre os órgãos municipais fossem demasiado concretas, careceriam de flexibilidade e não auxiliariam o Governo da RAEM a tratar da questão dos órgãos municipais. Além disso, se ocorressem mudanças mais graves, seria provável que a própria *LBM* tivesse que ser alterada. Embora as regras aplicáveis não fossem mais do que um quadro de princípios, elas ainda assim apontaram a direção para o desenvolvimento futuro dos órgãos em causa. Em resumo, essas cláusulas da *LBM* abrangiam quatro pontos:

Primeiramente, a *LBM* determina claramente que a RAEM “pode dispor de órgãos municipais sem poder político”. Mas há diferentes opiniões a respeito de como o termo “pode” deve ser entendido. Por exemplo, a Secretária para a Administração e Justiça, que representava então o Governo da RAEM, entendia que o texto “pode dispor de órgãos municipais sem poder político” no art. 95 da *LBM* implicava igualmente que “pode não dispor” dessas instituições. A criação dos mesmos não era de modo algum compulsória; por isso, o Secretário decidiu pelo não estabelecimento desses, enquanto organizava o Instituto para Assuntos Cívicos e Municipais com o fim de assumir os direitos e obrigações dos anteriores órgãos municipais¹⁹. Em sentido contrário, havia opiniões a sustentar que o “pode” da lei não queria dizer que “poderia ou não criar”, mas que “poderia dispor num caso concreto”. De modo contrário, continuava essa opinião, a *Proposta de Revisão* de 2012 poderia ter revogado a “representação dos membros dos órgãos municipais”. Por exemplo, conforme o número 7 do art. 71 da *LBM*, se a Assembleia Legislativa fizer tramitar uma moção de censura ao Chefe do Executivo, “pode incumbir” o Presidente do Tribunal de Última Instância de formar uma comissão de inquérito independente para proceder a averiguações. “Pode”, neste caso, não indica “pode ou não”, de contrário, não seria possível dar conti-

¹⁹ Cf. as declarações da Secretária Florinda Chan ao apresentar o Projecto de Lei para Criação do IACM à Assembleia Legislativa, publicado no *Diário da Assembleia Legislativa da RAEM, II Legislatura, Primeira Sessão Legislativa (2001-2002)*. Fonte: [http://www.al.gov.mo/diario/102/cs1-1/2001-003%20\(10-31\).pdf](http://www.al.gov.mo/diario/102/cs1-1/2001-003%20(10-31).pdf).

nuidade ao procedimento em causa²⁰. Se considerarmos a integridade da *LBM*, veremos que há muitos casos em que o termo “pode” é empregado. Merece menção o fato de em diferentes artigos a palavra “pode” possuir conotações diversas. Em nossa opinião, no caso do artigo sob comentário, “pode” deve ser entendido por “permite-se”; isto é, a lei permite que o sujeito jurídico realize determinado acto ou invista em algum direito ou competência. Disposições de significado similar incluem o número 8 do art. 71 da *LBM*, em que a Assembleia Legislativa pode convocar e solicitara pessoas relacionadas para testemunhar e apresentar provas, sempre que necessário, no exercício dos poderes e funções acima referidos. Esse “pode” obviamente é uma permissão para que a Assembleia Legislativa se invista de tal competência; já se ela exercerá ou não tal faculdade é algo que se pende coma decisão discricionária do órgão. Um outro exemplo, o art. 117 determina que o Governo da Região Administrativa Especial de Macau, quando autorizado especificamente pelo Governo Central, pode definir, por si próprio, os vários sistemas de gestão da aviação civil. Na verdade, no momento em que a *Lei Básica* foi editada, Macau ainda não possuía aeroporto, donde não ser necessário definir um regime para a aviação civil: o Aeroporto Internacional de Macau, único na Região Especial, somente começou a operar em 1995. Contudo, ao se ter em mente o desenvolvimento futuro de Macau, para aumentar a flexibilidade das decisões futuras, o artigo sob comentário utilizou o termo “pode”. Isso corresponde à situação da época e reservou-se um espaço para que o Governo da RAEM dispusesse sobre o tema da Aviação Civil. Portanto, o entendimento anterior do Governo, que interpretou “pode dispor” como a alternativa de “poder não dispor”, em si não era um erro, na perspectiva hermenêutica. O mais importante para a questão é que as competências dos órgãos municipais pré-transição já tinham sido transmitidas; o pessoal das instituições provisoriamente criadas também foi adequadamente gerido. Não houve qualquer inconveniência para a vida da população, nem se verificou qualquer inadaptação por parte dos residentes, que pudesse desdobrar-se numa influência negativa para a harmonia e estabilidade da sociedade.

No entanto, por meio de um dispositivo de extensão limitada, ainda dentro do capítulo sobre órgãos políticos, a *LBM* singularizou uma sec-

²⁰ Wang Yu. *A Lei Comentada pela Lei: Quatro Perplexidades sobre a Prática da Lei Básica*.
Fonte: <http://aamacau.com/2013/03/29/the4points>, 29/03/2013.

ção sobre os “Órgãos Municipais”, depois das principais instituições políticas (Chefe do Executivo, Órgão Executivo, Órgão Legislativo, Órgãos Judiciais). Além disso, previa-se a participação de representantes desses órgãos municipais no quarto sector da Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo, junto dos representantes dos deputados à Assembleia Legislativa, deputados de Macau à Assembleia Popular Nacional e representantes dos membros de Macau no Comité Nacional da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês. Isso basta para se perceber o estatuto dos órgãos municipais e o valor atribuído aos seus representantes. Por outro lado, o Grupo Especial sobre o Regime Político da Comissão de Redacção da Lei Básica da RAEM mencionara o seguinte, no relatório de trabalho sobre a questão dos órgãos municipais, de 8 de Maio de 1990: “os órgãos municipais actuais podem ser preservados, sendo necessário, contudo, ajustar as suas competências”. Em 29 de Agosto de 1999, a Comissão Preparatória da RAEM da Assembleia Nacional Popular, ao fazer referência às normas da *Lei Básica* e à situação concreta de Macau, tomou uma decisão sobre os órgãos municipais da cidade: determinou que a Região Especial poderia criar órgãos municipais sem poderes políticos. Antes de fazê-lo, contudo, procedeu à reorganização das instituições municipais pré-transição em entidades provisórias. O prazo para a sua existência seria estendido até “à criação de novos órgãos municipais”. Ao mesmo tempo, preservavam-se as leis e regimes das antigas instituições, onde não houvesse conflito com a *Lei Básica*. Deduz-se daí que a intenção legislativa à época inclinava-se a favor da criação de órgãos sem poderes políticos.

Em segundo lugar, a *LBM* determina claramente que os órgãos municipais “não possuem poderes políticos”. A razão para tanto está em enfatizar que essas entidades não possuem poder de decisão sobre as questões que afetam a sociedade local; os serviços atinentes à cultura, lazer, saúde, meio ambiente, etc. sempre foram uma questão de competência governamental, é o Governo que detém 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 fôr tenham recebido delegação do Governo é que os órgãos municipais podem prestar serviços. Ou seja, Macau somente concebeu estruturas políticas de um único nível, nunca escalonou as suas instituições em duas hierarquias. Os órgãos municipais são entidades sem poderes políticos que oferecem serviços e têm funções consultivas. Consequentemente, não há uma relação

de subordinação hierárquica entre o Governo da RAEM e os órgãos municipais; também não há um vínculo de comandante e comandado entre os dois — somente existe uma delegação administrativa.

Um terceiro ponto, a *LBM* esclareceu que as duas principais atribuições dos órgãos municipais incluem oferecer serviços à população nos domínios da cultura, lazer e salubridade pública, bem como dar pareceres de carácter consultivo ao Governo da Região Administrativa Especial de Macau nessas matérias. Essa regra limitou o âmbito das competências assumidas pelos órgãos municipais. Em primeiro lugar vem servir a população, designadamente nos domínios da cultura, lazer e salubridade pública, o que define tal competência como “prestação de serviços”. Em segundo lugar, no processo de oferecimento desses serviços, os órgãos em causa podem auxiliar o governo a recolher opiniões e avaliações do público; também é possível que o Governo encaminhe os formulários das consultas públicas por meio dos sítios electrónicos dos órgãos municipais e esses mesmos órgãos poderiam organizar as informações recebidas, devolvendo-as ao Governo. Embora os órgãos municipais em certa medida possuam funções consultivas, não se pode tratá-los como entidades de opinião pública ou instituições representativas.

Por último, a *Lei Básica* teceu os princípios aplicáveis às competências e à estrutura dos órgãos municipais, disponibilizando espaço legal e constitucionalidade as quais fundamentam o Governo da RAEM a, uma vez estabelecido, criar, organizar e pôr em funcionamento aquelas entidades por iniciativa própria.

III. Direcção para o Desenvolvimento dos Órgãos Municipais e Discussão de Questões Correlacionadas

Para a RAEM, a investigação sobre os órgãos municipais constitui um tema novíssimo e complexo. No momento, essas entidades já provocaram discussões em todos os sectores da sociedade civil; pessoalmente, acreditamos que os órgãos municipais do futuro deverão satisfazer o previsto pelas normas inscritas na *LBM*, seja no que concerne à natureza institucional, ao âmbito das competências, à organização e ao funcionamento. Esses órgãos devem utilizar os seus recursos de modo racional, legal e eficiente. Assim poderão prestar serviços públicos ainda de melhor qualidade para impelir a sociedade a seguir no caminho do progresso e no desenvolvimento geral. Em termos concretos:

1. Natureza institucional

Em termos de natureza institucional, os órgãos municipais não podem possuir poderes políticos. Os entes provisórios municipais e das Ilhas somente foram dissolvidos, as demais instituições provisórias somente foram revogadas, o IACM actual somente foi objecto de duras críticas porque cada um deles não correspondeu ao que a *Lei Básica* define como órgãos municipais; esse é o maior problema. Sendo assim, ao considerarmos criar novas entidades no futuro, é necessário que primeiro realizemos esse ponto. Dito de outra forma, não se trata de um órgão submetido a dupla hierarquia, não é uma entidade administrativa local, nem tampouco se define como um departamento governamental dotado de coercitividade administrativa; não possui poderes políticos reais. Dito isso, esses entes que tipo de estrutura devem ter, devem organizar-se de que maneira? Até agora, o Governo não adiantou nenhuma proposta, a sociedade também não chegou a um consenso. Por outro lado, há três instituições/organizações “sem poderes políticos” conhecidas: os Conselhos Distritais de Hong Kong, as Comissões de Moradores na China Interior e as Instituições de Utilidade Pública (também chamadas Instituições Jurídicas). Essas formas de organização possuem um certo valor de referência.

De entre esses exemplos, a Região Administrativa Especial de Hong Kong que, como Macau, também adota o princípio de “Um País, Dois Sistemas”, no capítulo sobre a estrutura política de sua norma constitucional, a *Lei Básica de Hong Kong (LBHK)*, disciplina as organizações distritais sem poderes políticos. Ao observar os seus dispositivos, a 5a. Secção do 4o. Capítulo da *LBHK* trata das organizações distritais, muito similarmente aos órgãos municipais da *LBM*. O art. 97 da *LBHK* determina que a *RAEHK* pode estabelecer organizações distritais sem poderes políticos, devendo elas emitir pareceres sobre a gestão do Governo de Hong Kong nos distritos assinalados e outros assuntos; adicionalmente, essas entidades também podem oferecer serviços culturais, de lazer, de saúde pública, etc. O art. 98 da *RAEHK* determina que lei especial definirá as competências e forma de constituição das organizações distritais. Com base nestas disposições, em 1999, a *RAEHK* aprovou o *Regulamento dos Conselhos Distritais*, dispondo sobre a criação e constituição dos mesmos, tratando das qualificações exigidas aos conselheiros, das situações em que há perda dessas e dos procedimentos para as eleições nos órgãos. Em 28 de Novembro do mesmo ano, Hong Kong realizou as primeiras eleições para os conselhos distritais, instituindo 18 novos Conselhos (9 dos quais na área

metropolitana e 9 outros nos Novos Territórios)²¹. A natureza dos Conselhos Distritais é a de uma organização distrital sem poderes políticos.

As Comissões de Moradores da China Interior também são conhecidas pelo acrónimo “Juweihui” ou “Comissões de Vizinhança”. É um tipo de organização popular autónoma de base, presente nas cidades e vilas da China Interior. Essa autonomia transparece no ditame “gerir, ensinar, servir, fiscalizar”. Sobre a organização e funcionamento dessas Comissões, a 11a. Reunião da 7a. Sessão do Comité Permanente da ANP em 26 de Dezembro de 1989 aprovou o *Estatuto Orgânico das Comissões de Moradores da RPC*, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1990. Essa é uma norma editada como lei pelo Comité Permanente, baseada na Constituição chinesa. Nos termos da lei, o Governo Popular das cidades (não divididas em distritos), dos distritos ou de órgãos delegados devem orientar, apoiar e ajudar o trabalho das Comissões de Moradores. As Comissões, por seu turno, devem apoiar os Governos Populares (ou órgãos delegados) a que estão submetidas. A natureza dessas Comissões de Moradores é a de organização popular autónoma de base.

As Instituições de Utilidade Pública em geral são criadas por financiamento e gestão exclusivamente governamental, ou por meio de *joint ventures* entre o Governo e a iniciativa privada. Porém, neste último caso, o capital público deve ultrapassar 50%. Essas instituições são responsáveis principalmente por serviços públicos específicos ou outro tipo de trabalho que o Governo considera propício para haver maior participação directa da sociedade — conduzidos por instituições que não sejam semi-governamentais. Alguns desses entes são criados com base na lei (hipótese em que também são denominadas “instituições jurídicas”), outros não. Embora as suas competências sejam similares às do Governo, não pertencem ao sistema de instituições governamentais; os seus integrantes não são funcionários públicos. Ademais, possuem maior autonomia do que os departamentos do Governo, o que é compensado pelo facto de todos os seus principais tomadores de decisão serem convidados pelo Governo ou pelo Chefe do Executivo. Como exemplos, pode indicar-se o Laboratório de Engenharia Civil de Macau, o Centro de Produtividade e Transferência de Tecnologia de Macau, a Cruz Vermelha de Macau, entre outros.

²¹ Página dos Conselhos Distritais de Hong Kong: <http://www.districtcouncils.gov.hk/> (Visitado em 28/05/2015)

Os três tipos de organização ou instituição elencados acima possuem em comum o facto de serem entidades sem poderes políticos; o seu estabelecimento, natureza, organização, funcionamento, etc., tem um certo valor de referência para resolver o problema de como conceber órgãos municipais sem poderes políticos em Macau. Entretanto, caso os seus modelos sejam utilizados directamente na RAEM, talvez não correspondam à realidade local e às exigências da *Lei Básica*. Considerando que o IACM objectivamente herdou o património, pessoal e a maior parte das competências dos órgãos municipais pré-transição e que os seus funcionários estão mais familiarizados com o tratamento de assuntos civis, se revogarem o IACM, substituindo-o por um outro órgão, isso não se harmonizará com a situação concreta de Macau, nem se coadunará com as metas de simplificação administrativa e de uso razoável dos recursos, advogadas pelo novo Governo da RAEM.

Nesse sentido, estamos convencidos de que é mais sensato e fiável, sob o intuito de corresponder às disposições da *LBM*, modificar a natureza institucional do IACM, suas atribuições, organização e funcionamento, eliminando o seu estatuto de órgão político. Obviamente, ainda há um espaço mais largo para desenvolver questões como a natureza institucional do IACM, após ajustes e expectativas futuras de mantê-lo como uma instituição governamental ou assentá-lo na sociedade civil. Não obstante, a julgar pelos termos da *LBM*, acreditamos que os órgãos municipais devem ser instituições ou organizações executivas sem poderes políticos, dedicadas à prestação de serviços e exercício de funções consultivas.

2. Âmbito das Competências

O ajuste do âmbito das competências do IACM precisa de resolver dois problemas simultaneamente. Por um lado, é necessário satisfazer os dois tipos de competência apontados em princípio pelo art. 95 da *Lei Básica*, ou seja, oferecer serviços aos cidadãos nas áreas da cultura, lazer, saúde pública, etc. e oferecer opiniões e pareceres ao Governo da RAEM em assuntos afectos a essas áreas. Por outro lado, é preciso resolver o problema da superposição de atribuições dentre os departamentos governamentais. De entre os três modelos relatados acima, as organizações distritais em Hong Kong e as associações de moradores na China Interior podem servir de referência para a questão das competências e âmbito de trabalho. Na prática:

O trabalho das organizações distritais em Hong Kong inclui: (1) assuntos relacionados com o bem-estar dos habitantes de um distrito administrativo; assuntos relacionados com a prestação de serviços e utilização de instalações públicas distritais; apreciação do planeamento governamental para o distrito, se é ou não suficiente, assim como avaliação da sequência dos trabalhos de implementação; oferecimento de pareceres sobre a utilização de verbas públicas em projectos de obras e actividades realizados no distrito; (2) na hipótese de serem obtidos os créditos para os projectos em questão, responsabilizar-se pelo trabalho de melhoria do ambiente no distrito; promoção de actividades de cultura, lazer ou saúde pública no local; actividades comunitárias no distrito²².

As comissões de moradores na China Interior possuem seis atribuições: (1) promoção da Constituição, leis e regulamentos da China, bem como suas políticas; a defesa dos interesses legítimos dos moradores e o seu desenvolvimento educacional; (2) dar seguimento a assuntos de interesse comum dos moradores ou a ações de interesse público; (3) mediar conflitos de moradores; (4) auxiliar na preservação da paz e segurança da comunidade; (5) auxiliar o Governo Popular ou as instituições por ele delegadas a unir esforços com os moradores para realizar trabalhos nas áreas de saúde pública, planeamento familiar, cuidados especiais e socorro, educação da juventude, entre outras; (6) encaminhar opiniões, sugestões e requisições dos moradores para o Governo Popular ou para as instituições por ele delegadas²³.

No contexto do ajuste do âmbito das funções do IACM, ao manter estrita coerência com os dois tipos de função apontados pelo art. 95 da LBM, é possível buscar inspiração nas competências das organizações distritais de Hong Kong e nas comissões de moradores da China Interior, enquanto se considera a situação concreta de Macau com vista a remodelar o IACM. Ao mesmo tempo, é importante eliminar as redundâncias existentes com outros departamentos, tais como o Instituto Cultural, o Instituto do Desporto, a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental, entre outros. Desta forma, é possível resolver a um só tempo os problemas de sobreposição de competências entre essas instituições.

²² Sobre as competências dos Conselhos Distritais de Hong Kong, conferir as páginas do Governo da RAEHK e do Gabinete de Assuntos Constitucionais e da China Continental: <http://www.elections.gov.hk/dc2011/chi/dcbriefs.html#2> (Visitado em 27/05/2015)

²³ Ver o art. 3.º da *Lei Orgânica dos Comitês de Moradores Urbanos da RPC*.

Especificamente no que tange aos poderes funcionais, se o IACM for convertido num órgão municipal sem poderes políticos, conforme a boa teoria jurídica, esse instituto deve perder os poderes administrativos, como aprovar permissões ou aplicar multas, e os poderes de natureza legiferante, como o de editar posturas municipais. Contudo, no ponto de vista da experiência das organizações distritais de Hong Kong, ao receberem delegação especial do Conselho Legislativo, elas podem gozar de poderes legislativos parciais. Por exemplo, no *Regulamento sobre o Fumo e Saúde (revisto)* de 2007, o LegCo delegou nas organizações distritais a decisão sobre o âmbito da proibição do fumo dentro dos parques das suas circunscrições. Ou seja, em termos de poderes funcionais, o IACM pós-ajuste somente poderá dar pareceres, não podendo executar a lei, aplicar multas ou aprovar permissões administrativas? Ou somente lhe será vedada a titularidade de poderes políticos, como poderes executivos e legislativos, com a exceção de que, nos limites da permissão ou delegação específicas, ser-lhe-ia possível exercer esses atos? Para resolver tais questões, isto é, o estatuto do IACM e o papel a ser exercido, é necessário aguardar a formação de consenso na sociedade.

3. Organização e Funcionamento

A organização e funcionamento dos órgãos municipais é uma questão mais delicada e complexa. Conforme a Lei no. 17/2001, o IACM na sua estrutura actual possui um Conselho Administrativo, um Conselho Consultivo e uma Comissão de Fiscalização. O Conselho Administrativo é o órgão executivo do IACM, constituído por um presidente, dois vice-presidentes e um máximo de cinco administradores. Cada um destes é escolhido e exonerado pelo Chefe do Executivo. O Conselho Consultivo é o órgão consultivo de apoio ao IACM, sendo composto por 25 membros nomeados pelo Chefe do Executivo dentre personalidades de reconhecida idoneidade que sejam residentes permanentes da RAEM. A Comissão de Fiscalização é o órgão de fiscalização patrimonial e financeira do IACM, sendo composta por três membros nomeados por delegação do Chefe do Executivo, um dos quais em representação da Direcção dos Serviços de Finanças. Pode ver-se que todos os membros dos três órgãos do IACM actual são nomeados e exonerados pelo Chefe do Executivo.

Como referido acima, o Anexo I da *LBM* definiu a representação dos órgãos municipais no quarto sector da Comissão Eleitoral do Chefe

do Executivo. Esse tipo de representação integra um sector, junto dos representantes dos deputados à Assembleia Legislativa, dos deputados de Macau à Assembleia Popular Nacional e dos representantes dos membros de Macau no Comité Nacional da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês. Sem embargo, os três últimos tipos de representação são gerados conforme a lei ou os procedimentos estritos, todos possuindo representatividade e reconhecimento. De entre estes, os deputados de Macau à Assembleia Popular Nacional são seleccionados conforme um método específico; os deputados da Assembleia Legislativa são eleitos conforme disposições legais, tais como a *LBM* e a *Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa*. Apesar de os membros de Macau no Comité Nacional da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês serem recomendados por meio de negociação, a sua lista de candidatos é sujeita a aprovação e publicação pelo Comité Permanente da CCPPC. Portanto, há opiniões a recomendar que os representantes dos órgãos municipais devem ser eleitos por eleições a nível distrital; crê-se que desta forma fica plasmada a representação popular, ao mesmo tempo que se pode garantir a eficiência das funções consultivas do órgão²⁴. Francamente, se os membros dessas entidades forem todos eleitos, embora seja verdade que sua representatividade esteja consagrada, há um risco inerente. Lembrar que os deputados à Assembleia Legislativa ainda são seleccionados mediante eleição directa, indirecta e por nomeação do Chefe do Executivo. Já os membros dos órgãos municipais são todos eleitos directamente, havendo divergência com a Assembleia Legislativa sobre questões referentes à vida da população e ambos insistindo que são representantes da população; se tais controvérsias não puderem ser conciliadas, há risco de que o sistema representativo actual sofra um golpe, o que pode levar a uma cisão na sociedade.

Por tal motivo, no que concerne à questão da escolha dos representantes dos órgãos municipais a participarem na Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo, por serem um dos sectores desta, é necessário que se considere cuidadosamente a representatividade e o reconhecimento dado aos membros em questão, não se podendo tomar por certo que o fato de todos serem eleitos directamente lhes garanta por definição o estatuto de representação popular. No que toca a decisão sobre o método particular

²⁴ Ou Kam San. *Composição dos Órgãos Municipais por Sufrágio Directo: Reunindo os Dirigentes Burocráticos para Resolver as Dificuldades do Povo*. Fonte: http://blog.sina.com.cn/s/blog_649d28670102veti.html (Publicado em 28/04/2015).

para designação dos membros dos órgãos municipais, é importante abrir discussões criteriosas para, por um lado, garantir as expectativas criadas pela *LBM* sobre a participação desses membros na eleição do Chefe do Executivo, pois isso importa em reflexos sobre o xadrez político.

Tal como descrevemos acima, a criação, organização e funcionamento dos órgãos municipais em diferentes momentos da história de Macau possui dinâmicas diversas, desde a mais antiga organização autónoma dos portugueses residentes em Macau, o Senado da Câmara, até ao Leal Senado, a entidade especialmente responsável pelo tratamento dos assuntos municipais, passando pela Câmara Provisória da época da transição para a RAEM, até chegarmos ao actual Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, que herdou as suas funções. Cada um deles respondeu à situação concreta das suas épocas, a que se adaptaram, com o fim de atingir os objectivos e expectativas das reformas por que passaram. Nesse sentido, não importa se for o caso de aprimorar o IACM ou de criar um órgão municipal sem poderes políticos; o essencial é que se investigue com clareza quais os objetivos desse órgão e quais os efeitos que se desejam alcançar. Somente dessa forma é que se podem realizar os objectivos em causa, aliando-se a sabedoria popular, consolidando-se o consenso na sociedade e estabelecendo uma entidade que corresponda às normas da *LBM* — promovendo-se um modelo próprio para a Macau, que satisfaça as necessidades e se adeque a situação presente da Região Especial.

