

direito

DA (IN)COMPATIBILIDADE DO REGIME JURÍDICO DOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DE MACAU COM O ESTATUTO DOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS DA FUTURA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU (II PARTE)*

*António Malheiro de Magalhães***

SUMÁRIO

Razão de Ordem

I

Do Princípio da Separação de Poderes ao Município:
algumas considerações

1. O Princípio da Separação de Poderes na sua dimensão vertical
2. A Descentralização administrativa
3. As Autarquias Locais
4. O Município

II

O Município no Ordenamento Jurídico-Público de Macau

III

Os Órgãos Municipais da futura Região Administrativa Especial
de Macau — em torno do artigo 95.º da Lei Básica

Considerações Finais

Bibliografia.

4.O MUNICÍPIO

Como referimos, o Município apresenta-se hoje como urna natural e histórica expressão das autarquias locais. Neste sentido aponta o

* Este trabalho corresponde, na íntegra, ao *relatório* por nós elaborado na disciplina de Direito Administrativo do nosso Curso de Mestrado em Direito jurídico-políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Macau.

** Professor Auxiliar Convidado na Faculdade de Direito da Universidade de Macau.

ensinamento de Baptista Machado, quando nos diz que «a ideia de administração autónoma estava inicialmente ligada apenas à Administração Municipal historicamente concebida como administração distinta da do Estado e dirigida por órgãos eleitos pelos residentes em determinada circunscrição territorial»⁸⁷. Por sua vez, Barbosa de Melo sublinha o seu relevo no plano juspublicístico ao recordar que o Município juntamente com a Coroa funcionavam como os dois pilares onde se ali-cerçava a separação vertical de poderes no Antigo Regime. Estes dois poios de poder efectivo traduziam o «dualismo tradicional» do País⁸⁸.

⁸⁷ J. Baptista Machado, *Descentralização...*, cit., p. 8.

⁸⁸ A. Barbosa de Melo, *Direito Administrativo II (A Protecção Jurisdicional dos Cidadãos perante a Administração Pública)*, Sumários das lições proferidas na Faculdade de Direito de Coimbra no ano lectivo de 1986/87, Policopiados, Coimbra, 1987, p. 1. Segundo o Autor, «no antigo regime», em Portugal, assistia-se a uma «concentração de poderes em cada um dos dois níveis ou poios (o Rei como supremo legislador, executor e juiz; e o Município como titular de funções de regulação normativa, de funções executivas e de funções jurisdicionais)».

O termo *município* aparece frequentemente identificado (ou confundido?) na literatura histórica/jurídica com o termo *concelho*. Marcelo Caetano, abordando a panóplia institucional do Portugal medieval, mais precisamente do período da formação do Estado Português, ensina que «a palavra concelho vem de *concilium*, que significa reunião, assembleia.» Segundo o Autor, «quando falamos em concelho, ligando à palavra a ideia das instituições municipais, referimo-nos a qualquer coisa de específico. O ponto de partida é o *concilium*, a assembleia de vizinhos de uma povoação reunida para tratar dos seus interesses comuns. Isto pressupõe uma povoação de homens livres, que têm de resolver os seus problemas pelos próprios meios». Debruçando-se sobre a origem dos *concelhos*, Marcelo Caetano refere «que este é um dos mais discutidos da história das instituições medievais. Os eruditos têm tendência para filiar sempre certa instituição de uma época noutra instituição de época anterior, ligando-as através de indícios documentais. No caso dos concelhos da reconquista tem de reconhecer-se que a tese que os filia no município romano, sustentada entre nós por Alexandre Herculanano, se apresentava em termos sedutores, tantas são as semelhanças entre os dois tipos de organização local. Mas as investigações posteriores à época em que Herculanano escreveu mostraram a impossibilidade de tal filiação.» Ora, a partir de 1940, Marcelo Caetano acaba por perfilhar esta última orientação, também defendida e prosseguida por Gama Barros «que ao princípio acompanhou o grande historiador» e «abandonou, segundo tudo indica, a posição inicial», bem como por Sanchez Albornoz que na sua obra «intitulada *Ruina y extencion del municipio romano en Espana y instituciones que le reemplazan* (1943) demonstrou, definitivamente tal como já antes expusera Levy Provencal, que os vestígios das instituições municipais romanas conservadas no final da monarquia visigótica desapareceram durante o domínio muçulmano, não se conservando também no Reino das Astúrias. Por isso Sanchez Albornoz conclui que o «concelho peninsular, tal como aparece na Reconquista, é um produto das circunstâncias do País e da época, e não reprodução de quaisquer instituições anteriores ou alheias». Nesta medida, segundo a opinião do Autor, pesem embora «as semelhanças que se podem notar entre a organização dos concelhos medievais e a dos municípios romanos», «parece de facto ser nesta orientação que se caminha para a verdade (...).» Marcelo Caetano, *História do Direito Português — Das Origens ao Século XVI — Fontes — Direito Público* (1140-1495), 3.^a Edição, Editorial Verbo, pp. 219 e 221, nota 2.

Actualmente, o Município encontra-se contemplado na Constituição da República Portuguesa como uma das «três» categorias de autarquias locais nela previstas, ao lado da freguesia e da «região administrativa» (artigo 236.º) e tem como órgãos representativos a assembleia municipal e a câmara municipal, respectivamente, o órgão deliberativo e o órgão executivo (artigo 250.º, 251.º e 252.º).

Não olvidaremos, por certo, que a importância e tradição histórica assumidas pelo Município, no plano político-administrativo lhe conferem um lugar de destaque no conjunto das Autarquias Locais jurídico-constitucionalmente previstas e existentes. Com efeito, a questão da *natureza jurídica* do Município é algo de muito pertinente que se levanta a seu respeito⁸⁹.

Assim, desde já, podemos adiantar que esta temática tem vindo a ser objecto de múltiplas discussões, encontrando-se a doutrina verdadeiramente dividida em relação a ela. Assim, de uma banda, encontramos aqueles que vêem o Município como «entidade dotada de poderes originários» que «radicam numa tradição histórica de autonomia face ao Estado que não permite concebê-los sem mais como criação deste, como entes que o Estado tenha instituído e aos quais tenha atribuído certos poderes»⁹⁰. Nesta ordem de ideias, os Municípios são anteriores ao Estado moderno que se limita a «reconhecê-los», não os «cria». Como defensores dessa posição deverão ser nomeados Autores como António Francisco de Sousa⁹¹, Baptista Machado, Casalta Nabais⁹² (se bem pensamos), Esteves de Oliveira⁹³ e Giannini⁹⁴.

⁸⁹ De qualquer modo, isto não obsta a que esta questão, colocada com particular acuidade no campo específico das Autarquias Municipais, possa levantar-se também em relação aos restantes entes autónomos territoriais. Porém, no caso português (do mesmo modo que no caso de Macau), continuamos a afirmar que é em sede municipal que aquela matéria adquire o seu verdadeiro relevo, nomeadamente, no respeitante às controvérsias doutrinárias a que faremos alusão. Na verdade, *a freguesia* é uma entidade de origem eclesiástica que apenas assumiu o estatuto de autarquia local a partir de 1830. (Diogo Freitas do Amaral, *Direito Administrativo...*, cit., p. 517). Por seu turno, a *região administrativa* continua a ser uma incógnita, agravada pelos resultados do referendo popular. Apesar de tudo, parece-nos ser muito difícil poder afirmar-se e justificar-se que a *região administrativa* possa ser um «produto espontâneo da realidade social» — utilizando os termos de Casalta Nabais.

⁹⁰ J. Baptista Machado, *Descentralização...*, cit., pp. 8 e 9. Nesta medida, segundo o Autor, «pelo menos as autarquias municipais são muito anteriores ao próprio Estado moderno».

⁹¹ António Francisco de Sousa é claramente partidário da tese que concebe os Municípios como entes «originários» que ao Estado apenas incumbe reconhecer. Referindo-se à consagração constitucional das Autarquias Locais, o Autor demonstra que «a Constituição portuguesa não foi, em muitos aspectos, tão longe quanto devia ter ido. Uma das deficiências mais significativas reside logo no número I do artigo 237.º, o qual se limitou a dizer que a organização democrática do Estado «compreende» a existência de autarquias locais. O conceito «compreende» é demasiado neutro e pobre de ênfase para reconhecer às autarquias locais a importância e o lugar que lhes são devidos, quer por razões históricas — não obstante o nosso país ter vivido quase sempre

Do outro lado da muralha parecem posicionar-se aqueles outros, tais como Freitas do Amaral⁹⁵, Gomes Canotilho⁹⁶, Maurer⁹⁷, Pubusa⁹⁸

em regimes altamente centralizados — quer por razões político-constitucionais». Para António Francisco de Sousa «as autarquias locais deveriam ser reconhecidas como os pilares sobre que assenta a unidade nacional. Os poderes das autarquias locais deveriam ser vistos como poderes originários e não como resultado de um acto de descentralização». (Sublinhado nosso). António Francisco de Sousa, *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, Luso Livro, Lisboa, 1992, pp. 15 e 16.

⁹² Casalta Nabais afirma que «tendo em conta a configuração constitucional da autonomia local, forçoso é concluir que o legislador ordinário — a quem cabe a delimitação material dos diversos espaços (níveis) autonómicos — está bastante limitado neste campo. De facto, à lei está vedado pôr em causa os espaços autonómicos que o Estado — na sua manifestação constituinte — se limitou a reconhecer e respeitar». Por outro lado, o Autor salienta que a autonomia local enquanto «produto espontâneo da realidade social» tem como «pressuposto a existência de comunidades humanas naturais, de núcleos sociais identificáveis em razão do território e baseados numa solidariedade de interesses». É exactamente esta solidariedade de interesses entre os residentes de determinada circunscrição que se impõe à comunidade nacional e, conseqüentemente, ao ordenamento jurídico que, deste modo, vai fazer coincidir as comunidades locais reais com os entes territoriais locais legais». José Casalta Nabais, *A Autonomia...*, cit., pp. 54 e 79.

⁹³ No que respeita a esta questão, Esteves de Oliveira esclarece que «embora aquilo que se denomina por «autonomia local» corresponda também a uma manifestação descentralizadora, o certo é que — como o revela o facto de o artigo 6.º da CRP colocar, lado a lado, sem as confundir — a «autonomia local» ultrapassa as simples intenções de descentralização da organização administrativa, para assumir o carácter de verdadeira manifestação do pluralismo social: os entes autónomos locais «não devem a sua personalidade ao Estado que se limita a reconhecê-la e não a criá-la»; a sua autonomia não deriva de uma concessão do Estado, mas do reconhecimento e respeito» deste por uma formação que historicamente o antecede». Mário Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo...*, cit., p. 184.

⁹⁴ Para Giannini «o traço típico da autonomia local reside no facto de o órgão fundamental dos entes locais territoriais ser o povo erigido em corpo eleitoral e de, conseqüentemente, tais entes derivarem a respectiva orientação político-administrativa, não do Estado, mas da sua própria comunidade. Donde resulta que tal orientação pode divergir da do Estado, e até contrastar com ela, quando não haja correspondência de maiorias na comunidade estatal e nos entes territoriais». M. S. Giannini, *Autonomia*, in «Enciclopédia del Diritto», vol. IV, p. 364, apud J. Baptista Machado, *Descentralização...*, cit., p. 9.

⁹⁵ Freitas do Amaral começa por lembrar que «o valor, a importância, e o significado — histórico e actual — do município foram muito sublinhados e, pode dizer-se, muito exaltados pelo movimento municipalista romântico do século XIX». Nomes como os de Almeida Garrett, Henriques Nogueira, estiveram ligados a este movimento, porém, de todos eles, o mais sonante foi o de Alexandre Herculano que chegou a afirmar que «o país não é senão a soma das suas localidades». Ora, na opinião de Freitas do Amaral a «concepção jusnaturalista do município» é «demasiado excessiva». Deste modo, «pode entender-se que do direito natural decorre a obrigação imposta ao Estado de respeitar as diversas formas de pluralismo social existentes em cada época, com suficiente consistência numa dada sociedade. Não decorre, porém, do direito natural (...) nem a obrigação de adoptar determinada fórmula organizativa no contexto da estrutura política de um país, nem muito menos o dever de considerar intangíveis a denominação, as dimensões e os limites

Rogério Soares", Santamaria Pastor¹⁰⁰, Virga¹⁰¹ e Vieira de Andrade. Este Autor considera os Municípios (e as restantes autarquias) como «o resultado de uma *opção estadual soberana*, efectivada através da

territoriais de cada circunscrição administrativa ou de cada autarquia local». Diogo Freitas do Amaral, *Direito Administrativo...*, cit., 2.^a Edição, pp. 454-457.

⁹⁶ Em nosso entender, esta será a posição evidenciada por Gomes Canotilho quando refere que «(...) a configuração da autonomia local não se traduz, hoje, numa simples auto-organização da sociedade como contrapoder do Estado (...)» *Direito Constitucional*, cit., p. 368.

⁹⁷ Segundo Maurer «fala-se de administração do Estado, quando o Estado é chamado a exercer a sua actividade por si mesmo, através das suas autoridades e de administração indirecta do Estado quando o Estado não assegura por si mesmo as tarefas administrativas, mas delega-as em colectividades, estabelecimentos e fundações criadas por ele e dotadas de personalidade moral. (...) a Administração exercida pelas comunas e os *Landkreise* (bairros, arrondissements) faz parte do domínio da administração indirecta dos Länder; ocupando aí um lugar preponderante». Manuel de Droit Administratif Allemand, Hartmut Maurer, traduzido por Michel Fromont, L. G. D. J. , Paris, 1994, p. 19.

⁹⁸ O Autor defende que as «comuni» e as «province» derivam do Estado, a quem pertence o «supremo potere di império», e que as normas locais estão subordinadas às normas estaduais. Andrea Pubusa, *Sovranità Popolare e Autonomie Locali* neirOrdinamento Costituzionale Italiano, Milano, Dott. A. Giuffrè, 1983, p. 109.

⁹⁹ Devemos referir, antes de mais, que Rogério Soares situa os «entes autónomos territoriais» ou autarquias locais na Administração mediata, ou seja, toda aquela «grossa fatia da Administração Pública que ultrapassa os limites do aparelho estadual (...) que desempenha tarefas públicas em nome do Estado». Por outro lado, segundo o ensinamento do Autor, de forma alguma se pode «fazer apelo» a estas «figuras de base territorial, na suposição romântica que se lida com manifestações «naturais» anteriores ao Estado». Na verdade, o «dato histórico» que envolve estas entidades não pode ser transportado para a realidade político-administrativa actual, sob pena de continuar a impedir, como «impediu durante muito tempo a correcta solução dos problemas» que se prendem com a sua «autonomia». Ao referir-se a este «dato histórico», que poderíamos adjectivar de perturbador, Rogério Soares tem em vista o facto de «tais figuras, por representarem formas de organização com longa tradição — nem sempre coincidente com a realidade e às vezes fantasiosamente construída — foram pensadas como possuindo uma autonomia originária (...). Ora esta concepção traduz a perduração de ideias medievalistas, dum estrutura política pluricentrista anterior à instituição do Estado. Nos dias de hoje a autarquia tem de ter um sentido diferente: o de que o Estado, deparando-se com figuras organizatórias tradicionais ou novas formações criadas por iniciativa particular ou pela sua própria, vai reconhecer-lhes uma capacidade para o descarregarem de certas tarefas públicas, e expressamente o declara». Rogério Ehrhardt Soares, *Direito Administrativo*, cit., pp. 5 e 6, 93 e 94; Idem, *A Ordem dos Advogados uma Corporação Pública*, cit., loc. cit., n.º 3809, p. 225.

¹⁰⁰ Segundo o ensinamento deste Autor, «os entes locais são, em primeiro lugar, Administração pública: municípios e províncias são organizações cuja função primordial radica na gestão de certos serviços públicos de interesse para as comunidades urbanas. (...) Porém, esta imagem das entidades locais, ficaria incompleta se não se tornasse em consideração o pano de fundo que constitui o carácter político, autenticamente constitucional, que as ditas corporações possuem» Assim, o artigo 135 da Constituição Espanhola «põe em relevo que as entidades locais são a base da organização territorial do Estado e, portanto, estruturas

Constituição e não o mero reconhecimento (declarativo) da autonomia originária de comunidades pré-estaduais». No fundo, segundo esta corrente, será na vontade do Estado, melhor dizendo, na sua Constituição¹⁰² que reside o «fundamento de validade da ordem autárquica»¹⁰³.

Pela nossa parte, propendemos, em princípio, para esta segunda posição pois, como defende Vieira de Andrade, «apesar desta relativa desvalorização, o princípio da autonomia das autarquias locais não perde o seu significado substancial, vale como garantia constitucional do reconhecimento de um conjunto de interesses próprios das comunidades locais, em contraposição aos interesses nacionais (...)»¹⁰⁴.

Todavia, em nossa opinião, quando se afirma que o Estado «cria» os Municípios ou que o Estado «reconhece» os Municípios adoptam-se posições demasiado radicais. A nosso ver, entre o «acto de criar» e o «acto de reconhecer» perfila-se o «acto de respeitar». Ora, o Estado não pode deixar de «respeitar» a existência dos Municípios. Por isso os contempla na sua Constituição.

II

O MUNICÍPIO NO ORDENAMENTO JURÍDICO-PÚBLICO DE MACAU

«A administração municipal tem longa tradição em Macau, cuja expressão significativa é o multi-secular Leal Senado».

Nestes termos se inicia o preâmbulo da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, onde se consagra o actual regime jurídico dos Municípios do

políticas capitais, constituídas sobre base representativa e apoiadas num princípio democrático de eleição. Esta segunda natureza das entidades locais não deve extrapolar-se fora dos seus justos limites. O seu carácter representativo é uma mera consequência da cláusula do Estado democrático, (...) que impõe a eleição popular de determinadas instâncias políticas. Não implica, em contrapartida, que encarnem um princípio de legitimidade ou de decisão política originária distinto do que articula o Estado como totalidade, pois a soberania reside no povo espanhol (artigo 1.º, 2 C E): em todo o povo e não em cada uma das suas partes ou agrupamentos». Juan Alfonso Santamaria Pastor, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Editorial Centro de Estudios Ramon Areces, S. A., pp. 1134 e 1135.

¹⁰¹ O Autor diz-nos que «historicamente» a «comuna» representou o «aglomerado originário no qual se desenvolveu la vida jurídica da comunidade». Por isso, é costume dizer-se que, enquanto a «província» é uma organização artificial, a «comuna» é uma formação natural. No entanto, isto não significa que exista um «direito natural dos aglomerados urbanos» a serem elevados a «comunas autónomas», pois é sempre através do reconhecimento estadual que a «comuna» passa a existir, enquanto tal. Pietro Virga, *L'Amministrazione Locale*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore — 1991, p. 35; Idem, *Diritto Amministrativo, Amministrazione locale*, 3, Giuffrè editore, Milano, 1988, p. 33.

¹⁰² Mesmo assim, parece-nos que esta questão da natureza jurídica dos Municípios não deve ser menosprezada em sede de limites materiais ao poder constituinte originário.

¹⁰³ J. C. Vieira de Andrade, *Autonomia regulamentar...*, cit., loc. cit., p. 20.

¹⁰⁴ Idem, *ibidem*, p. 21.

Território de Macau. Deste excerto retira-se a grande importância dispensada pelo legislador à Administração Municipal e, em especial, à dimensão tradicional que lhe está subjacente.

Na verdade, não descurando as «especificidades do Território», em particular a sua «exiguidade», poderemos afirmar que a feitura desta Lei que mereceu «honras» de «Terra Prometida», nas palavras de António Vitorino, teve como factores determinantes o *peso da tradição*, aliado à necessidade de dotar Macau de «um novo regime das autarquias locais actualizado em face da evolução dos conceitos sobre o papel das câmaras municipais do mundo de hoje»¹⁰⁵.

Não será exagero dizer-se que a organização político-administrativa de Macau «nasceu» do Município e com o Município. O Senado, «cujo reconhecimento oficial parece datar de 1583»¹⁰⁶ possuía uma organização decalcada na tradição municipalista medieval portuguesa. Tal como em Portugal os Municípios defendiam os interesses próprios da população duma determinada circunscrição territorial unida por relações de vizinhança, também ao Senado de Macau cabia esse mister¹⁰⁷. Diga-se ainda que a Vereação do Senado era escolhida livremente pelo Povo, através do mecanismo da eleição¹⁰⁸. Por tudo isto, nunca

¹⁰⁵ António Vitorino, intervenção, enquanto Secretário-Adjunto para a Administração e Justiça, na sessão de abertura do Seminário subordinado ao tema: «O Papel das Câmaras Municipais na Vida do Território», in Administração — Revista de Administração Pública, Número 1, Macau, 1988, p. 59.

¹⁰⁶ Jorge Noronha e Silveira, Subsídios para a História do Direito Constitucional de Macau (1820-1974), Publicações O Direito, Edição subsidiada pelo Instituto Português do Oriente, 1.^a edição, Macau, Abril de 1991, p. 10.

¹⁰⁷ Neste sentido, Jorge Morbey, Macau 1999 — O Desafio da Transição, Gráfica Monumental Lda., Lisboa, 1990, pp. 43 e 44. Segundo o Autor, «o número de portugueses e a actividade principal a que se dedicavam, ainda que sediada em território chinês, rapidamente determinaram a necessidade de se estruturarem numa sociedade que foi adoptando as formas organizativas típicas em Portugal nessa época, cuja primeira foi a Santa Casa da Misericórdia (1569) mas a mais importante o Senado da Câmara (1586). A organização do Senado fundava-se no modelo que vinha da tradição municipalista medieval portuguesa ainda que possa ter recebido alguma influência do modo de funcionamento das repúblicas italianas de que Génova e Veneza constituem os exemplos mais conhecidos. Os municípios portugueses eram órgãos representativos que visavam defender os interesses próprios das populações da respectiva área territorial. O Senado de Macau constituiu-se à sua imagem e semelhança, e, por isso, representava e defendia os interesses dos portugueses domiciliados em Macau, não tendo naturalmente que ver com a representação dos interesses da população chinesa que eram tutelados no seio das suas formas organizativas próprias». Ibidem.

¹⁰⁸ Segundo Jorge Noronha e Siveira, «o Senado era constituído por três vereadores eleitos por três anos pela população portuguesa (a escolha recaía normalmente nos comerciantes mais ricos e influentes), por dois Juizes Ordinários e por um Procurador. O Senado estava investido de poderes políticos, judiciais e administrativos, mas apenas representava e defendia os interesses dos portugueses; estes, aliás, eram por vezes convocados em Conselho geral para resolver os problemas mais delicados. Importante papel na governação do território era também desempenhado pelo juiz Ouvidor e pelo próprio bispo de Macau». Subsídios..., cit., p. 10.

será de mais citá-lo, Macau foi apelidado por Almerindo Lessa de «pri-meira república democrática do Oriente»¹⁰⁹.

Convém não esquecer que o municipalismo em Macau, encarnado na figura do Senado, teve ao longo da História «*as suas grandezas e as suas misérias*». Na verdade, passou por momentos desfavoráveis, tais como o da emanção das Providências Régias de Dona Maria I, em 1783, pelas quais «o predomínio político do Senado (...) foi posto em causa»¹¹⁰ ou a «desilusão» provocada pelo liberalismo nascente¹¹¹. Todavia, também deverão ser lembrados «ventos de feição», bem mais recentes, como foi o caso da entrada em vigor do actual Regime Jurídico dos Municípios.

Ora, pouco tempo antes da aprovação da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, que viria a consagrar este regime, António Vitorino afirmava que «a linha geral da orientação do Governo na matéria referente às autarquias» apontava «no sentido de reforço de autonomia administra-

¹⁰⁹ Jorge Noronha e Silveira, *idem*, p. 10, *apud* Almerindo Lessa, *A História e os Homens da Primeira República Democrática do Oriente*, Macau, Imprensa Nacional, 1974. A este respeito, veja-se ainda Celina Veiga de Oliveira, «A História e a Modelação do Estatuto de Macau», in *Administração, Revista de administração Pública de Macau*, Número 19/20, Macau, 1993, p. 8. Segundo a Autora, «certo é que, como sublinhou Almerindo Lessa, «por uma conjunção excepcional de circunstâncias geográficas, políticas, religiosas e sociais, tanto nossas como chinesas», os portugueses se estabeleceram com carácter efectivo e contínuo em Macau, apoiados numa gestão de «relações comerciais» adaptada aos condicionalismos locais, numa «ousada política social e religiosa», numa «acção colaborante com Pequim» e num modelo de organização municipalista — o Senado da Câmara —, cuja «maleabilidade administrativa» constitui uma das razões explicativas do estabelecimento dos portugueses em Macau.»

¹¹⁰ Jorge Noronha e Silveira, *ibidem*, p. 15. Este declínio do Senado de Macau acabou por funcionar como uma consequência do processo de centralização do poder levado a cabo pela Coroa Portuguesa. Neste sentido ver, ainda, Celina Veiga de Oliveira, *ibidem* pp. 11-14. Nas palavras da Autora, «a força política do Senado de Macau foi posta em causa a partir da segunda metade do século XVIII, em consequência dos esforços de centralização da coroa portuguesa. D. Maria I promulga, em 1783, por iniciativa do seu ministro da Marinha e Ultramar Martinho de Melo e Castro, as «Providências Régias» com que «Sua Magestade deve ocorrer, sem perda de tempo, à situação abatida e estado decadente a que se acha reduzido o importante domínio de Macau». *Ibidem*, pp. 11 e 12. Por outro lado, «a tendência para a afirmação da soberania portuguesa em Macau» foi reforçando-se «gradualmente a partir das primeiras décadas do século XIX», em vários planos.

¹¹¹ Ensina Jorge Noronha e Silveira que «as consequências das ideias assimiladoras, traduzidas na legislação constitucional e ordinária aprovada a partir de 1822, foram desastrosas para o Senado». *Ibidem*, p. 23. Por outro lado, «a tendência para a afirmação da soberania portuguesa em Macau» foi reforçando-se «gradualmente a partir das primeiras décadas do século XIX», em vários planos. Assim, «no plano institucional e político, a afirmação da soberania seria coincidente com um processo de «deslocalização» do poder, que se consubstanciou na degradação do papel do Senado — o qual viria ser transformado, na sequência da Nova Reforma Administrativa Colonial de 1834, numa simples Câmara Municipal sujeita à tutela do Governador — e no correlativo reforço do papel do Governador (...). Celina Veiga de Oliveira, *ibidem*, pp. 12 e 13.

tiva e financeira das autarquias locais». Por outro lado, sublinhava que «seria totalmente irresponsável reforçar as atribuições e as competências das autarquias locais se não lhes fossem dados os meios financeiros necessários para a prossecução» dos seus objectivos. Segundo o Autor, «para que esta tarefa de redinamização do papel das autarquias locais» surtisse efeito, para que as autarquias locais fossem dotadas de «verdadeiros poderes próprios, de autonomia administrativa, de autonomia financeira e de competência política própria», tornava-se «igualmente necessário que a estrutura interna das autarquias locais» respondesse «a esses desafios». Deste modo, impunha-se a «levar a cabo» «uma ingente tarefa de reestruturação administrativa e financeira da autarquias locais»¹¹².

Assim, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, a Administração local no Território de Macau compreende dois Municípios: a) o Município de Macau, com sede na cidade do Nome de Deus de Macau e que abrange a península de Macau, mantendo a designação de Leal Senado de Macau; b) o Município das Ilhas, com sede na vila da Taipa e que abrange as ilhas da Taipa e Coloane. Estes são pessoas colectivas de direito público dotadas de «órgãos de gestão próprios», a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal (artigo 5.º), «que visam a prossecução dos interesses próprios e dos interesses das populações respectivas» (artigo 1.º, n.º 2), «possuem património próprio e são dotados de autonomia administrativa e financeira»¹¹³ (n.º 3). No cumprimento da sua tarefa, devem prosseguir as suas atribuições «com respeito pela orientação da política geral do Território e das condições económicas e sociais locais, em articulação com as atribuições conferidas por lei a outras entidades» (artigo 2.º, n.º 3) e mediante tutela do Governador (artigos 46.º, 47.º e 48.º).

Para a sua caracterização, entendemos ser de especial interesse realçar três notas fundamentais: uma relativa ao tipo de descentralização que os Municípios de Macau representam; outra relativa às atribuições municipais; outra, ainda, referente à tutela administrativa.

Quanto à primeira poderemos dizer que em Macau existe uma descentralização plena em *sentido jurídico*, embora o mesmo já não suceda no *plano político*. Por outras palavras, diremos que se em Macau os interesses públicos não são prosseguidos exclusivamente pela pessoa colectiva pública Território, mas também por outras duas pessoas colectivas públicas de população e território, ou seja, os Municípios de Macau e das Ilhas, todavia os titulares dos seus «órgãos de gestão próprios» não são eleitos, na sua totalidade, pela população residente. Acontece que as Assembleias Municipais de Macau e das Ilhas têm uma composição tripartida, sendo parte dos seus membros eleita por sufrágio directo, parte por sufrágio indirecto e outra parte é designada pelo Governador. Por sua vez, o Presidente da Câmara e um vereador a

¹¹² António Vitorino, *Intervenção...*, cit., loc. cit., p. 61.

¹¹³ O regime financeiro dos Municípios do Território de Macau está prescrito na Lei n.º 11/93/M, de 27 de Dezembro.

tempo inteiro e em exclusividade de funções de cada uma das Câmaras Municipais são designados por portaria do Governador. Nesta medida, será possível afirmar-se que a descentralização em sentido político vigora em Macau, mas em termos meramente *parciais*¹¹⁴.

Porém, ainda antes da entrada em vigor da Lei do Regime Jurídico dos Municípios, António Vitorino entendia que a estrutura tripartida dos órgãos autárquicos inseria-se naquilo que já podia apelidar-se de «tradição do Território de Macau, iniciada quer com a Reforma Administrativa Ultramarina no que diz respeito aos órgãos das autarquias, quer no que diz respeito à Assembleia Legislativa pelo Estatuto Orgânico de Macau». Nesta medida, segundo o Autor, esta «questão central» da «composição dos órgãos autárquicos e da forma de designação dos seus titulares» deveria ser encarada em termos de se tornar necessário «definir o contributo de diferentes fontes de legitimidade»¹¹⁵.

No que concerne à questão das atribuições municipais, não pode-remos deixar de ser tentados a encontrar-lhe solução, recorrendo, para tal, aos ensinamentos que a doutrina tem adiantado ao abordar esta problemática no que respeita ao caso particular da República Portuguesa.

Assim, a respeito da definição das atribuições municipais têm sido enunciados, em Portugal, três critérios fundamentais: o sistema da *enumeração taxativa*, o sistema da *cláusula geral* e o sistema *misto*. O primeiro significa que apenas serão consideradas atribuições dos Municípios aquelas que a Lei expressa e taxativamente determinar. O segundo traduz-se no facto de a lei enunciar uma cláusula geral, uma «fórmula sintética e abstracta», do tipo «interesses das populações locais», donde seriam retiradas todas as atribuições municipais, cabendo *a posteriori* aos tribunais aferir desse cabimento, isto é, verificar se os actos praticados pelos órgãos autárquicos se encontravam, ou não, dentro das suas atribuições. Finalmente, o sistema misto consiste na consagração legal duma cláusula geral, do tipo acima referido, acompanhada duma enumeração de atribuições municipais a título meramente exemplificativo¹¹⁶.

Segundo Freitas do Amaral apenas os dois últimos sistemas são compatíveis com o princípio da descentralização administrativa. O sistema da enumeração taxativa, contemplado pelo Código Administrativo de 1936-40, segundo o qual «não havia assuntos municipais que pudessem considerar-se *por natureza* municipais, só havia assuntos municipais por *determinação da lei*», vigorou em Portugal até à entrada em vigor da primeira Lei das Autarquias Locais (1977)¹¹⁷.

¹¹⁴ Cfr. artigos 15.º e 24.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro.

¹¹⁵ António Vitorino, *Intervenção...*, cit., loc. cit., pp. 61 e 62.

¹¹⁶ Diogo Freitas do Amaral, *Direito Administrativo...*, 2.ª Edição, cit., pp. 474 e 475. Segundo o Autor, o sistema da *cláusula geral* «é o sistema seguido no Brasil — onde a própria Constituição estabelece que é das atribuições do município «tudo o que concerne ao seu peculiar interesse», e nada mais». O sistema misto é o «adoptado desde há anos em Espanha».

¹¹⁷ Idem, *ibidem*, pp. 475 e 477. Segundo as palavras de Freitas do Amaral, «(...) hoje a situação é diferente: mesmo que a lei o não diga expressamente, e

Actualmente, na opinião deste Autor, funciona em Portugal um sistema *misto*, por conciliação da *cláusula geral* contemplada pelo artigo 2.º da Lei das Autarquias Locais (1984), nos termos do qual «é atribuição das autarquias locais o que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas», com uma *enumeração exemplificativa* consagrada nos artigos 45.º a 50.º do Código Administrativo, preceitos que mantêm a sua vigência, quer por-que nunca foram expressamente revogados, quer porque não são in-compatíveis com a Lei das Autarquias Locais¹¹⁸.

Ora, se bem pensamos, é precisamente este *sistema misto* que encontramos consagrado na Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, mais precisamente no n.º 1 do artigo 2.º conjugado com o n.º 2 do artigo 1.º. Assim, nos termos daquela primeira disposição «os municípios têm, designadamente, atribuições respeitantes: a) à administração de bens

para além de todos os actos que ela explicita a título exemplificativo, será também das atribuições do município, em geral, tudo o que disser respeito aos respectivos interesses (...). E como em Direito Administrativo existe uma presunção de legalidade dos actos administrativos, qualquer acto qualificado por um órgão de um município como acto destinado a prosseguir interesses municipais, mesmo fora das atribuições que o município expressamente enuncia, presumir-se-á válido e respeitante aos interesses da respectiva população, salvo se o Estado ou algum interessado conseguir demonstrar o contrário — e a eles caberá o ónus da prova». *Ibidem*, p. 477.

¹¹⁸ *Ibidem*, pp. 475-480. Nos termos do artigo 2.º da Lei das Autarquias Locais, «é atribuição das autarquias locais o que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas», exemplificando de seguida algumas dessas atribuições. Porém, como refere Freitas do Amaral, o Código Administrativo, nos seus artigos 45.º a 50.º, enumera mais detalhadamente o elenco das atribuições municipais. Deste modo, será na conjugação destes preceitos do Código Administrativo com o estatuído na Lei das Autarquias Locais que se alicerça o sistema *misto*, actualmente seguido na República Portuguesa. *Ibidem*, pp. 476 e 477. No mesmo sentido aponta José Miguel Sardinha, sublinhando que o legislador havia confirmado este sistema com a publicação do Decreto-Lei n. 77/84, de 8 de Março. As Forças Armadas e as Autarquias Locais na Ordem Jurídica Portuguesa, Dois Estudos de Direito Público, Coimbra Editora, Coimbra, 1991, pp. 68-71. Na opinião de Freitas do Amaral, este diploma, «que veio regular a delimitação e a coordenação dos investimentos da administração central e local em matéria de investimentos públicos» foi «a maior inovação introduzida na fixação das atribuições municipais depois do 25 de Abril». *Ibidem*, p. 477. A consagração do sistema *misto* («fórmula actual de carácter compósito») é defendida também por Marcelo Rebelo de Sousa; Lições de Direito Administrativo I, Lisboa 1994/95, pp. 431 e ss.

Refira-se que Esteves de Oliveira e Casalta Nabais entendem pura e simplesmente que o ordenamento jurídico-público português, seja no plano jurídico-constitucional, seja no plano jurídico-administrativo, optou pelo sistema de *cláusula geral*. Com efeito, Casalta Nabais diz-nos que «a enumeração constante do artigo 2.º da L A L tem apenas um carácter exemplificativo». Por outro lado, acentua que aquele sistema «é o que melhor se quadra com o princípio da subsidiariedade». A Autonomia Local..., cit., p. 57, nota 110; Mário Esteves de Oliveira, Direito Administrativo..., cit., p. 216.

próprios e sob a sua jurisdição; *b*) ao desenvolvimento; *c*) ao urbanismo e construção; *d*) à salubridade pública e saneamento básico; *e*) à cultura, tempos livres e desporto; *f*) à defesa e protecção do meio ambiente e da qualidade de vida do respectivo agregado populacional. Por sua vez, estatui o n.º 2 do artigo 1.º que «os municípios são pessoas colectivas de direito público dotadas de órgãos de gestão próprios, que visam a prossecução dos interesses próprios e dos interesses das populações respectivas»¹¹⁹.

Sendo assim, entendemos que o n.º 1 do artigo 1.º, em especial o termo *designadamente*, aponta para uma enumeração das atribuições municipais a título meramente *exemplificative*, ao passo que a referência a «interesses próprios» e «interesses das populações respectivas» (artigo 1.º, n.º 2) funciona como uma *cláusula geral* que a complementa. Em consequência, salvo estudos mais aprofundados neste domínio, pensamos que deverão ser consideradas como atribuições dos Municípios do Território de Macau, *todas as matérias* que respeitem a «interesses próprios» e a «*interesses das populações respectivas*», para além daquelas que o n.º 1 do artigo 2.º designadamente enuncia.

Será conveniente não olvidar que o n.º 2 do artigo 2.º da Lei do Regime Jurídico dos Municípios do Território de Macau não deixa de acentuar que «as atribuições dos municípios devem ser prosseguidas com respeito pela orientação da política geral do Território e das condições económicas e sociais locais, em articulação com as atribuições conferidas por lei a outras entidades». Ora, se bem pensamos, esta disposição sem pôr em causa o princípio da subsidiariedade enquanto *corolário* da descentralização administrativa, tem por objectivo apelar para a sempre «necessária eficácia e unidade de acção administrativa».

Em nossa opinião, deverá proceder-se à sua leitura nos mesmos termos em que Vieira de Andrade interpreta o n.º 2 do artigo 267.º da Constituição Portuguesa, onde se preceitua que «(...) a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativa, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção administrativa e dos poderes de tutela, superintendência e tutela dos órgãos 'competentes'». Segundo José Miguel Sardinha, aquele Autor «afirma que, relativamente ao preceito constitucional em causa, não se pode ver aí um imperativo de descentralização máxima, tendo apenas como limites um mínimo de eficácia e de unidade de acção administrativa»¹²⁰.

¹¹⁹ Em nosso entender, deparamos neste preceito com uma *redundância* evidente. Na verdade, tendo em conta tudo o que se disse acerca do sentido da *autonomia das autarquias* locais, os «interesses próprios» dos municípios só poderiam ser os «interesses das populações respectivas». A não ser que o legislador tivesse em mente inserir no âmbito desses «interesses próprios» a «participação» dos municípios «no exercício das atribuições» do Território, o que nos parece demasiado forçoso. Ver *supra*, pp. 29 e ss.

¹²⁰ José Miguel Sardinha, *As Forças Armadas e as Autarquias Locais...*, cit., pp. 69 e 70. Também Gomes Canotilho e Vital Moreira acentuam que «a descentralização e a desconcentração administrativas não podem prejudicar a efi-

Assim, segundo Vieira de Andrade, «diferentemente, retiramos do texto da Constituição, interpretado à luz dos valores dominantes e da realidade social, um sistema de organização administrativa que impõe ao legislador uma harmonização ou concordância prática entre o princípio da descentralização e o princípio da unidade de acção na prossecução do interesse público, de modo a conseguir um equilíbrio edificante entre os interesses e poderes em presença»¹²¹.

Será, pois, à luz deste entendimento que deverá ser interpretada aquela norma da Lei do Regime Jurídico dos Municípios do Território de Macau, com o qual se coaduna o sistema *misto* das atribuições municipais que, na opinião de José Miguel Sardinha, «tem a vantagem de não conferir um cunho rígido ao «coração» do estatuto autárquico»¹²².

cácia e unidade de acção da Administração (n.º 2). Aqueles princípios devem ser conjugados com o *princípio da boa administração* (ou princípio do bom andamento da administração), que exige o exercício da função administrativa de forma *eficiente* e *congruente*, dando cumprimento: (a) à lei geral definidora dos interesses públicos primários e garantidora da unidade de acção; (b) às regras técnicas, da experiência e da racionalidade, asseguradoras da adequação, da economicidade, do rendimento, da simplicidade, e da prontidão da actividade administrativa; (c) aos princípios e prescrições de coordenação, de forma a evitar duplicações, interferências e sobreposições desnecessárias». Constituição..., cit., p. 928.

¹²¹ José Carlos Vieira de Andrade, Distribuição pelos Municípios de energia eléctrica em baixa tensão, in Colectânea de Jurisprudência, ano XII, 1984, tomo I, p. 20, apud José Miguel Sardinha, As Forças Armadas e as Autarquias Locais..., cit., p. 70.

¹²² José Miguel Sardinha, As Forças Armadas e as Autarquias Locais..., cit., p. 69. Para o Autor, «(...) em função dos interesses ou, por outras palavras, da transformação dos interesses locais em interesses nacionais ou vice-versa, o legislador poderá sempre optar por acrescentar novas atribuições às já prosseguidas pelas autarquias ou, muito simplesmente, retirar-lhes algumas das que constam da «lista», meramente exemplificativa, prevista na lei. Tudo gira assim em torno da questão do interesse nacional versus interesse local. Em dado momento, a evolução sócio-política pode perfeitamente apontar para o reforço das posições do Estado em áreas tradicionalmente afectas à esfera das atribuições das autarquias, sem que isso possa implicar uma violação do princípio da descentralização administrativa, caso tal princípio tenha acolhimento constitucional, como é o caso português». Note-se que, como refere Esteves de Oliveira, citando Laubadere, «a descentralização é uma forma de autonomia, mas não de independência». Mário Esteves de Oliveira, Direito Administrativo..., cit., p. 192.

Apesar de tudo, devem ser lembradas as palavras de Vieira de Andrade quando afirma que «a autonomia, para ser real ou, se se quiser, para corresponder aos imperativos de uma descentralização efectiva, impõe que a lei use um critério de definição de atribuições que não seja a enumeração taxativa (...) e ainda que os órgãos autárquicos disponham de poderes de *decisão* para a prática de actos administrativos (em sentido estrito) e para a celebração de contratos (...)». José Carlos Vieira de Andrade, Autonomia Regulamentar..., cit., loc. cit., p. 21, nota 39. Note-se ainda que, segundo António Cândido de Oliveira, «(...) a autonomia só existe quando as autarquias locais exercem uma actividade administrativa, relativa aos interesses das populações respectivas, que é significativa no conjunto da administração pública e tal só sucede quando as tarefas de administração pú-

E não se pense numa *incomunicabilidade* de posições interpretativas, pelo facto de estarmos em presença de normas pertencentes a ordenamentos jurídicos *distintos*. Na verdade, tal suposição deve ser afastada, em virtude dos «reenvies recíprocos» que caracterizam as relações entre o ordenamento jurídico-constitucional português e o ordenamento jurídico-constitucional de Macau. Como sabemos, se o artigo 292.º, n.º 1 da Constituição «devolve» para o Estatuto Orgânico do Macau, por sua vez, o artigo 2.º deste diploma «reenvia» para a Lei Fundamental da República¹²³, não só em matéria de direitos, liberdades e garantias, mas também no domínio dos «princípios constitucionais fundamentais», entre os quais se devem integrar, em nosso entender, aqueles que acabámos de referir e que, nessa medida, vigoram na ordem jurídica do Território de Macau. Por outro lado, mesmo que assim não acontecesse, tal *remissão* e consequente *comunicabilidade* seriam inevitáveis. Como refere Jorge Miranda, seria inconcebível, porque *incoerente*, que tais princípios fossem observados e aplicados na República Portuguesa e o não fossem em Macau, um Território «administrado» pelo Estado Português que nos termos do n.º 2, do artigo 3.º da Lei Fundamental está subordinado à Constituição e «funda-se na legalidade democrática»¹²⁴.

blica a nível local cabem, em boa parte, à administração local e não à administração estadual ou regional autónoma». António Cândido de Oliveira, Direito das Autarquias..., cit., p. 295.

¹²³ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, A Fiscalização da Constitucionalidade das Normas de Macau, in Revista do Ministério Público, Ano 12.º, n.º 48, pp. 14 e ss. Para estes Autores, «tendo remetido o ordenamento fundamental de Macau para um Estatuto específico, a CRP absteve-se de se ocupar do Território e de se lhe aplicar directamente. Mas isso não impedia naturalmente que o Estatuto viesse, por sua vez, a reenviar para a Constituição, fazendo esta aplicar-se ao Território em maior ou menor medida».

¹²⁴ O Autor refere que «ordens jurídicas diversas não são ordens jurídicas sem comunicação. Em primeiro lugar, em tese geral, a pluralidade de ordenamentos — mesmo de diversos Estados e entre os direitos internos e o direito internacional — é um dado básico da experiência, cada vez mais generalizadamente reconhecido pela doutrina; e ela postula entrosamento, interpenetração, integração sistemática, não afastamento, separação, solução de continuidade. Em segundo lugar, a «administração portuguesa» de que fala a Constituição não pressupõe apenas normas jurídicas *ex professo* reguladoras dos termos em que se exerça; pressupõe também princípios comuns a Portugal e a Macau». Por outro lado, «o Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade democrática», declara o artigo 3.º, n.º 2, da Lei Fundamental. Ora, a «administração portuguesa» de Macau é uma manifestação de poder desse Estado e, por isso, por coerência consigo mesma, tem de se fundar nos mesmos princípios constitucionais, tem de agir em conformidade com eles, não os pode contrariar sob pena de invalidade (artigo 3.º, n.º 3). As soluções constitucionais (e legislativas) têm de se encontrar a partir da conjugação entre tais princípios e a especialidade da situação». Jorge Miranda, Ordem Constitucional e Fiscalização da Constitucionalidade em Macau — Artigo 281.º da C.R.P. aplica-se ao ordenamento de Macau?, in O Direito, Ano III, Número 7, Macau, Janeiro de 1993, p. 8. Em função de tudo isto, Jorge Miranda é peremptório ao afirmar que «os princípios fundamentais do direito constitucional português não poderão ser afastados num território onde se exerce um poder de autoridade portuguesa». Jorge Miranda, A Constituição de 1976, Lisboa, 1978, p. 214.

Por último, impõe-se-nos abordar a questão do exercício da tutela administrativa sobre os Municípios no Território de Macau, pois, como diz Esteves de Oliveira, «a tutela é a contrapartida natural da descentralização e está-lhe necessariamente associada, como meio de assegurar o mínimo de unidade entre os interesses dos diversos titulares descentralizados e entre estes e os do Estado, enquanto titular do interesse geral»¹²⁵.

Assim, nos termos do artigo 46.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho, o exercício do poder de tutela sobre os Municípios compete ao Governador que pode delegá-lo num Secretário-Adjunto.

Com efeito, o n.º 1 do artigo 47.º deste diploma dispõe que «no uso dos seus poderes de tutela inspectiva compete ao Governador, através da análise das actas dos órgãos municipais: a) zelar pelo cumprimento da legalidade; b) promover a realização de inspecções, inquéritos e sindicâncias, se necessário através de serviços da Administração, à actividade dos órgãos municipais e respectivos serviços; c) solicitar esclarecimentos sobre quaisquer deliberações tomadas, os quais devem ser prestados pelo órgão respectivo no prazo de quinze dias». Por sua vez, o n.º 2 do mesmo artigo estatui que «no uso dos seus poderes de tutela correctiva compete ao Governador aprovar as deliberações da Assembleia Municipal sobre: a) plano de actividades e respectivas alterações; b) orçamento do município e orçamentos suplementares; c) contas de gerência do município; d) estrutura orgânica dos serviços municipais e dos quadros de pessoal permanente e suas alterações; e) contracção de empréstimos; f) posturas que cominem multas e tabelas que criem ou alterem taxas; g) celebração de acordos com entidades exteriores ao Território; h) matérias constantes da última parte da alínea j) do n.º 1 do artigo 29.º», ou seja, sobre os pedidos de autorização para alienação ou oneração de bens imóveis, feitos pela Câmara Municipal. Para além disto, em determinadas circunstâncias, após a realização de inquérito, o Governador goza ainda do *poder de dissolução dos órgãos municipais*, nomeadamente no caso de terem sido cometidas por estes «ilegalidades graves» (artigo 48.º, n.º 2), dissolução que «é contenciosamente impugnável por qualquer dos membros do órgão dissolvido» (artigo 48.º, n.º 3). Finalmente, preceitua o n.º 4 do mesmo artigo que «compete ao Governador resolver os conflitos de competência entre os municípios e os órgãos da administração central»¹²⁶.

Como vemos, no que respeita às «espécies de tutela quanto ao conteúdo», ao Governador compete, respectivamente, o exercício da

Em certa medida, parece-nos que as palavras de António Vitorino, proferidas na sua intervenção que temos vindo a citar, apontam precisamente neste sentido. Ver supra.

¹²⁵ Mário Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo...*, cit, p. 192.

¹²⁶ As actuais alíneas d), f), g), h), do n.º 2 e o n.º 4 do artigo 47.º foram aditados pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho, que, sem sombra de dúvida, veio reforçar os poderes de tutela do Governador.

tutela *inspectiva*, da tutela *correctiva* e da tutela *sancionatória*¹²⁷, bem como o *poder de resolução de conflitos de competência* que, aliás, nos parece ser bastante controverso. Resta dizer que, se o exercício da tutela *inspectiva* se afigura indubitavelmente pacífico, o mesmo não sucede relativamente ao exercício dos restantes poderes consagrados no artigo 48.º

Freitas do Amaral, ao contrário de Marcelo Caetano, prefere apelidar de tutela *integrativa* esta segunda espécie de tutela, a qual «consiste no poder de *autorizar* ou *aprovar* os actos da entidade tutelada». Com efeito, o Autor estabelece a distinção entre uma tutela *integrativa a priori* e uma *tutela integrativa a posteriori*, consoante se trate de um poder de autorizar a prática de actos ou de um poder de aprovar actos da entidade tutelada. Ora, nesta ordem de ideias, diremos que em Macau, o Governador exerce sobre os municípios uma *tutela integrativa a posteriori*, visto que, nos termos da lei, *apenas* lhe compete aprovar determinados actos das Assembleias Municipais. Em consequência, a falta de aprovação tutelar reflectir-se-á no plano da eficácia do acto praticado pelo ente tutelado. Porém, saliente-se que o Governador apenas aprova ou não aprova, não lhe competindo *modificar* o conteúdo do acto aprovando, pois isso significaria o gozo de um poder de tutela substitutiva que a lei não lhe confere¹²⁸.

Uma questão bastante pertinente que pode ser colocada em relação ao exercício da tutela integrativa, pelo Governador de Macau, traduz-se em saber se esta é apenas uma tutela de *legalidade* ou consiste também numa tutela de *mérito*. A nosso ver, à primeira vista, este problema não é passível duma resposta definitiva. Na verdade, a tutela *integrativa* tanto se compagina com uma tutela de *mérito*, como «é perfeitamente possível sujeitar um acto a aprovação ou autorização tutelar apenas para efeitos de controle de legalidade»¹²⁹.

¹²⁷ Ao lado da «tutela correctiva», da «tutela inspectiva» e da «tutela sancionatória», Freitas do Amaral identifica mais duas espécies de tutela «quanto ao conteúdo»; a «tutela revogatória» e a «tutela substitutiva». A «tutela revogatória» consiste no «poder de revogar os actos administrativos praticados pela entidade tutelada», e só excepcionalmente existe. A «tutela substitutiva» traduz-se no «poder da entidade tutelar de suprir as omissões da entidade tutelada, praticando, em vez dela e por conta dela, os actos que forem legalmente devidos». Diogo Freitas do Amaral, *Direito Administrativo...*, 2ª Edição, cit., pp. 702 e ss.

¹²⁸ Freitas do Amaral, *Direito Administrativo...*, 2ª Edição, cit., pp. 703 e 704.

¹²⁹ *Idem*, *ibidem*, p. 706. Segundo Esteves de Oliveira «do ponto de vista jurídico, a mais importante forma de tutela é, a (...) **tutela correctiva**. Este controlo pode ter natureza, regime e fins diversos. Assim, em primeiro lugar, o controlo sobre o acto do órgão tutelado pode destinar-se a verificar se ele é conforme às regras legais ou regulamentares — **controlo de legalidade** — ou, além disso, se ele é técnica, económica e politicamente o mais oportuno ou conveniente — **controlo de mérito**. Ali, o órgão tutelar verifica se o acto é legal; aqui, se é legal, útil e conveniente». Mário Esteves de Oliveira, *Direito administrativo...*, cit., p. 197. Por sua vez, Casalta Nabais entende que, no plano jurídico-constitucional

Acontece que, ao contrário do que se verifica em Portugal, com o n.º 1 do artigo 242.º da Constituição, onde se dispõe que «a tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos (...)», em Macau não encontramos nenhuma norma que expressamente exclua a tutela de *mérito*. Ora, o carácter dos actos praticados pelas Assembleias Municipais sujeitos a aprovação tutelar, referidos atrás, (v.g a aprovação do orçamento ou a contracção de empréstimos) pode indiciar a possibilidade de um controlo de mérito por parte do Governador. Todavia, não é forçoso que assim aconteça. Em nosso entender, tomando em consideração tudo o que dissemos sobre a autonomia local, as atribuições municipais e a aplicação em Macau dos princípios constitucionais fundamentais que regem a Administração Pública portuguesa, esta *tutela integrativa a posteriori* não deveria passar duma tutela de *legalidade*. Na verdade, como refere Casalta Nabais, «a ideia de que o controlo sobre as atribuições próprias da administração autárquica deve cingir-se a um mero controlo de legalidade dos actos em que aquelas se efectivam é uma constante»¹³⁰.

Por seu turno, a tutela *sancionatória* «consiste no poder de aplicar sanções por irregularidades que tenham sido detectadas na entidade tutelada». Ensina Freitas do Amaral que «no exercício da tutela ins-pectiva fiscaliza-se a actuação da entidade tutelada, e eventualmente descobrem-se irregularidades; uma vez apurada a existência dessas ir-regularidades, é necessário aplicar as respectivas sanções; ora, o poder de aplicar essas sanções, quer à pessoa colectiva tutelada, quer aos ór-gãos ou agentes, é a tutela sancionatória»¹³¹.

Em Portugal, com a entrada em vigor da Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto, que aprovou o novo regime da tutela administrativa e revogou a Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, foram excluídas as « medidas adm-inistrativas sancionatórias (de perda de mandato¹³² ou de dissolução de órgão): desaparece assim, além da competência do órgão autárquico para declarar a perda de mandato de qualquer dos seus membros, a designada tutela sancionatória¹³³ (como propunha Freitas do Amaral),

português, a tutela correctiva é admissível «quando esteja em causa repor a legalidade». Porém, o Autor adverte que esta espécie de tutela «— sucessiva ou, por maioria de razão, se for preventiva — deve ser admitida (...) com especiais cautelas; ela deve visar sempre a coordenação dos interesses locais» com os interesses *específicos* do Estado e não a mera reposição da legalidade, pois esta *é função* dos tribunais». José Casalta Nabais, *A Autonomia Local...*, cit., p. 68, nota 135.

¹³⁰ José Casalta Nabais, *A Autonomia Local...*, cit., p. 67, nota 135.

¹³¹ Diogo Freitas do Amaral, *Direito Administrativo...*, 2.ª Edição, cit., p. 705.

¹³² Nos termos do n.º 3 do artigo 40.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, «compete ao órgão municipal declarar a perda do mandato dos seus membros», declaração essa que «será obrigatoriamente precedida de audiência do interessado e é contenciosamente impugnável» (n.º 4).

¹³³ Segundo Casalta Nabais, «a tutela administrativa sobre os actos dos órgãos autárquicos» não se confunde «com o chamado «regime de tutela» que, fun-

pelo que o Governo deixou de dispor de competência para dissolver órgãos autárquicos. A competência para aplicar sanções destinadas a efectivar a responsabilidade dos membros dos órgãos autárquicos cabe agora exclusivamente aos tribunais (princípio da jurisdicionalidade)¹³⁴.

Somos da opinião de que esta opção legislativa é digna de ser aplaudida. Contudo, é pena que o legislador de Macau não tenha adoptado o mesmo entendimento. De igual modo, por maioria de razão, entendemos que essa via deveria ter sido seguida em sede de resolução dos conflitos de competência entre os Municípios e os órgãos da Administração Central. Sem pretendermos cair «numa certa panjurisdicalização da administração»¹³⁵, pensamos que o princípio da jurisdicionalidade também deveria valer neste domínio. Nesta medida, seriam homenageados, uma vez mais, o princípio da autonomia local, o princípio da subsidiariedade, o sistema misto de definição das atribuições municipais e, em última instância, o princípio da separação de poderes.

III

OS ÓRGÃOS MUNICIPAIS DA FUTURA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU — EM TORNO DO ARTIGO 95.º DA LEI BÁSICA

Antes de entrarmos na análise do artigo 95.º da Lei Básica, onde se encontra consagrado o cerne ao estatuto dos futuros «Órgãos Municipais», entendemos por bem fazer uma pequena incursão nas *auto-estradas* e nas *estradas nacionais* da Administração da futura Região Administrativa Especial de Macau. Para tal, seleccionámos dois preceitos daquele diploma sobre os quais nos iremos debruçar sumariamente: o artigo 22.º e o artigo 62.º

Prescreve o artigo 22.º da Lei Básica, no seu parágrafo primeiro, que «nenhuma repartição do Governo Popular Central, província, região autónoma, ou cidade directamente subordinada ao Governo Popular Central pode interferir nos assuntos que a Região Administrativa Especial de Macau administra por si própria, nos termos desta Lei».

Não temos a menor dúvida de que esta disposição pretende preservar a autonomia da futura Região Administrativa Especial de Macau, homenageando o princípio da separação de poderes na sua dimensão vertical. Aqui encontramos plasmada a intenção de manter e consolidar um Poder Administrativo autónomo do Poder Central do Esta-

damentalmente, se concretiza na suspensão temporária da autonomia no seu vector de autoadministração». José Casalta Nabais, *A Autonomia Local...*, cit., p. 68, nota 136.

¹³⁴ Pedro Gonçalves, *O Novo Regime da Tutela Administrativa sobre as Autarquias Locais*, CEFA, Coimbra 1997, p. 20.

¹³⁵ Sobre a questão da «panjurisdicalização da administração pública», ver José Casalta Nabais, *A Autonomia Local...*, cit., p. 68, nota 135.

do Chinês, o que está em perfeita consonância com o estatuído no artigo 2.^{o136} que, se bem pensamos, encerra aquele princípio, tanto na sua dimensão vertical, como na sua dimensão horizontal.

Por sua vez, o artigo 62.^o, nos termos do qual o dirigente máximo do Governo da Região Administrativa Especial de Macau é o Chefe do Executivo, e o Governo da Região Administrativa Especial de Macau dispõe de Secretarias, Direcções de Serviços, Departamentos e Divisões, define a estrutura do Executivo, bem como a estrutura orgânica da Administração Pública central directa da Região. Como tínhamos referido atrás, esta estrutura deverá ser fortemente hierarquizada, estando todos os serviços públicos que a compõe na dependência hierárquica do Governo, melhor dizendo, do Chefe do Executivo, que sobre eles exercerá um poder de direcção. No entanto, como sabemos, um modelo hierárquico não tem que ser forçosamente concentrado, podendo processar-se a desconcentração através da criação de órgãos locais da Administração Directa, ou da delegação de poderes.

Dito isto, somos chamados a abordar, finalmente, os preceitos da Lei Básica consagradores do estatuto dos Órgãos Municipais. Receamos que esta análise não seja tão completa quanto deveria impor-se e quanto desejaríamos. Todavia, a falta de tempo obriga-nos a reflectir apenas sobre algumas questões que a letra de tais preceitos necessariamente desencadeia, pelo que nos furtaremos a qualquer pretensão de as solucionar.

Ora, nos termos do artigo 95.^o «a Região Administrativa Especial de Macau pode dispor de órgãos municipais sem poder político», os quais serão «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». Por sua vez, o artigo 96.^o dispõe que «a competência e composição dos órgãos municipais são reguladas por lei».

Sendo assim, pergunta-se: como comentar estas disposições? O que dizer acerca dos «Órgãos Municipais» da futura Região Administrativa Especial de Macau?

¹³⁶ Preceitua o artigo 2.^o da Lei Básica que «a Assembleia Nacional Popular 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 independente, incluindo o de julgamento em última instância, de acordo com as disposições desta Lei». Por sua vez, dispõe o artigo 12.^o 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. Note-se, ainda, que nos termos dos artigos 13.^o e 14.^o, respectivamente, o Governo Popular Central é responsável «pelos assuntos das relações externas relativos à Região Administrativa especial de Macau», e «pela defesa da Região Administrativa Especial de Macau».

Muitas dúvidas, algumas certezas. Dúvidas quanto à sua composição, quanto às suas competências, quanto aos resultados da sua actuação. Dúvidas quanto ao futuro e... o futuro a Deus pertence¹³⁷!

Porém, antevemos algumas *certezas*:

Em primeiro lugar, se bem pensamos, *desaparecem* os Municípios enquanto pessoas colectivas de direito público de população e território;

Em segundo lugar, *desaparece* a Administração local autónoma, na medida em que são extintos os Municípios como pessoas colectivas de direito público distintas do sujeito público Região Administrativa Especial (ex-Território de Macau), dotadas de órgãos de gestão próprios que visavam a prossecução de interesses próprios e dos interesses próprios das populações respectivas, nos termos da lei.;

Em terceiro lugar, entendemos que *desaparece* a descentralização administrativa a que os Municípios davam corpo. Descentralização em sentido jurídico que existia de forma plena, assim como a descentralização em sentido político que existia parcialmente, mas existia;

Em quarto lugar, em consequência de tudo isto, *deixará de vigorar* a Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho, assim como a Lei n.º 11/93/M, de 27 de Dezembro, que hoje consagram, respectivamente, o regime jurídico dos municípios e o regime financeiro dos municípios, por incompatibilidade com o artigo 8.º da Lei Básica. Recorde-se que segundo esta disposição, «as leis, os decretos-leis, os regulamentos administrativos e demais actos normativos previamente vigentes em Macau, mantêm-se em vigor, salvo no que contrariar esta Lei ou no que for sujeito a emendas em conformidade com os procedimentos legais (...)». Ora, parece-nos ser claro que os diplomas referidos estão em perfeita contradição com a Lei Básica, mais propriamente com os seus artigos 95.º e 96.º, pelo que, em nossa opinião, perderão a sua vigência.

Não podemos deixar de advertir que estas certezas acabadas de adiantar não passam de «*certezas relativas*», bastando para tanto que derivem duma interpretação que é somente a nossa. Porém, tudo vai depender de quem venha a interpretar e a aplicar a Lei fundamental da futura Região Administrativa de Macau, da sua «bondade» para com o *status quo ante*, bem como para com o ordenamento jurídico em que este se fundava, e cuja perdurabilidade a própria Lei Básica viria a consagrar¹³⁸, na linha do que foi assumido na Declaração Conjunta Luso-Chinesa (1987).

¹³⁷ Sobre estas questões, veja-se Luísa Costa Ferreira e José Pereira da Rosa, *Manual de Gestão Municipal*, Macau, Instituto Politécnico de Macau, Macau, 1997, pp. 67 e ss.

¹³⁸ Nos termos do artigo 5.º da Lei Básica «na Região Administrativa Especial de Macau não se aplicam o sistema e as políticas socialistas, mantendo-se inalterados durante cinquenta anos o sistema capitalista e a maneira de viver anteriormente existente».

Por outro lado, também não somos capazes de deixar passar em branco certas interrogações que, como dissemos, forçosamente se colocam em face do enunciado linguístico daquele artigo 95.º

Com efeito, preceitua-se aí que a Região Administrativa Especial de Macau «**pode dispor de órgãos municipais**», o que não significa, necessariamente, que *venha a dispor* de tais órgãos. A expressão «*pode dispor*» não tem, para nós, o mesmo sentido do termo «dispõe», que aparece frequentemente no texto da Lei Básica. Isto significa que, não só em termos estritamente jurídicos mas, também, fácticos, os actuais Municípios, podem desaparecer por completo, sem deixar rasto.

Depois, fala-se pura e simplesmente em **Órgãos Municipais** e não em Municípios. Daqui se depreende que os Municípios serão extintos enquanto pessoas colectivas públicas, e que os referidos «Órgãos Municipais» pertencerão, enquanto tal e na medida em que efectivamente existam, a um outro sujeito público que, em nosso entender, não pode deixar de ser a Região Administrativa.

Seguidamente, refere-se que tais órgãos não têm «poder político». «**Sem poder político**» é para nós uma das expressões mais «*intrigantes e enigmáticas*» daquele preceito. Todavia, sem querer especular demasiado, somos levados a pensar que ela pretenderá significar a não inclusão destes órgãos no sistema de governo da futura Região Administrativa Especial ou, então, a ausência de sufrágio enquanto modo de designação dos seus titulares. Não existirá Poder Político fora dos Poderes Regionais. Mesmo assim, é estranho que este preceito se encontre integrado num capítulo da Lei Básica que tem por epígrafe «Estrutura Política».

Contudo, esta negação não deixa de ser *alarmante* quando se questione sobre o futuro dos Municípios em Macau. Casalta Nabais aludindo aos «vectores da autonomia local», refere-se em particular à «autonomia política» ou, «mais correctamente à autonomia político-administrativa que se traduz no poder de desenvolver uma acção política própria, entendida, esta, no sentido rigorosamente científico do termo, como a possibilidade de estabelecer, relativamente a uma determinada esfera de interesses (esfera autonómica), uma linha de acção própria ou um programa administrativo próprio, programa cuja definição e implementação estão ao dispor da liberdade conformadora (liberdade de decisão política) da comunidade autónoma através dos seus órgãos democraticamente legitimados». Segundo o Autor «o poder de dar a si próprio uma orientação — poder de autodeterminação — é característica de todos os sujeitos jurídicos que não sejam meros expedientes técnicos de concretização da orientação de outro(s) sujeito(s), poder que, não obstante estar sujeito a limitações concretizadas na lei, não pode, de todo, ser eliminado. Ora sempre que este poder diga respeito a um ente exponencial de um ordenamento jurídico geral — isto é de uma comunidade de pessoas que compreende qualquer idade, sexo, religião, categoria, classe, etc. — é por definição um poder de direcção

política»¹³⁹. Deste modo, sendo negado aos «órgãos municipais», qualquer «poder político», ou seja, qualquer «poder de direcção política» ou «autonomia político-administrativa», deixa de fazer sentido falar-se de uma «administração municipal» entendida como expressão de uma «autonomia local» possível.

Adiante, diz-se que é um órgão «**incumbido pelo Governo**» de servir a população, designadamente nos domínios da cultura, recreio e salubridade pública. O termo «*incumbido*» ainda poderia inculcar a ideia de se tratar de um caso de «desconcentração autárquica», ou pelo menos de «desconcentração personalizada»¹⁴⁰ pelo que, nesta segunda hipótese, tais órgãos viriam a pertencer à administração indirecta. Só que, como é sabido, esta é constituída por pessoas colectivas públicas, condição esta que não se verifica no caso em apreço. Mais uma vez se denota que estes «órgãos municipais» jamais poderão ser concebidos como «órgãos» pertencentes a uma «administração autónoma». Conse-quentemente, pensamos estar perante *órgãos locais* da administração directa da Região, cujos poderes poderão não ir muito para além da execução das decisões que aquela venha a tomar a nível central.

Finalmente, entendemos que os «órgãos municipais» funcionarão como órgãos **consultivos** do Governo, emitindo pareceres não vincu-lantes sobre as matérias enunciadas¹⁴¹.

Em função do que acabamos de dizer, não podemos deixar de chamar à colação a opinião emitida por Jorge Oliveira acerca das relações entre a Lei Básica, a ordem jurídica vigente e a «maneira de viver anteriormente existente» (artigo 5.º da Lei Básica).

Na verdade, como refere o Autor, se é dito que a legislação vigente deve conformar-se com a Lei Básica, não será menos verdade que a Lei Básica acabará por integrar essa ordem jurídica. Nessa medida, se «a maneira de viver existente» deve manter-se e o ordenamento jurídico «anteriormente» vigente é parte determinante desse *modus vivendi*, «não deveria ser senão natural que a Lei Básica se adequasse ao restan-te ordenamento que vai passar a integrar»¹⁴². Ora, no que concerne à

¹³⁹ José Casalta Nabais, *A Autonomia...*, cit., pp. 82-85.

¹⁴⁰ Ver *supra*, em especial, nota 29.

¹⁴¹ Segundo Mário Esteves Oliveira, «(...) a generalidade dos AA. reconhece que a primeira nota técnico-jurídica inerente ao conceito de descentralização consiste na necessidade de que uma determinada necessidade colectiva seja prosseguida por uma pessoa colectiva distinta da estadual; quando assim não acontecesse a descentralização confundir-se-ia com desconcentração». Por outro lado, «a descentralização actua-se, também, pelo reconhecimento da «autonomia administrativa»: quer com isto dizer-se que, no domínio das atribuições do ente descentralizado, são conferidos aos seus órgãos poderes de decisão jurídica — e não apenas poderes consultivos, de iniciativa ou de decisão material — que lhe permitem praticar actos vinculativos para a pessoa colectiva». Mário Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo...*, cit., p. 188.

¹⁴² Jorge Oliveira, *A continuidade do ordenamento jurídico de Macau na Lei Básica da futura Região Administrativa Especial*, in *Administração — Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 19\20, Abril, 1993, pp. 25 e 26.

Administração Municipal de Macau, parece-nos que nada disto aconteceu, antes pelo contrário.

Por sua vez, Gonçalves Pereira adianta que, numa «abordagem em termos genéricos», pode dizer-se que a Lei Básica «assegura a continuidade do modelo jurídico-político vigente». Porém, numa «segunda leitura», não deixa de advertir que este diploma «em vez de alargar a esfera de autonomia preexistente como parece ser sugerido pelo modelo convencional implícito na Declaração Conjunta, acaba por operar uma redução dos elementos autonómicos e democráticos no funcionamento do sistema político» promovendo «— em contraponto com a situação hoje existente uma maior integração da estrutura política regional na estrutura estatal do poder»¹⁴³. Ora, considerando o futuro «cinzento» que à partida se antevê para a Administração Municipal de Macau, temos de concordar que esta segunda perspectiva enunciada pelo Autor sai naturalmente reforçada com o estatuído no artigo 95.º da Lei Básica.

Se bem que aquele diploma contemple expressamente a separação de poderes, inclusive a sua dimensão vertical, visto que consagra «um elevado grau de autonomia» para a futura Região Administrativa Especial, isso não excluírá, de modo algum, uma tendência centralizadora no plano interno. Na verdade, a Lei Básica acaba por «aplicar o golpe fatal» na descentralização em sentido próprio por via da extinção dos Municípios, os quais, não passando de meras circunscrições administrativas da Região, acabarão por ser substituídos por órgãos locais da Administração regional directa, consultivos, quando muito desconcentrados¹⁴⁴.

¹⁴³ Francisco Gonçalves Pereira, Portugal, a China e a Questão de Macau, Instituto Português do Oriente, Macau, 1995, pp. 143 e 144. Note-se que referimos aqui o pensamento resultante duma «segunda visão» do Autor, relativa à questão de saber «em que medida a Lei Básica assegura a continuidade de modelo jurídico-político existente». Segundo Gonçalves Pereira, a resposta será afirmativa numa abordagem «em termos genéricos». Nesta perspectiva «a Lei Básica reproduz as características fundamentais dos sistemas políticos, económicos e sociais vigentes, sobretudo se atentarmos, mais do que às virtualidades teóricas do actual modelo constitucional, ao que foi a prática material ao longo de duas décadas». Ibidem.

¹⁴⁴ Não poderíamos deixar de sublinhar a similitude existente entre as normas da Lei Básica da futura Região Administrativa Especial de Macau e as normas da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong-Kong respeitantes a esta matéria. Na verdade, também aqui se diz no artigo 96.º que os «district organizations» podem ser estabelecidos na Região Administrativa Especial. Contudo, «não são órgãos locais do poder político». Joseph Y S Cheng, The Political System, in The Basic Law and Hong-Kong's Future, Edited by Peter Wesley-Smith e Albert H Y Chen, Butterworths, Hong-Kong — Singapore — Malaysia, 1988, pp. 156-157.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face de tudo o que foi dito, impõe-se uma derradeira observação ou, se quisermos, um último alerta.

Quando se extingue a Administração Municipal e conseqüentemente o seu regime jurídico e financeiro, pensamos que está a ser posto directamente em causa o artigo 5.º da Lei Básica da futura Região Administrativa Especial de Macau. Queiramos ou não, uma tal atitude irá provocar um forte abalo na «maneira de viver anteriormente existente». Com efeito, caso venha a ser esse o caminho a trilhar, verificar-se-á, sem dúvida alguma, uma quebra no contacto e na proximidade das po-pulações com as instituições, não só no plano da sua legitimação política, provocada pelo desaparecimento do sufrágio, como ao nível dos serviços que quotidianamente prestavam, enquanto concretizações das suas atribuições e no exercício das suas competências, emanações de um núcleo de interesses próprios dessas populações que a partir de então deixará de ser autonomamente considerado.

Em guisa de conclusão, iremos terminar invocando as palavras de Jean Delumeau quando especula acerca de um sonho a que os Homens chamaram «mil anos de felicidade».

«Hoje temos de abandonar quer a nostalgia do passado, quer a nostalgia do futuro. A vida sobre a Terra apesar de todos os aperfeiçoamentos morais e materiais que possamos dar-lhe nunca será paradisíaca e Santo Agostinho tinha razão ao incitar-nos a sermos vigilantes durante a nossa «peregrinação» sobre ela, porque, como escrevia, essa peregrinação não pode ser feita sem «as angústias da dor, as fadigas do trabalho e os perigos das tentações»¹⁴⁵.

BIBLIOGRAFIA

- Amaral, Diogo Freitas do, — Direito Administrativo I, Almedina, Coimbra, 1.ª Edição, 1989; — Direito Administrativo I, Almedina, Coimbra, 2.ª Edição, 1994;
- Andrade, José Carlos Vieira de, — Autonomia regulamentar e reserva de lei, in Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró, I, Universidade de Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito, Número Especial, Coimbra, 1984;
- Ardant, Philippe, — Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, Paris, L. G. L.J., 6.ª Edição, 1994;
- Barbosa de Melo, António M., Democracia e Utopia, Porto, 1980; — Direito Administrativo II (A protecção jurisdicional dos cidadãos perante a Administração Pública), Sumários da lições proferidas na Faculdade de Direito de Coimbra no ano lectivo de 1986/87, Policopiados, Coimbra, 1987;

¹⁴⁵ Jean Delumeau, Mil anos de felicidade,**Uma história do paraíso, Terramar, 1994, p. 465.

- Caetano, Marcelo, — História do Direito Português - Das Origens ao Século XVI — Fontes — Direito Público (1140-1495), 3.^a Edição, Editorial Verbo;
- Canotilho, José Joaquim Gomes, — Direito Constitucional, Almedina, 6.^a Edição, Coimbra, 1993;
- Canotilho, José Joaquim Gomes e Moreira, Vital, — A Fiscalização da Constitucionalidade das Normas em Macau, in Revista do Ministério Público, Ano 12.^o, N.^o 48, Outubro-Dezembro, 1991; — Constituição da República Portuguesa — Anotada, 3.^a Edição, Coimbra Editora, 1993;
- Cheng, Joseph Y S, The Political System, in The Basic Law and Hong-Kong' Future, Edited by Peter Wesley Smith, Albert H Y Chen, Butterworths, Hong-Kong, 1988;
- Correia, Fernando Alves, — Formas Jurídicas de Cooperação Intermunicipal, in Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró, Universidade de Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito, Número Especial, Coimbra, 1984;
- Correia, José Manuel Sérvulo, — Devolução de Poderes, in Dicionário Jurídico da Administração Pública, Volume III, Lisboa, 1990; — Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos, Almedina, Coimbra, 1987; — Noções de Direito Administrativo, volume I, Edições Danúbio, Lda., Lisboa, 1994;
- Costa, José Manuel Cardoso da, — Elementos de Ciência Política, Policopiados, Universidade Católica Portuguesa, Porto, 1978/79;
- Ferreira, Luísa Costa e Rosa, José Pereira, — Manual de Gestão Municipal, Instituto Politécnico de Macau, Macau, 1997;
- Gonçalves, Pedro — O Novo Regime Jurídico da Tutela Administrativa sobre as Autarquias Locais, CEFA, Centro de Estudos e Formação Autárquica, Coimbra, 1997;
- Machado, João Baptista, — Participação e Descentralização Democrática e Neutralidade na Constituição de 76, Almedina, Coimbra, 1982;
- Magalhães, António E. B. Malheiro de, — O Princípio da Separação de Poderes na Lei Básica da futura Região Administrativa Especial de Macau, Administração, Revista de Administração Pública de Macau, Número 41, 1999;
- Maurer, Hartmut, — Manuel de Droit Administratif Allemand, tradu-zido por Michel Fromont, L.G.L.J., Paris, 1994;
- Miranda, Jorge, - Funções, Órgãos e Actos do Estado, Lisboa, 1990; — O Conceito de Poder Local, in Estudos Sobre a Constituição, 1.^o Volume, Livraria Petrony, Lisboa, 1977; — Ordem constitucional e fiscalização da Constitucionalidade em Macau, in O Direito, Ano III, número 7, Macau, Janeiro de 1993; — Ordens Profissionais, in Dicionário Jurídico da Administração Pública, Volume VI, Lisboa, 1994;

- Moncada, Luís Solano Cabral de, — As Autarquias Locais e o Direito Privado, in *Desenvolvimento Regional*, 1.º e 2.º Semestres de 1982, n.º 14/15, Boletim da Comissão de Coordenação da Região Centro;
- Morbey, Jorge, — Macau, 1999 — O Desafio da Transição, Gráfica Monumental Lda., Lisboa, 1990;
- Moreira, Vital, — Administração Autónoma e Associações Profissionais, Coimbra Editora, 1997;
- Nabais, José Casalta, — A Autonomia Local (Alguns Aspectos Gerais), Separata do Número Especial do Boletim da Faculdade de Direito — Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró — 1986, Coimbra, 1990;
- Oliveira, António Cândido de, — Direito das Autarquias Locais, Coimbra Editora, 1993;
- Oliveira, Celina Veiga de, — A História e a Modelação do Estatuto de Macau, in *Administração — Revista de Administração Pública de Macau*, Número 19/20, Macau, 1993;
- Oliveira, Jorge, — A continuidade do ordenamento jurídico de Macau na Lei Básica da futura Região Administrativa Especial de Macau, in *Administração — Revista de Administração Pública*, Número 19/20, Macau, Abril, 1993;
- Oliveira, Mário Esteves de, *Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1980;
- Otero, Paulo, — Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa, Coimbra Editora, Coimbra, 1992;
- Pereira, Francisco Gonçalves, — Portugal, a China e a Questão de Macau, Instituto Português do Oriente, Macau, 1995;
- Pontier, Jean-Marie, Les principes de la repartition des competences, in *Les Nouvelles Competences Locales*, sous la direction de Frank Moderne, Collection Collectivités Territoriales, Eco-nómica, Paris, 1985;
- Pubusa, Andrea, — Sovranità Popolare e Autonomie Locali nell'Ordinamento Costituzionale Italiano, Milano, Dott. Giuffré, 1983;
- Queiró, Afonso Rodrigues, Descentralização, in *Diccionario Jurídico da Administração Pública*, Volume III, Lisboa, 1990;
- Santamaria Pastor, Juan Afonso, — Fundamentos de Derecho Administrativo, I, Editorial Centro de Estudios Ramon Araces, S. A.;
- Silveira, Jorge Noronha e, — Subsídios para a História do Direito Constitucional de Macau (1820-1974), Publicações O Direito, Edição subsidiada pelo Instituto Português do Oriente, 1.ª Edição, Abril, 1991;
- Soares, Rogério Guilherme Ehrhardt, — a Ordem dos Advogados uma Corporação Pública, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, Ano 124.º, Coimbra, 1991; — *Direito Administrativo*, Coimbra, 1978; — *Direito Administrativo I*, Lições sem data, Policopiadas, Universidade Católica, Curso de Direito, Por-

- to; — Direito Público e Sociedade Técnica, Coimbra, Atlântica Editora, 1969;
- Sousa, António Francisco de, — Direito Administrativo das Autarquias Locais, Luso Livro, Lisboa, 1992;
- Virga, Pietro, — Diritto Amministrativo, Amministrazione locale, 3, Giuffré Editore, Milano, 1988; — L'Amministrazione Locale, Milano, Dott. A. Giuffré Editore, 1991;
- Vitorino, António, — Intervenção enquanto Secretário-Adjunto para a Administração e Justiça, na Sessão de abertura do seminário subordinado ao tema: «O papel da Câmaras Municipais na vida do Território», in Administração — Revista de Administração Pública de Macau, Número 1, Macau, 1988;

