

Uma abordagem sobre o regime jurídico da organização associativa de Macau: história e realidade

*Lou Shenghua**

Em Macau, apesar da Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, Regular o Direito de Associação¹, é considerada como uma lei que normaliza especialmente a organização associativa, no entanto, se alguém tentar encontrar uma descrição resumida em linguagem simples e clara sobre as leis das associações populares de Macau, sentirá dificuldade e desapontamento, na maioria dos casos. De facto, a concretização e a prática dos movimentos associativos dos grupos populares têm experimentado um longo processo de desenvolvimento. Em termos relativos, as leis que normalizam e garantem esse direito apresentam muito evidentes características em evolução. Ao mesmo tempo, as áreas das actividades associativas populares apresentam uma rica diversidade que torna qualquer tentativa de realizar reajustes e normalizações, mediante leis únicas, absurdo e irreal. As políticas jurídicas sobre as associações populares de Macau também apresentam características evolutivas comuns de múltiplos níveis.

1. A evolução do regime jurídico associativo de Macau

A essência da lei reside no reconhecimento dos direitos da liberdade de associação dos cidadãos e a sua acção jurídica por parte do Estado (Governo). Então, pode-se presumir que a liberdade de associação que pertence ao âmbito dos direitos políticos básicos dos cidadãos está intimamente ligada às mudanças do ambiente político e à alteração do poder administrativo. As leis associativas de Macau representam com maior evidência os profundos impactos das mudanças verificadas no ambiente político e no poder administrativo. No entanto, se a partir daí, se fizer uma divisão de dois períodos de antes e após a reintegração de Macau, no que respeita às leis associativas de Macau, tal não deixaria de ser uma divisória simplista. Na realidade, do ponto de vista da elaboração e da entrada em vigor das leis, a maioria delas foram concluídas durante a

* Professor Associado do Instituto Politécnico de Macau.

¹ Em Macau, geralmente é conhecida como a “Lei Associativa”.

localização das leis, ainda durante o período de transição e antes do retorno de Macau, por isso, ao estudar as mudanças do regime jurídico associativo de Macau, além de fazermos uma retrospectiva das suas alterações, durante o período da administração portuguesa, não podemos evitar os grandes impactos do factor do retorno de Macau à mãe pátria. Numa síntese geral, a evolução do regime jurídico associativo de Macau² tem experimentado características de um duplo processo de cruzamento, isto é, a elaboração e a prática das leis associativas têm experimentado um processo de passagem do ordenamento jurídico português à localização. A atitude em relação aos direitos associativos e às actividades associativas dos cidadãos tem percorrido um processo de restrição-reconhecimento-garantia.

1.1. No período do completo sistema português, as actividades associativas estavam sob restritas restrições jurídicas

É do conhecimento geral que, Macau, após se ter transformado numa colónia portuguesa, o seu regime jurídico experimentou uma fase da chamada “assimilação uniformizadora” e um tratamento especial. Pela “assimilação uniformizadora” entende-se que nas colónias eram aplicáveis as leis da metrópole, “sobretudo as competências legislativas específicas das colónias que se concentravam nos órgãos centrais” e o “regime de tratamento especial reside em que as possessões ultramarinas pudessem ter os seus próprios regimes político-administrativos, dando-lhes maior autonomia legislativa e uma maior autodeterminação administrativa”³. Por

² É preciso deixar esclarecido que devido a sua particular geografia política e ao pano de fundo com que a administração de Macau viveu ao longo da sua história, as comunidades chinesas experimentaram uma fase de “associação de emigrantes chineses”. Cumpriam com as normas associativas elaboradas pelo Governo da China (como as “Normas de registo dos grupos de emigrantes chineses no ultramar” do tempo da República da China), que ao mesmo tempo, podiam fazer o seu registo, junto do Governo português, criando assim uma situação de “duplo regime de reconhecimento”. Para os pormenores, pode consultar Lou Shenghua, *Um estudo sobre as associações de Macau durante o período de transição-Uma análise do cooperativismo numa sociedade pluralizada*, Edições do Povo de Guangdong, 2004, Capítulo II. Nesta sede, estudamos o regime associativo oficial do Território de Macau.

³ Jorge Noronha e Silveira, Shen Zhenyue (AAVV): *Subsídios para a História do Direito Constitucional de Macau (1820/1974)*, Macau: Gabinete de Tradução Jurídica e Associação de Estudos de Direito, Administração Pública e Tradução de Macau, 1997, pp.15.

esta razão, no tempo da administração portuguesa, apesar de que o Governo de Macau só veio a ter a sua legislação específica sobre as associações locais do território em 1976, isto não quer dizer que o território de Macau não tivera as suas normas associativas que eram as leis elaboradas em Portugal e estendidas a Macau, no que toca à leis associativas. Então, qual foram as leis associativas que se aplicavam em Portugal, como a metrópole e quais foram as leis associativas metropolitanas que foram estendidas a Macau para ser aplicadas?

No processo evolutivo do regime corporativista de Portugal, o “regime de Salazar” ocupou um capítulo histórico muito importante. Em 1926, quando surgiu em Portugal o golpe militar que derrubou o regime republicano, implantado em 1910, Oliveira Salazar, na altura docente de ciências económicas e financeiras na Universidade de Coimbra, veio em 1928 a ser convidado para assumir o cargo de Ministro das Finanças e das Colónias do novo Governo. Em Julho de 1932, foi nomeado primeiro-ministro. Salazar, uma vez no poder, começou a construir um regime de “Estado Novo” em Portugal. Na nova Constituição, aprovada em 1933, o Estado Novo de Salazar é descrito como “República do corporativismo laboral-patronal, sob um poder centralizado”. Em Setembro de 1933, foi publicada a Lei laboral que estabelece a criação de 3 tipos de organizações entre o assalariado e o patronato: O Sindicato Nacional (para os operários e os empregados), a associação empresarial (para os empresários e os comerciantes) e 3 ordens de profissionais (dos médicos, advogados e dos engenheiros). Todos os nacionais economicamente activos (excepto os funcionários públicos, os profissionais liberais e os agricultores) têm o dever de filiar-se numa destas organizações. Segundo os estatutos do Conselho Laboral-Patronal, os interesses dos agricultores estavam sob a protecção duma organização laboral-patronal que se chamava “Casa do Povo”, em que se filiavam todos os que se dedicavam à agricultura, dos camponeses aos proprietários de terra. Todos os camponeses, com terra, deviam integrar-se na “Casa do Povo”. Nos centros piscatórios, criou-se outra organização laboral-patronal que se chamava “Casa dos Pescadores”, cujos dirigentes eram armadores ou capitães. Além do Sindicato Nacional, a “Casa do Povo” e a “Casa dos Pescadores”, existiam outras associações profissionais, federações, juntas, comissões e conselhos para os empresários, comerciantes e proprietários de terra. Pelos vistos, durante o período salazarista, as leis associativas adoptaram um típico modelo de “regime preventivo”, impondo estreitas restrições aos direitos associativos dos cidadãos.

Durante o período salazarista, Portugal intensificou o seu controlo sobre as colónias. Na Lei Básica do Império Colonial Português, decretada em 15 de Novembro de 1933, não só se recuperou a designação de colónia para a “província”, como também se revogaram os limitados direitos autónomos de que tinham gozado os povos das colónias até esse momento. Em relação às normas associativas, as leis normativas das associações portuguesas foram estendidas às colónias e Macau não foi excepção. Segundos estipulações dessa altura, todas as leis portuguesas extensíveis a Macau, eram geralmente decretadas e comunicadas pelo Ministério das Colónias (mais tarde veio a ser designado como Ministério do Ultramar) e publicadas no Boletim Oficial de Macau para poder entrarem em vigor em Macau. Antes de 1976, foram apenas localizadas 3 leis associativas publicadas no Boletim Oficial, que são respectivamente: a Lei n.º 1901, de 21 de Maio de 1935, o Decreto-Lei n.º 39660, de 20 de Maio de 1954 e o Decreto-Lei n.º 40166, de 18 de Maio de 1955, que foram postas em prática pela portaria n.º 8126, de 4 de Junho de 1936, pela portaria n.º 14911, do Primeiro de Junho de 1954 e pela portaria n.º 15989, de 8 de Outubro de 1956. Destes diplomas legais sobre as associações, a primeira é uma lei de proibição das sociedades secretas, a segunda é a principal lei que normaliza as actividades associativas e a terceira apresenta cláusulas complementares sobre a segunda, a reforçar os castigos a ser aplicados aos infractores. O seu principal conteúdo⁴ é o seguinte:

1. A proibição da criação de sociedades secretas. Uma vez descobertas, são imediatamente dissolvidas e os seus dirigentes e membros estão sujeitos a severos castigos de penas penais, até à expulsão do território nacional;
2. Os cidadãos podem criar organizações associativas, sem carácter de sociedade secreta, sem ameaça política nem danos a terceiros, mas os estatutos, os dados pessoais dos dirigentes e membros, assim como a sede devem ser comunicados aos departamentos pertinentes do Governo para obter a sua devida autorização;
3. As que não comunicaram os seus estatutos às autoridades ou não obtiveram a autorização, são consideradas como organizações ilegais;

⁴ Consultar respectivamente o *Boletim Oficial da Colónia de Macau*, 1935-Número 28, pp. 975-977; o *Boletim Oficial de Macau*, 1954-Número 26, pp. 364-365 e o *Boletim Oficial de Macau*, Sábado, 27 de Outubro de 1956-Número 43, p. 996.

4. O Governo pode intervir na gestão interna das associações e tem o direito de vigilância. A direcção eleita internamente pelas associações deve ser ratificada pelos departamentos pertinentes do Governo. Se o Governo não concordar, pode recusar o reconhecimento ou a exonera para nomear um Conselho de Administração para a sua gestão, que pode durar sem limite de tempo. As finanças associativas estão sob a inspecção do Governo;
5. Os infractores das leis acima referidas são considerados autores de crimes contra a segurança interna do Estado, portanto são castigados sob acusação de “crime contra a segurança de Estado”.

1.2. Na fase de tratamento especial e legislação autónoma, os direitos associativos dos cidadãos de Macau foram juridicamente reconhecidos

Em 25 de Abril de 1974, verificou-se um golpe militar em Lisboa, capital de Portugal, que acabou com o regime de Salazar, que havia governado, como ditador, Portugal, durante mais de 40 anos. A alteração do poder em Portugal também provocou ressonâncias em Macau. Como consequência, José Eduardo Martinho Garcia Leandro, com ideais de liberdade e democracia, participante no 25 de Abril, substituiu José Manuel Sousa Faro Nobre de Carvalho para assumir as funções do 122.º Governador de Macau. Logo após a sua tomada da posse, começou a levar a cabo reformas políticas de tendência democrática em Macau. Em Fevereiro de 1976, o documento constitucional intitulado “Os Estatutos Orgânicos de Macau” entraram em vigor. Os Estatutos Orgânicos de Macau estipulam que os “direitos, liberdades e garantias” da Constituição da República Portuguesa são aplicáveis a Macau, segundo a qual, os cidadãos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência e os respectivos fins não sejam contrários à lei penal. As associações prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas⁵. Pouco tempo depois, o Governo de Macau publicou o Decreto-Lei n.º 3/76/M (estabelece o regime do direito de associação),

⁵ Zhan Zhanquan (dir.): *Direitos, liberdades e garantias dos cidadãos de Macau* (Colecção Conhecer as Leis de Macau, n.º 5), Macau: Gabinete de Tradução Jurídica, 1998, p.76.

de 23 de Março, cujo artigo 17.º estipula expressamente: “Deixam de ter aplicação no território a Lei n.º 1 901, de 21 de Maio de 1935, e os Decretos-Leis n.ºs 39 660, de 20 de Maio de 1954, e 40 166, de 18 de Maio de 1955, postos em vigor, respectivamente, pelas Portarias Ministeriais n.ºs 8 126, de 4 de Junho de 1936, 14 911, de 1 de Junho de 1954, e 15 989, de 8 de Outubro de 1956”. Além disso, as leis e decretos-leis relativos às associações no Portugal metropolitano, tais como, o Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de Novembro de 1974 e o Decreto-Lei n.º 5215/75, de 30 de Abril de 1975, relativos à organização e aos princípios dos partidos políticos e das organizações laboral-patronais deixaram de ser extensíveis a Macau. Por isso, a publicação do Decreto-Lei n.º 3/76/M pode ser considerada como um dos mais importantes símbolos da confirmação da liberdade de associação dos habitantes de Macau. Nessa altura, o Decreto-Lei n.º 3/76/M, o artigo 46.º da Constituição da República Portuguesa, as cláusulas pertinentes do Código Civil de Portugal e o Decreto-Lei n.º 62/83/M constituíam a moldura das leis associativas de Macau. Abandonou-se as estipulações restritivas sobre o associativismo dos habitantes de Macau, transformando os direitos associativos livres num direito básico dos cidadãos de Macau, livre de restrições ou intervenção do Governo ou de qualquer outra organização ou indivíduo.

Pelas leis acima referidas, a todos os cidadãos maiores de 18 anos, no gozo dos seus direitos civis, é garantido o livre exercício do direito de se associarem para fins não contrários à lei ou à moral pública, sem necessidade de qualquer autorização prévia. Em relação à liberdade de associação individual, a lei é activa e livre, isto é, os cidadãos têm o direito de se associar ou de filiar-se numa associação, sem restrição nem coacção. Também existe protecção sobre a liberdade de associação passiva dos cidadãos, ou seja a liberdade de não associação, por outras palavras, os cidadãos têm o direito de não se inscreverem em alguma associação ou se desvincular dela. Ninguém, mesmo que seja autoridade pública ou administrativa, pode obrigar, ou exercer coacção para obrigar, alguém a manter-se numa associação. O Decreto-Lei n.º 3/76/M declara: “Há a necessidade de revogar a autorização administrativa, que tem por condição prévia restringir a liberdade de associação e o seu normal desenvolvimento”⁶. Ao revogar tal autorização administrativa, estabelece-se o princípio de extinguir uma associação, quando o seu fim seja sistematicamente prosseguido por

⁶ *Boletim Oficial de Macau*, Número 16, 17 de Abril de 1976, pp. 522.

meios ilícitos ou por meios que contrariem a moral pública e perturbem a disciplina das forças de segurança.

Pelos vistos, a publicação do Decreto-Lei n.º 3/76/M não só significa que os habitantes de Macau têm conseguido os direitos associativos livres relativamente completos, ao mesmo tempo, significa uma passagem do espírito associativo da “restrição e autorização” a “reconhecimento e garantia”. Simultaneamente, as formas organizacionais também passaram do “regime preventivo” ao “regime de responsabilização (ou por outras palavras, do regime de “autorização” para o “regime de registo”).

1.3. Após a localização das leis, as liberdades associativas dos habitantes de Macau têm obtido suficientes garantias jurídicas

Em 31 de Março de 1993, foi aprovada e publicada a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau. A partir daí, Macau iniciou o processo de localização das leis, em conformidade e com base na Lei Básica, as leis associativas também têm sido alteradas e ajustadas. Em Agosto de 1999, o Governo de Macau decretou a Lei n.º 2/99/M (Regula o direito de associação).

A referida lei estabelece o regime geral do direito de associação, bem como o regime específico das associações políticas. Essa lei mantém o mesmo espírito de garantia e respeito da liberdade de associação, já constante da antiga lei (Decreto-Lei n.º 3/76/M, de 23 de Março) e no que diz respeito ao conteúdo, conceitos e formas retóricas, “...introduz inovadoramente diversos preceitos sobre estas associações (como, por exemplo, os relativos às garantias de organização interna) procede à adaptação de outra legislação conexa, por virtude da nova denominação, isto é, associação política, e introduz várias alterações com vista a melhor enquadrar o diploma no conjunto da ordem jurídica a vigorar após 19 de Dezembro de 1999”⁷. Concretamente: 1) Primeiro, relativamente à protecção associativa, alargou o âmbito associativo, ao revogar a idade-limite de cidadãos maiores de 18 anos. Segundo, a instituição de registo passou dos Serviços de Administração Civil para os Serviços de Identificação de Macau; 2) Sobre as actividades associativas e a gestão interna, pôs-se em prática o

⁷ *Colectânea de Leis Regulamentadoras de Direitos Fundamentais*, Macau: Assembleia Legislativa da RAEM, 2001, p. 24.

princípio da autodeterminação, formulando as exigências básicas, mas sem as detalhar em normas; 3) No que diz respeito à protecção das associações especiais⁸, são destacadas as “associações políticas” (na antiga lei, chamadas de “associações cívicas” num capítulo autónomo. Embora a antiga lei tivesse uma cláusula sobre as “associações cívicas”, a nova lei não só dedica um capítulo às “associações políticas”, como introduz cláusulas inovadoras, ausentes da antiga lei. Por exemplo, o lançamento das exigências básicas para os princípios organizacionais das associações políticas, isto é, a transparência, a organização democrática e a gestão democrática. Evidentemente, as associações normais não estão sujeitas a estas normas. A razão com que esta estabelece normas especiais sobre as associações políticas é porque se baseia na intenção legislativa de “através de formas associativas garantir os básicos direitos de participação política dos cidadãos de Macau”, porque “estas associações são sem dúvida as mais importantes e de maior valor”⁹. A partir dos três aspectos acima analisados, pode-se ver que em relação ao Decreto-Lei n.º 3/76/M, de 23 de Março, a Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, não só introduz alterações, a nível de linguagem, texto ou alguns conceitos, mas também fez normas e alargamentos essenciais sobre as garantias dos direitos associativos dos cidadãos de Macau. Como bem destaca o parecer da Assembleia Legislativa, elaborado pelo Conselho dos Assuntos dos Direitos Constitucionais, Liberdades e Garantias “constitui uma inovação e modernização do Decreto-Lei n.º 3/76/M, de 23 de Março”. “Por isso, chamar positivamente esta atitude legislativa de vigorosa, imaginária e valente não é nada excessivo”¹⁰.

Á medida da sucessiva conclusão das leis localizadas, até 20 de Dezembro de 1999, altura em que se verificou a reintegração de Macau, formou-se, grosso modo, o sistema jurídico associativo da Região Admi-

⁸ O projecto desta lei foi inicialmente apresentado pelos deputados Lobato e Liu Zhuohua da 5.ª Legislatura e pelo deputado Wu Guchang, da 6ª Legislatura da administração portuguesa. Nele outra “inovação”, comparável com as “associações políticas”, era dedicar um capítulo às “organizações sindicais” e elaborar um regime especial, mas durante o processo de fiscalização do Conselho dos Assuntos dos Direitos Constitucionais, Liberdades e Garantias, este acha que as “liberdades sindicais” devem ser “normalizadas por regimes especiais”, por isso, estas expressões foram eliminadas nos novos textos que substituíram os primeiros.

⁹ *Colectânea de Leis Regulamentadoras de Direitos Fundamentais*, Macau: Assembleia Legislativa, 2001, p. 23.

¹⁰ *Idem*, pp. 23, 28.

nistrativa Especial de Macau que se baseia principalmente na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, na International Convention on Political and Civil Rights, na Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, que Regula o Direito de Associação, em cláusulas pertinentes do Código Civil, e nalgumas normas administrativas (como despachos) relativas às associações.

2. As molduras básicas e as características do regime jurídico associativo de Macau, actualmente em vigor

O regime jurídico associativo é um sistema de molduras, formado por leis que garantem e normalizam os direitos associativos dos cidadãos, assim como a natureza, o estatuto, os direitos e os deveres, e outras actividades das organizações associativas. De um modo geral, as leis relativas às associações podem dividir-se em estruturas e níveis. No que respeita à estrutura, as leis associativas podem dividir-se nas normas e leis internas, assim como nas leis externas. No que diz respeito aos níveis, as leis associativas podem dividir-se em: 1. leis constitucionais que garantem e normalizam os direitos associativos dos cidadãos e que fornecem a base da legalidade da existência associativa; 2 O regime principal que normaliza as associações, o regime de propriedade e a forma administrativa que constituem as leis gerais (em alguns países ou territórios estão patentes em leis, como o Código Civil e noutros países ou territórios há leis específicas para este efeito); 3 Diplomas ou normas administrativas concretas de gestão associativa, elaboradas com base em leis constitucionais e leis ordinárias. Além disso, no que toca às formas jurídicas, podem existir leis específicas sobre as associações e similares. No caso concreto da Região Administrativa Especial de Macau, as leis associativas em vigor apresentam uma característica multi-nivelar e multiforme. A composição jurídica da moldura básica das leis associativas, além da lei específica associativa (vulgarmente conhecida como do Direito de Associação) também inclui leis ordinárias com cláusulas relativas às associações. Até existem despachos administrativos com força de lei para o mesmo efeito¹¹. Mesmo nas leis constitucionais sobre as associações, há diferentes níveis.

¹¹ Durante a administração portuguesa, as normas do Governador eram publicadas sob a forma de portaria e despacho, alguns dos quais continuam em vigor, após o retorno de Macau, por exemplo, o Despacho n.º 54/GM/97, que regula a política de subsídios às instituições por parte dos departamentos públicos.

2.1. As leis constitucionais que garantem as liberdades e os direitos associativos dos cidadãos

O direito associativo constitui um dos direitos básicos dos cidadãos. Simultaneamente, constitui um direito político dos cidadãos. Sendo um direito básico dos cidadãos, ele requer que qualquer indivíduo possa criar a sua própria organização sem autorização prévia ou não seja obrigado a integrar-se em determinada organização. Este direito tem de ser respeitado e protegido. Como um direito político, exige que os indivíduos, através da organização criada por eles próprios, façam ouvir os direitos dos seus interesses políticos, que têm de ser respeitados e protegidos. Sem dúvida, o reconhecimento e a protecção dos direitos associativos dos cidadãos pertencem ao âmbito constitucional e só com base na protecção da liberdade e direitos associativos dos cidadãos, a legalidade associativa pode ganhar a básica protecção jurídica. Como ficou dito, as associações têm já uma longa história em Macau, a interligação entre as associações e os livres direitos associativos têm-se transformado em direitos básicos dos cidadãos, ao ponto de serem juridicamente reconhecidos e protegidos mas datam só dos anos 70 e 80 do século XX para cá. Neste período, Macau experimentou uma passagem política do regime colonial para o regime político da Região Administrativa Especial. Por isso, em Macau, a protecção e a normalização das liberdades e direitos associativos dos cidadãos, baseadas nas leis constitucionais tornam-se mais ricas e complexas. Das principais leis, podemos citar a Constituição da República Popular da China¹², a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e alguns direitos internacionais (convenções internacionais). Além disso, existem a Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, que Regula o Direito de Associação, a Lei do Recenseamento Eleitoral (Lei n.º 12/2000) e a Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da RAEM (Lei n.º 3/2001), entre outras leis que normalizam numa maneira especial ou referem-se um pouco às liberdades e direitos associativos dos cidadãos.

¹² Apesar da Constituição da República Popular da China não estar no Anexo III “Leis Nacionais a Aplicar na Região Administrativa Especial de Macau”, da Lei Básica da RAEM, na China, a Constituição da República Popular da China é o máximo documento constitucional. Como a Lei Básica baseia-se nela e como os cidadãos de Macau são ao mesmo tempo cidadãos da República Popular da China, as cláusulas sobre os direitos básicos dos cidadãos constantes da Constituição da República Popular da China também são aplicáveis a Macau.

2.1.1. Garantias das liberdades dos direitos associativos dos cidadãos

A liberdade de associação pode incluir a activa e a passiva, ou seja a liberdade de associação individual e a liberdade individual não associativa. Ao mesmo tempo, as liberdades associativas também dividem-se na liberdade individual e colectiva. Pela liberdade de associação entende-se que as associações têm o direito de se organizar, gerir e desenvolver as suas actividades com liberdade. O espírito e o valor da liberdade de associação estão completamente patentes nas leis constitucionais e políticas em vigor em Macau. O artigo 35 da Constituição da República Popular da China estipula: “Os cidadãos da República Popular da China gozam da liberdade de expressão, de imprensa, de edição, de associação, de reunião, de desfile e de manifestação”¹³. Com base na Constituição da República Popular da China, a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, elaborada pela Assembleia Nacional Popular da China, no seu artigo 27 estipula: “Os residentes de Macau gozam da liberdade de expressão, de imprensa, de edição, de associação, de reunião, de desfile e de manifestação, bem como do direito e liberdade de organizar e participar em associações sindicais e em greves”¹⁴. Além destas estipulações expressas, constantes na Constituição da China e na Lei Básica, a liberdade de associação também constitui um conteúdo muito importante dos tratados internacionais, aplicáveis a Macau, por exemplo, da Universal Declaration of Human Rights (1948), cujo artigo 20.º diz: “Toda a pessoa tem direito à liberdade de reunião e de associação pacíficas. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação”. A International Convention on Political and Civil Rights que convencionou a Universal Declaration of Human Rights, no seu artigo 22 estipula: “Toda a pessoa tem direito a associar-se livremente com outras, incluindo o direito de fundar sindicatos e filiar-se neles para a protecção dos seus interesses”. O Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais e a Convenção da OIT também estipulam artigos relativos à liberdade e ao direito de filiação em sindicatos. Como Macau faz parte de muitos tratados internacionais, tem o dever de promover a concretização das liberdades associativas.

¹³ *Constituição da República Popular da China*, Pequim, Edições em Línguas Estrangeiras, 1999, p. 94.

¹⁴ *Lei Básica da RAEM*, Macau: Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça, p. 8.

Para que os direitos associativos dos cidadãos de Macau possam ter uma real protecção jurídica, além de ter elaborado leis de princípios sobre as referidas liberdades associativas, o órgão legislativo de Macau, conforme o espírito de “o princípio do Estado de Direito Democrático e que a regra fundamental é a da autonomia e liberdade de organização interna sem ingerências do Poder Público.” elaborou a “Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, que Regula o Direito de Associação”, e que declara que “O Direito de Associação é um dos direitos fundamentais, garantidos em Macau, que integra o elenco dos chamados «Direitos, Liberdades e Garantias», pelo que beneficia de um especial regime de protecção de elevada densidade garantística”¹⁵. Para os direitos associativos pessoais, diz o artigo 2.º: “Todos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência ou violem a lei penal ou sejam contrárias à ordem pública”. O artigo 4.º prevê que: “Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação nem coagido por qualquer meio a permanecer nela, seja qual for a sua natureza, sem prejuízo de regime diverso para as associações públicas profissionais.” e “Aquele que, mesmo que seja autoridade pública, obrigue ou exerça coacção para obrigar alguém a inscrever-se numa associação ou a apartar-se dela, incorrerá nas penalidades cominadas no artigo 347.º do Código Penal”¹⁶. Relativamente a liberdade de associação colectiva, o artigo 3.º define a autodeterminação, nos seguintes termos: “As associações prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas e não podem por estas ver dissolvidas ou suspensas as suas actividades senão nos casos previstos nesta lei e mediante decisão judicial.” De facto, estabelece o espaço e a fronteira entre as associações e o Governo (autoridades públicas). Se as actividades associativas ultrapassarem o âmbito das suas actividades legais, ao ponto de afectar, até violar as funções do Governo ou as liberdades dos particulares, o árbitro não será o Governo, mas sim um terceiro, um órgão judicial que é o tribunal, isto é, “Através da sentença do Tribunal”¹⁷. A li-

¹⁵ *Colectânea de Leis Regulamentadoras de Direitos Fundamentais*, Macau: Assembleia Legislativa da RAEM, 2001, pp. 22-23.

¹⁶ *Colectânea de Leis Regulamentadoras de Direitos Fundamentais*, Macau: Assembleia Legislativa da RAEM, 2001, pp. 7-8 e o artigo 347.º do Código Penal de Macau normaliza sobre o abuso de poder, que está sujeito a 3 anos de pena ou multa.

¹⁷ *Colectânea de Leis Regulamentadoras de Direitos Fundamentais*, Macau: Assembleia Legislativa da RAEM, 2001, p. 7.

berdade de associação traduz-se concretamente na elaboração autónoma dos estatutos associativos (os estatutos associativos carecem da aprovação ou autorização das autoridades administrativas), na produção autónoma da direcção associativa (a direcção associativa não é nomeada nem controlada pelas autoridades administrativas) e na gestão autónoma das associações (os actos associativos não são autorizados pelas autoridades administrativas), etc.

Pelos vistos, para os habitantes de Macau, as suas liberdades e direitos associativos, sejam activos sejam passivos, assim como a liberdade das próprias associações, estão cabal e expressamente protegidos pela lei.

2.1. Restrições gerais e especiais às liberdades associativas

A liberdade é sempre relativa e nunca absoluta. No mundo, não existem liberdades absolutas, sem limites. A liberdade de associação também é limitada, pois deve estar sujeita aos interesses públicos e interesses dos outros. A restrição à liberdade de associação inclui limitações gerais e especiais.

As limitações gerais à liberdade de associação referem-se às necessárias restrições jurídicas sobre os princípios associativos e as suas actividades associativas. Por exemplo, em Macau, “Todos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência ou violem a lei penal ou sejam contrárias à ordem pública”, “Quando o seu fim real seja ilícito ou quando não coincida com o fim expresso no acto de constituição ou nos estatutos” e “ Quando o seu fim seja sistematicamente prosseguido por meios ilícitos ou por meios que perturbem a disciplina das forças de segurança” podem ser extintas, “por decisão do Tribunal de Competência Genérica”¹⁸. Em relação às associações políticas, a lei é muito expressa: “As associações políticas devem reger-se pelos princípios da transparência, da organização e gestão democráticas e da participação de todos os seus membros.” O artigo 23 da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau¹⁹ ainda estipula: “A Região Administrativa Especial de Macau deve produzir, por si própria, leis que proíbam qualquer

¹⁸ Idem, pp. 7 e 9.

¹⁹ *Lei Básica da RAEM*, Macau: Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça, p. 6.

acto de traição à Pátria, de secessão, de sedição, de subversão contra o Governo Popular Central e de subtracção de segredos do Estado, leis que proíbam organizações ou associações políticas estrangeiras de exercerem actividades políticas na Região Administrativa Especial de Macau, e leis que proíbam organizações ou associações políticas da Região de estabelecerem laços com organizações ou associações políticas estrangeiras”. Pelo contrário, o artigo da Lei Básica estipula: “As associações populares de educação, ciência, tecnologia, cultura, imprensa, edição, desporto, recreio, profissão, medicina e saúde, trabalhadores, mulheres, jovens, chineses regressados do estrangeiro, assistência social e trabalho social e de outros sectores, bem como as organizações religiosas da Região Administrativa Especial de Macau, podem manter e desenvolver relações com as suas congéneres de outros países e regiões do mundo e com as associações e organizações internacionais afins, podendo, de acordo com as necessidades, usar a denominação de «Macau, China» quando participarem nas respectivas actividades”²⁰.

No que diz respeito às restrições especiais às liberdades associativas, isto é, a proibição das associações, quanto à sua tipologia, as leis de Macau determinam expressamente: “Não são consentidas associações armadas nem de tipo militar, militarizadas ou paramilitares, nem organizações racistas”²¹. Da mesma maneira, as associações de sociedade secreta também estão na lista proibitiva. No que diz respeito à proibição de associação de agentes com estatutos especiais, por exemplo, estipulações do *Convention on Humans Rights* que permite legalmente proibir a associação policial e militar, assim como as leis em alguns territórios que proíbem a associação de funcionários públicos. Nestes aspectos, a lei de Macau não tem feito normas proibitivas, mas para a liberdade de associação dos não residentes em Macau, além de proibir restritamente a existência de associações políticas estrangeiras em Macau, o artigo 23.º da Lei Básica de Macau estipula: “...e leis que proíbam organizações ou associações políticas da Região de estabelecerem laços com organizações ou associações políticas estrangeiras”. A respeito, não há restrições jurídicas específicas.

²⁰ *Idem*, p. 30.

²¹ *Colectânea de Leis Regulamentadoras de Direitos Fundamentais*, Macau: Assembleia Legislativa da RAEM, 2001, p. 7.

2.2. O estatuto jurídico das leis associativas e as normas das leis gerais que normalizam as relações jurídicas internas

As normas das liberdades associativas constantes das leis constitucionais constituem a condição prévia e básica da legalidade associativa, no entanto, não são todo o conteúdo do regime jurídico associativo. A obtenção do estatuto jurídico associativo assim como a regulação das suas relações jurídicas internas devem estar sujeitos às normas das leis gerais. No entanto, as leis aplicáveis variam de país para país e de território para território, mas a sua maioria está patente no Código Civil, nas leis económicas ou especiais. A situação de Macau revela-se mais complexa, por causa da sua especial estrutura jurídica. A Lei Básica de Macau que tem certo carácter constitucional não especifica os princípios básicos das liberdades associativas dos habitantes de Macau, mas nos capítulos referentes à economia, cultura e assuntos sociais, tem cláusulas referentes às actividades associativas, das quais algumas normalizam o estatuto jurídico das associações, entre outros pormenores. A Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, que Regula o Direito de Associação, que é uma lei de protecção especial dos direitos associativos dos cidadãos tem, além de estipulações dos princípios, conteúdos concretos que normalizam a gestão interna associativa. Mesmo assim, esta lei não tem uma cobertura completa sobre todo o conteúdo das relações jurídicas associativas. Precisa de ser aplicada, em complementaridade com outras leis para formar o regime jurídico que normaliza o estatuto jurídico e a gestão interna das associações. Em Macau, a principal lei neste campo é o Código Civil. Este determina pormenorizadamente os elementos e o processo da criação das associações, as relações de gestão interna associativa. Ao mesmo tempo, realça a defesa dos direitos associativos.

2.2.1. Obtenção do estatuto jurídico associativo

Conforme o princípio da liberdade de associação, a criação duma associação carece de especial autorização jurídica. Isto quer dizer que as associações, mesmo não registadas, são legais. Fazer ou não o seu registo é um direito de escolha que compete a cada associação. No entanto, as não registadas não têm personalidade jurídica e sem este estatuto independente, não podem transformar-se num corpo jurídico que possa assumir responsabilidades e deveres. Portanto, a maioria das associações pode obter o seu estatuto da personalidade jurídica, através de certo processo jurídico.

A obtenção do estatuto jurídico associativo é conseguida pelas normas decididas no Código Civil. Segundo este, a constituição duma personalidade jurídica precisa de dois factores, a base da criação e constituição e o reconhecimento jurídico dessa base. O primeiro é de facto e o segundo, de foro jurídico. O reconhecimento é a base jurídica para um facto se transformar numa entidade jurídica²². Da mesma maneira, a obtenção da personalidade jurídica associativa também compreende estes dois elementos. Em termos concretos, os factores de facto incluem a intenção e os objectivos, as pessoas e os bens e a organização, etc. Os factores jurídicos são o reconhecimento dos factores de facto. O reconhecimento pode dividir-se em “reconhecimento normativo” (reconhecimento directo) e em “reconhecimento especial” (reconhecimento indirecto). Pelo reconhecimento normativo entende-se que não precisa da fiscalização nem autorização prévias das instituições competentes para se formar uma associação. Basta cumprir com as normas legais. Em Macau, a obtenção da personalidade jurídica associativa é conseguida através do processo de reconhecimento de normalização. Os reconhecimentos especiais devem ser emitidos pelos órgãos competentes do Governo para poder obter o estatuto da personalidade jurídica. Em Macau, a criação da Fundação Macau seguiu este processo de reconhecimento²³

O processo concreto de criação de associações²⁴: Compete aos fundadores elaborar um estatuto com alguns conteúdos indispensáveis, que deve ser notarialmente reconhecido (qualquer alteração ao estatuto também deve ser notarialmente reconhecida). O estatuto ou alterações notarialmente reconhecidos devem ser publicados no Boletim Oficial do Governo de Macau e devem ser remetidas as suas cópias para a apreciação do Ministério Público. Caso for detectado conteúdo contrário à lei ou à moral pública no estatuto ou na organização, o procurador pode declarar a sua revogação. O estatuto associativo devidamente reconhecido deve ser remetido pelo notário aos Serviços de Identificação para efeitos de registo, após a sua publicação no Boletim Oficial do Governo e comunicar o número de registo às associações em causa.

²² Mi Yetian: *A propósito do Código Civil e do Código Comercial de Macau*, Pequim: Editora da Universidade dos Estudos Políticos e Jurídicos, 1996, p. 96.

²³ Chen Haifan: *Sobre o regime de residência e de identificação de Macau*, Macau: Fundação Macau, 1997, pp. 84-85.

²⁴ Idem, pp. 85-86. Embora este livro seja anterior à Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, o processo da criação da associação não foi alterado.

2.2.2. Normas jurídicas sobre a gestão interna associativa

A associação que pertence ao âmbito social popular, como a contrapartida de Estado, segue o princípio de autodeterminação. Em Macau, a Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, que Regula o Direito de Associação, estipula: “As associações prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas e não podem por estas ser dissolvidas ou suspensas as suas actividades senão nos casos previstos nesta lei e mediante decisão judicial.” E no Código Civil também há estipulações jurídicas correlacionadas.

1) Estrutura de gestão interna associativa

O órgão da personalidade jurídica associativa constitui o suporte básico, com que as associações concretizam os seus objectivos, realizam as actividades e fazem a gestão interna. A estrutura de gestão interna associativa refere-se às competências das funções do órgão da personalidade jurídica associativa e aos seus membros. Dum modo geral, o órgão da personalidade jurídica divide-se em tipo legal e não legal. Pelo órgão legal, entende-se aquele criado conforme as leis e o não legal é aquele não abrangido pela lei e que é criado pelos estatutos da personalidade jurídica. Segundo cláusulas da Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, que Regula o Direito de Associação, e do Código Civil²⁵, os órgãos legais das associações de Macau são a Assembleia Geral, o órgão da gestão administrativa e o Conselho dos Curadores.

A Assembleia Geral é o órgão máximo representativo e decisor da personalidade jurídica. É formada por todos os membros associados, cujos poderes são muito amplos, dos quais há “competências específicas”, tais como: “São, necessariamente, da competência da assembleia geral a destituição dos titulares dos órgãos da associação, a aprovação do balanço, a alteração dos estatutos, a extinção da associação e a autorização para esta demandar os administradores por factos praticados no exercício do cargo”; e “competências restantes”, tais como: “Competem à assembleia geral todas as deliberações não compreendidas nas atribuições legais ou estatutárias de outros órgãos da associação”²⁶. Há cláusulas expressas so-

²⁵ Veja-se respectivamente *Colectânea de Leis Regulamentadoras de Direitos Fundamentais*, Macau: Assembleia Legislativa da RAEM, 2001, p. 8 e Código Civil de Macau, Pequim: Editora da Universidade dos Estudos Políticos e Jurídicos, 1999, p. 36.

²⁶ *Código Civil de Macau*, artigo 159.º, Pequim: Editora da Universidade dos Estudos Políticos e Jurídicos, 1999, p. 39.

bre a convocação e o funcionamento da Assembleia Geral, os direitos de voto dos associadas e as formas de deliberação e seus efeitos. Apesar de que a Assembleia Geral constitui o órgão máximo de decisão de uma associação, não é um órgão executivo nem representativo. As suas deliberações têm que ser executadas pelo órgão executivo e não tem competências jurídicas nas relações públicas.

O órgão administrativo associativo é executor e representativo, cujo nome vulgar é Direcção. Os seus membros são eleitos pela Assembleia Geral ou por outras formas de selecção. Deve prestar conta à Assembleia Geral e as suas competências são completamente estipuladas pela lei e pelos estatutos associativos. Encarrega-se dos assuntos relacionados com a personalidade jurídica e a representa. As deliberações e decisões são feitas “em conjunto”.

O Conselho dos Curadores é um órgão de vigilância da personalidade jurídica. Em alguns países (territórios), pertence aos órgãos não legais, mas em Macau, existe lei que determina que a personalidade jurídica associativa deva criar o seu Conselho dos Curadores, cujas funções residem em exercer a vigilância sobre a decisão e execução dos assuntos deliberados pelo órgão administrativo. O Conselho dos Curadores é geralmente eleito pela Assembleia Geral e presta-lhe conta. Em principio, não tem as competências de representar juridicamente as personalidades jurídicas. As suas competências, além de vigiar o funcionamento do órgão administrativo, incluem a verificação dos bens e a elaboração do relatório anual, entre outros assuntos.

Os órgãos associativos acima referidos exercem respectivamente o poder de decisão, o poder de execução e o poder de vigilância. Cada um com a sua função, mas sempre trabalham em complementaridade e em vigilância mútua para que o funcionamento e a gestão associativos possam funcionar com continuidade, formando assim uma estrutura da gestão interna associativa.

2) Os associados das personalidades jurídicas associativas

Os membros são a base para a criação e a sobrevivência das personalidades jurídicas associativas. Os cidadãos podem tornar-se associados, através da criação de associações ou integrar-se em associações já criadas. Os membros associativos têm ao mesmo tempo duplos estatutos e direitos. Como cidadão, tem o direito de decidir a integração numa associação ou

a desvinculação dela. Na sua qualidade de membro associativo, tem os seus direitos e deveres. Os primeiros são dados e garantidos pela lei e os segundos, pelos estatutos associativos. O artigo 156.º do Código Penal dispõe: “Os estatutos podem especificar ainda, nos limites da lei, os direitos e obrigações dos associados, as condições da sua admissão, saída e exclusão, a forma do seu funcionamento, os termos da extinção da pessoa colectiva e consequente devolução do seu património, assim como a sua duração, quando a associação se não constitua por tempo indeterminado”²⁷. O estatuto de associado pode acabar com a morte do próprio associado, com a extinção da personalidade jurídica associativa, assim como com a desvinculação ou a expulsão. O estatuto de associado não é um direito de propriedade e tem um carácter inseparável da pessoa do associado, por isso, não é transferível nem hereditário. Os direitos de que goza um associado chamam-se os direitos de associado, que incluem o direitos aos interesses comuns e não comuns. Em termos concretos, esses direitos incluem ainda os de participar na Assembleia Geral e o de voto, o de pedido duma sessão da Assembleia Geral ou a sua convocação pelo solicitante, o de declarar nula qualquer decisão inadequada da Assembleia Geral, assim como o de uso das instalações associativas, no âmbito dos estatutos associativos. As obrigações dos associados residem em contributos financeiros, que são definidas pelos estatutos associativos²⁸. Além disso, um associado uma vez tornado titular dum cargo no órgão da personalidade jurídica associativa, deve cumprir com os “deveres e as responsabilidades dum titular dum cargo no órgão da personalidade jurídica associativa”, definidas pelo Código Civil e outras leis.

3) Bens das pessoas colectivas associativas²⁹

Para as associações, os associados e os bens são os elementos básicos da sua existência. Precisamente por esta causa, as leis de Macau estipulam que o estado de insolvência de uma associação constitui um dos motivos da sua extinção. Segundo o princípio da autodeterminação associativa, os bens devem pertencer ao âmbito de autodeterminação associativa. Isto

²⁷ Idem, *ibidem*.

²⁸ Wu Shusheng (VVAA): *As associações fora do território nacional e a sua gestão*, in Ciências Sociais, Shanghai, 2001, n.º 2, pp. 29-37.

²⁹ Este capítulo refere-se às pessoas colectivas. De facto o *Código Civil* também tem cláusulas sobre as responsabilidades e pertença dos bens das “associações sem personalidade ou comissão especial”. Vejam o *Código Civil de Macau*, Capítulo III, Pequim: Editora da Universidade dos Estudos Políticos e Jurídicos, 1999, pp. 48-50.

quer dizer que a associação ou os seus membros têm pleno direito de ocupação, uso, benefícios e disposição. O artigo 12.º da Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, que Regula o Direito de Associação estipula: “As associações podem adquirir, alienar e onerar livremente, a título gratuito ou oneroso, os bens móveis ou imóveis”³⁰. Por isso, a obtenção dos bens associativos e a sua liquidação, após a extinção da personalidade jurídica associativa, excepto estipulações específicas, devem ser normalizadas pelo estabelecido pela associação ou pelos estatutos da mesma e não são abrangidas pela lei. No entanto, entre os bens associativos e os privados, existem diferenças. O carácter público dos bens associativos requer que se imponham certas restrições à sua liquidação, sobretudo no caso daquelas associações, beneficiárias de apoios financeiros de instituições públicas. Por isso, as restrições aos bens associativos, patentes nas leis de Macau residem em dois aspectos: Primeiro, no carácter público dos bens associativos. O artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, que Regula o Direito de Associação, dispõe: “As associações que beneficiem de subsídios ou de quaisquer outros contributos de natureza financeira de entidades públicas, em montante superior ao valor fixado pelo Governador, publicam anualmente as suas contas no mês seguinte àquele em que elas forem aprovadas” e “A publicação é efectuada em um dos jornais registados no Território”³¹. Segundo, na pertença dos bens associativos. O artigo 153.º do Código Penal, no que toca ao “Destino dos bens no caso de extinção”, diz: No caso de “bens sem contratos prévios ou abrangidos por leis específicas”, “... a requerimento do Ministério Público, dos liquidatários, de qualquer associado ou interessado, ou ainda de herdeiros do doador ou do autor da deixa testamentária, atribuí-los-á, com o mesmo encargo ou afectação, a outra pessoa colectiva”³².

2.3. Normas jurídicas para as relações exteriores

As relações exteriores das associações possuem uma cobertura muito ampla. Se se fizer uma análise pela sua característica, pode-se dividir em relações políticas e económicas, etc. Se julgarmos pelos sectores sociais,

³⁰ *Colectânea de Leis Regulamentadoras de Direitos Fundamentais*, Macau: Assembleia Legislativa da RAEM, 2001, p. 10.

³¹ *Idem*, pp. 11-12.

³² *Código Civil de Macau*, artigo 153.º, Pequim: Editora da Universidade dos Estudos Políticos e Jurídicos, 1999, p. 38.

existem relações com o mercado (organizações lucrativas) e com o Governo, etc., dos quais, a mais importante é a relação entre o Governo (incluídos o órgão legislativo e o órgão administrativo) e as associações. Partindo do significado dado pela tradicional ciência política, a sociedade civil é formada pelas associações que pertencem ao âmbito de gestão relativamente independente das organizações governamentais. Mas as associações que fazem parte da sociedade civil, no processo do seu funcionamento, têm de se relacionar com o Governo que representa o corpo dos poderes públicos sociais. Da mesma maneira, o Governo quando exerce os seus poderes públicos para a gestão social, deve enfrentar-se com o problema de como resolver as relações entre ele e as principais associações da sociedade civil, por isso, reajustar e normalizar a ordem jurídica entre o Governo e as associações constituem uma necessidade de ambas as partes. Partindo da realidade de Macau, as associações não só fornecem cooperações aos departamentos administrativos, em termos de fornecimento de produtos públicos e na participação na gestão social, também participam amplamente nos assuntos sociais políticos de Macau. Por outras palavras, os assuntos sociais e políticos de Macau, assim como a sua gestão social precisam da participação das associações e estas, ao manter o seu funcionamento e desenvolvimento, precisam de apoios do Governo. Entre ambos, existe um regime de cooperação mútua, que forma um regime de gestão do associativismo social³³, para tal as leis pertinentes de Macau fornecem bases para a sua moldura jurídica.

a) Assuntos sociais e políticos e a participação associativa

Num sentido lato, a associação é diferente dos partidos políticos, cuja diferença reside na sua forma de ligação com o poder social e político. Como um instrumento de expressão da vontade política, o partido tem por objectivo conseguir o poder de governação política (poder executivo), mas as associações dão evidentemente mais importância à expressão e reclamação dos interesses dos seus associados e geralmente não têm como objectivo a conquista do poder. No entanto, devido à peculiaridade da ecologia política de Macau, de há muito tempo para cá, na vida política, houve “falta de partidos políticos” o que está na origem de certa função para-partidarização”. Portanto, a participação nos assuntos sócio-políticos de Macau tem-se transformado numa das funções das associações de

³³ Cf. Lou Shenghua: *Um estudo sobre as associações de Macau durante o período de transição: Uma análise do cooperativismo numa sociedade pluralizada*.

Macau. A Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, que Regula o Direito de Associação, a Lei do Recenseamento Eleitoral e a Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da RAEM têm como referências sobre estes aspectos. A Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, que Regula o Direito de Associação dedica o seu “Capítulo II” a “Associações políticas”³⁴. As “associações políticas” são definidas como “organizações de carácter permanente que se propõem fundamentalmente contribuir para o exercício dos direitos civis e políticos e participar na vida política.” E são definidas as suas atribuições, tais como: “Participar em eleições;” “Apresentar sugestões, opiniões e programas governativos e de administração”; assim como as condições da sua criação e a sua organização interna, etc. Em termos correspondentes, a Lei Eleitoral e a Lei do Recenseamento Eleitoral também tem artigos que dizem respeito a este ponto. É de salientar que a julgar pela Lei Eleitoral, entre outras leis, como as funções dessas organizações não são específicas, não têm produzido nenhuma influência, na real vida política de Macau, mas em relação às associações políticas que não têm praticamente nenhuma influência, algumas associações representativas funcionais têm tido um comportamento muito activo na real vida política de Macau. Isto porque seja para a eleição do Chefe do Executivo seja para a eleição da Assembleia Legislativa, as leis pertinentes têm criado de facto vias institucionais de participação para as associações. A Metodologia para a Escolha do Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau estipula: “O Chefe do Executivo é eleito, nos termos desta Lei, por uma Comissão Eleitoral amplamente representativa...”. A Comissão Eleitoral é formada pelos representantes naturais e pelos vindos dos mais variados sectores, por quotas. Mas a Metodologia para a Constituição da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau cria uma estrutura de deputados legislativos. Em que o sufrágio indirecto baseia-se nas associações dos mais variados interesses. O artigo 28.º da Lei do Recenseamento Eleitoral estipula: “Podem recensear-se para o sufrágio indirecto as associações e os organismos reconhecidos como representativos dos interesses sociais

³⁴ As “associações políticas” vêm das “associações cívicas” da administração portuguesa. Esta expressão aparece no Decreto -Lei nº 3/76/M, de 1976, a julgar pelas circunstâncias reais, até 1999, momento em que se discutia as Normas dos direitos de associação, apenas houve 5 “associações cívicas” registadas e os seus dados nunca foram actualizados. Cf. *Colectânea de Leis Regulamentadoras de Direitos Fundamentais*, Macau: Assembleia Legislativa da RAEM, 2001, pp. 59-61.

respectivos, que tenham adquirido personalidade jurídica há, pelo menos, três anos e estejam registados na DSI.” O artigo 28.º e o artigo 29.º definem detalhadamente os interesses sociais, representados pelas associações³⁵. A Metodologia para a Constituição da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau define a distribuição do número dos deputados eleitos por sufrágio indirecto e as formas de nomeação, etc. De facto, as associações de Macau, além de participar directamente no sufrágio indirecto para a Assembleia Legislativa, também tomam parte no sufrágio directo para eleger deputados legislativos. A Metodologia para a Constituição da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau estabelece que a lista dos candidatos para o sufrágio directo deve ser apresentada por associações políticas ou por uma “Comissão da Propositura”³⁶, formada por de 300 a 500 membros, mas a julgar pela prática deste texto, a falta de associações políticas e o frequente pano de fundo associativo da “Comissão da Propositura” são duas características muito marcantes.

Portanto, seja em sufrágio indirecto seja em sufrágio directo, a participação associativa é indispensável. Em certo sentido, isto constitui as origens jurídicas da característica e do charme da peculiar política associativa de Macau.

b) A consulta política, a gestão social e a participação associativa

O peculiar processo histórico de Macau e a sua tipologia social têm formado e criado um grande contingente de grupos associativos, dando assim origem a uma tradição de cooperação entre as associações e o Governo, a participação na elaboração das políticas, no fornecimento dos produtos públicos e dos serviços públicos e na gestão social. Após a criação da Região Administrativa Especial de Macau, esta tradição tem sido continuada e tem obtido a sua correspondente protecção jurídica, ao nível de leis básicas. A Lei Básica, no seu artigo 121.º estabelece, as as-

³⁵ *Jurisprudência eleitoral*, Macau: Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, 2001, pp. 94-95.

³⁶ A Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa de Macau estipula a lista dos candidatos para o sufrágio directo pode ser apresentada pelas associações políticas ou pela comissão de propositura, mas de facto, dada a supracitada realidade das associações políticas em Macau, desde a criação da Região Administrativa Especial de Macau, nas eleições legislativas nunca houve listas de candidatos para o sufrágios directo apresentadas pelas associações políticas.

sociações “podem promover, nos termos da lei, diversas iniciativas no âmbito da educação.” O artigo 123.º dispõe, as associações sociais “... podem prestar, nos termos da lei, serviços de medicina e saúde de qualquer tipo”. O artigo 127.º diz: “O Governo da Região Administrativa Especial de Macau define, por si próprio, a política para o desporto. As associações desportivas populares podem manter-se e desenvolver-se nos termos da lei”. O artigo 128.º determina: “As organizações religiosas gozam, nos termos da lei, do direito de adquirir, usar, dispor e herdar património e de aceitar doações. Os seus direitos e interesses patrimoniais anteriores são protegidos nos termos da lei” e o artigo 131.º estabelece: “As associações de serviços sociais da Região Administrativa Especial de Macau podem determinar, por si próprias, a sua forma de prestação de serviços, desde que não contrarie a lei”³⁷.

Por isso, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau tem tido uma ampla cooperação e participação das associações nas áreas da cultura, educação, assistência médica, assistência social, desportos, entre outros aspectos da gestão pública e serviços. Na elaboração das políticas públicas, o Governo, através da criação de múltiplos órgãos de consulta e da aceitação da participação de diferentes associações de sectores sociais diferentes, tem elevado a eficiência das políticas públicas e reduzido o seu desconhecimento. O Conselho Económico, criado pelo Regulamento Administrativo n.º 6/1999 e pelo Regulamento Administrativo n.º 11/2001, exerce funções de consulta no domínio da formulação das estratégias de desenvolvimento económico e das políticas económicas da Região Administrativa Especial de Macau. Na sua composição há representantes das organizações dos interesses económicos. O Conselho Permanente de Concertação Social, criado pelo Decreto-Lei n.º 59/97/M e pelo Regulamento Administrativo n.º 6/1999 é vocacionado para dar pareceres sobre as políticas laborais da RAEM (especialmente para questões salariais, regime de trabalho, emprego e segurança social. Na sua composição há três representantes, a nível de direcção, das organizações representativas dos empregadores de Macau e três representantes, a nível de direcção, das organizações representativas dos trabalhadores de Macau.

O Conselho de Educação foi criado pela Lei n.º 11/91/M, Decreto-Lei n.º 15/92/M e Regulamento Administrativo n.º 6/1999. Compete ao Conselho emitir pareceres e recomendações, bem como propor solu-

³⁷ *Lei Básica da RAEM*, Macau: Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça, pp. 28-30.

ções sobre as questões de política educativa relacionadas, nomeadamente, com a reforma do Sistema Educativo. Na sua composição poderá haver até catorze associações educativas a designar pelo Governador, ouvido o Conselho, representadas pelos respectivos presidentes ou substitutos. O Conselho de Acção Social, criado pela Decreto-Lei n.º 52/86/M e Regulamento Administrativo n.º 6/1999, tem como atribuições assessorar o Governador na formulação da política de acção social e coadjuvar a Administração na promoção e implementação de programas e medidas de acção social. O Conselho é constituído pela presidente da Obra das Mães, pelo presidente da União Geral das Associações dos Moradores e pelo presidente da Associação Geral das Associações dos Operários de Macau, entre outras entidades. A Comissão de Apoio ao Desenvolvimento Turístico, criada pelo Despacho Administrativo n.º 97/2000 e pelo Regulamento Administrativo n.º 25/2001, exerce funções de consulta e de aconselhamento no domínio da formulação das estratégias de desenvolvimento turístico e da política de turismo da RAEM. A Comissão tem a seguinte composição: um representante da Associação de Hotéis de Macau; um representante da Associação dos Hoteleiros de Macau; um representante da Associação dos Comerciantes e Operários de Automóveis de Macau; um representante da Associação dos Proprietários de Restaurantes de Macau; um representante da Associação das Agências de Turismo de Macau; um representante da Associação de Empregados da Indústria Hoteleira de Macau e um representante da Associação de Retalhistas e Serviços de Turismo de Macau. O Conselho Consultivo do Trânsito criado pelo Decreto-Lei n.º 8/90/M e pelo Regulamento Administrativo n.º 6/1999, tem por função assessorar o Governador na análise e formulação da política geral dos transportes terrestres e do ordenamento do trânsito. É composto por representantes da Associação dos Comerciantes e Operários de Automóveis de Macau, da Associação de Instrutores de Condução de Automóveis de Macau, da Associação de Operários “Ou Mun Che Kei Ip Chek Cong Vui”, da Associação de Mútuo, de Condutores de Táxi de Macau; da Associação dos Arquitectos de Macau; da Associação dos Engenheiros de Macau; da Associação de Construtores Cívicos e Empreiteiros de Fomento Predial de Macau; da Associação Comercial de Macau e da Associação Industrial de Macau. Conselhos semelhantes, são ainda o Conselho do Desporto, o Conselho de Juventude, e o Conselho Consultivo de Cultura, etc.

Partindo da necessidade de uma ampla participação nas eleições políticas e consulta das políticas e serviços sociais, algumas associações re-

presentativas em algumas áreas funcionais têm criado as suas estruturas organizacionais para assumir as funções acima referidas. Até tem aparecido o fenómeno da coexistência de gabinetes de vários deputados da Assembleia Legislativa e das associações para os mesmos temas. Evidentemente, a ampla participação social das associações precisam de apoios financeiros e o fornecimento regimental dos recursos governamentais constitui um elo muito importante na cooperação entre as associações e o Governo e isto também precisa de ser normalizado por leis.

c) Benefícios fiscais para as associações, o fornecimento de recursos governamentais e a sua supervisão

As associações, para manter o seu funcionamento ou alargar as suas actividades precisam imperiosamente de recursos. Para as associações, os seus recursos ou vêm da angariação interna ou de subsídios externos. Das quotas dos recursos associativos, o subsídio que vem do Governo representa uma parte cada vez mais importante. Os subsídios governamentais para as associações geralmente estão divididos em directos e indirectos. Os primeiros traduzem-se em recursos materiais (fundos ou instalações) e os segundos em: 1) aquisição governamental dos serviços associativos (através de contratos); 2) concessão de benefícios fiscais às associações. Como estas têm o carácter de utilidade pública e se dedicam às causas públicas, a concessão de benefícios fiscais às associações já constitui uma prática internacional. Em Macau, o reconhecimento do estatuto beneficiário de isenção fiscal é aplicável a todas as leis e a todas as condições. Além disso, tem uma abrangência bastante ampla. Segundo a Lei n.º 11/196/M, de 12 de Agosto de 1996³⁸, são pessoas colectivas de utilidade pública administrativa as associações ou fundações privadas que prossigam fins de interesse geral da comunidade, cooperando com a Administração do Território, e que, nos termos desta lei, sejam declaradas de utilidade pública administrativa. As associações que funcionem em benefício dos associados podem também ser declaradas de utilidade pública administrativa se, em razão dos seus fins, se fomentarem, de forma relevante, actividades de interesse geral da comunidade. Podem ser declaradas de utilidade pública administrativa imediatamente a seguir à sua constituição as associações ou fundações que prossigam algum dos seguintes fins: beneficência ou humanitários; assistência hospitalar; apoio à

³⁸ *Colectânea Jurídica da RAEM*, Pequim' Academias das Ciências Sociais da China, 2000. Veja-se http://www.macaadata.com/macauweb/macau_law.

infância ou à terceira idade; educação, cultura, recreio e desporto; investigação científica e tecnológica. As restantes associações ou fundações só podem ser declaradas de utilidade pública administrativa após três anos de efectiva actividade. O artigo 10.º dispõe: “As pessoas colectivas de utilidade pública administrativa gozam das isenções fiscais e emolumentares previstas na lei, nomeadamente:

- a) Imposto do selo;
- b) Contribuição predial;
- c) Contribuição industrial;
- d) Contribuição de registo por título oneroso na aquisição de imóveis necessários à realização dos seus fins;
- e) Custas ou taxas judiciais;
- f) Emolumentos de notariado e de registo”.

As pessoas colectivas de utilidade pública administrativa gozam ainda do benefício de publicação no *Boletim Oficial* das alterações aos respectivos estatutos. Pelo contrário, o artigo 11.º exige: “São deveres das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, sem prejuízo de outros que constem dos respectivos estatutos ou da lei:

- a) Apresentar anualmente, nos termos da lei, o relatório e as contas dos exercícios findos;
- b) Prestar as informações solicitadas pelas entidades oficiais competentes;
- c) Cooperar com a Administração na medida das suas disponibilidades e no respeito pela sua natureza” Isto serve de contrabalanço dos deveres e à vigilância do Governo.

Os subsídios directos concedidos pelo Governo de Macau às associações são normalizados pelo Despacho n.º 54/GM/97, de 25 de Agosto (vulgarmente conhecido como a “Política sobre a atribuição de apoios financeiros a particulares e a instituições particulares”), e pelas normas administrativas elaboradas pelos respectivos departamentos, em relação às instituições particulares. O Despacho n.º 54/GM/97 destaca³⁹: “A atri-

³⁹ Comissariado da Auditoria: *Estudo sobre o apoio financeiro concedido pelos Serviços Públicos às Instituições*, Macau, Comissariado da Auditoria, 2003, pp. 56-58. Este

buição de apoios financeiros a actividades que se desenvolvem fora do âmbito directo dos Serviços da Administração deve inserir-se nos grandes objectivos definidos nas linhas de acção governativa, destinando-se à viabilização de projectos da sociedade civil, cuja capacidade empreendedora e sentido de participação cívica merecem ser estimulados”. O despacho assim define os objectos dos subsídios: “ Podem beneficiar de apoios financeiros as instituições particulares que desenvolvam actividades de interesse público, estejam legalmente constituídas e prossigam fins não lucrativos...”, por outras palavras, “...os particulares que promovam actividades consideradas igualmente de interesse público e sem fins lucrativos” também estão abrangidos. O Despacho divide os subsídios em pontuais e regulares. Os primeiros são para apoiar pontualmente e os segundos destinam-se “a assegurar o funcionamento de instituições particulares” e só “nos casos excepcionais”. O Despacho estipula expressamente: “ Os serviços com competências próprias para cada tipo de actividade (juvenis, desportivas, culturais, sociais, assistenciais, etc.) podem definir regras específicas, complementares das regras gerais aqui estabelecidas, para atribuição de apoios financeiros no seu âmbito.” Com base nisto, os diversos departamentos governamentais, ou através dos seus próprios estatutos orgânicos ou através de competências dadas por diplomas especiais para conceder apoios financeiros, verificaram um aumento do grau de concessão de recursos governamentais para as associações não lucrativas. Os apoios financeiros regulares do Governo tornam-se nos rendimentos básicos para muitas associações populares, não lucrativas, que prestam serviços sociais. Algumas associações populares, não lucrativas, recebem pagamento de despesas de tipo de investimento dos departamentos do Governo, por exemplo, a cedência de instalações, materiais e apoios técnicos. Estes apoios são concretizados, através de convénios de cooperação entre os departamentos governamentais e as instituições beneficiárias⁴⁰.

Da mesma maneira, as leis correspondentes também estipulam a monitorização do uso dos recursos financeiros concedidos pelo Governo.

despacho substitui o despacho conjunto n.º 5/86 de 7 de Agosto, publicado no Boletim Oficial, número 32, 9 de Agosto de 1986. Trata-se de “actualizações e clarificações necessárias” para “as normas gerais para a concessão de subsídios”, estabelecidas pelo Despacho n.º 5/86. Por outras palavras, em 1986, a administração portuguesa já havia elaborado regras gerais para a concessão de subsídios financeiros.

⁴⁰ Deng Yuhan: *Relatório sobre a gestão das instituições da assistência social de Macau*, Macau: Associação dos Assistentes Sociais de Macau, 2004, pp. 154-158.

Neste processo, além da inspecção sobre todo o processo da autorização de concessão, o acompanhamento da utilização do subsídio inclui: “Até 30 dias após a concretização da actividade apoiada, o beneficiário deve enviar ao serviço respectivo um relatório sucinto informando da sua realização e descrevendo com rigor a aplicação do subsídio recebido”, e “No caso do subsídio atribuído não se ter esgotado na respectiva actividade, o remanescente deve ser objecto de proposta de aplicação, que carece de aprovação do serviço que o concedeu”. Além disso, o Despacho n.º 54/GM/97, de 26 de Agosto, e a Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, que Regula o Direito de Associação, sobretudo o artigo 19º desta regulariza as relações entre o corpo e o objecto, que consistem numa inspecção externa transparente. “Os departamentos e as fundações com autonomia financeira, devem publicar a lista dos subsidiados do trimestre passado, no Boletim Oficial, respectivamente em Janeiro, Abril, Julho e Agosto, com a indicação dos nomes dos subsidiados e os correspondentes montantes concedidos”⁴¹. “As associações que beneficiem de subsídios ou de quaisquer outros contributos de natureza financeira de entidades públicas, em montante superior ao valor fixado pelo Governador, publicam anualmente as suas contas no mês seguinte àquele em que elas forem aprovadas.” e “A publicação é efectuada em um dos jornais registados no Território”⁴². Nos últimos anos, o Governo da RAEM tem vindo a reforçar a monitorização da concessão de subsídios às associações por parte dos departamentos públicos e em 2002, introduziu a auditoria. O Comissariado de Auditoria, em 2003, publicou um “Estudo sobre o apoio financeiro concedido pelos Serviços Públicos às Instituições”, em que “estudam e analisam o encaminhamento, a concessão e a monitorização dos apoios financeiros concedidos pelos departamentos públicos”⁴³, tendo lançado várias críticas e propostas.

Em relação às leis associativas de Macau, que são consideravelmente numerosas, seria difícil fazer-se uma abordagem num ensaio, no entanto, a nossa atenção aos aspectos acima referidos das leis associativas de Macau, tem-se concretizado a nossa intenção de delinear as molduras jurídicas de

⁴¹ Comissariado de Auditoria: *Estudo sobre o apoio financeiro concedido pelos Serviços Públicos às Instituições*, Macau: Comissariado de Auditoria, 2003, p. 57.

⁴² Colectânea de Leis Regulamentadoras de Direitos Fundamentais, Macau: Assembleia Legislativa da RAEM, 2001, pp. 11-12.

⁴³ Comissariado de Auditoria: *Estudo sobre o apoio financeiro concedido pelos Serviços Públicos às Instituições*, Macau: Comissariado da Auditoria, 2003, p. 3.

tais leis. Levando em consideração as práticas associativas de Macau, ainda podemos tentar fazer a experiência de sistematizar algumas análises sobre as suas características.

Primeiro, no que respeita à fase do desenvolvimento, o regime das leis associativas de Macau passou do ordenamento jurídico português para a localização, num amadurecimento tendencial, em que se verificou a localização das leis associativas de Macau. Relativamente às garantias jurídicas da liberdade de associação, de acordo com as ideologias relativas às liberdades associativas e às suas garantias, e o critério dos graus das garantias, elas transformam o desenvolvimento associativo em várias fases diferentes: a “existência da liberdade de associação não completa e de grupos de voluntários”; “a criação do conceito da liberdade de associação e a formação e o desenvolvimento das associações livres”; “a internacionalização e a aplicação de direitos humanos à liberdade da associação” e a “revolução associativa a nível planetário”⁴⁴. Então, sob o actual regime jurídico em vigor em Macau, as associações e as liberdades associativas gozam duma combinação entre ambas. As liberdades associativas activa e a passiva estão completamente protegidas. Estão reunidos os factores, tais como a liberdade de associação com plenos direitos humanos, a liberalização dos direitos associativos dos cidadãos, a legalização das actividades associativas e a sistematização das leis associativas. Pode-se afirmar que o regime jurídico associativo de Macau está praticamente modernizado. Esta modernização caracteriza-se por um arranque tardio e por um rápido desenvolvimento, em consequência dos impactos das mudanças no ambiente político interno e externo da sociedade de Macau.

Segundo, no que diz respeito à estrutura jurídica, o regime jurídico associativo de Macau apresenta múltiplos níveis e formas, que se complementam, dando forma às suas molduras básicas e à sua sistematização. O processo legislativo das leis associativas de Macau experimentou fases diferentes. O corpo legislativo viveu alterações radicais, de modo que entre as várias leis existiam inevitavelmente algumas incompatibilidades, no entanto, dum modo geral, a diversificação das formas jurídicas associativas não tem afectado a estratização da estrutura jurídica das leis associativas nem a sua sistematização. Do ângulo das formas jurídicas das leis associativas de Macau, há as constitucionais, as ordinárias, as específi-

⁴⁴ Wang Ming e Liu Peifeng: *Uma abordagem geral sobre as organizações populares*, Pequim, Editora das Actualidades, 2004, pp. 60-62.

cas e também referências em outros corpos jurídicos, que incluem, leis, decretos-leis e despachos administrativos, etc. Apesar da sua diversidade formal, podemos encontrar níveis e funções diferentes nas leis referentes ao associativismo. Primeiro, as leis constitucionais que garantem a liberdade e os direitos associativos dos cidadãos que fornecem a base para a legalidade associativa, das quais podemos citar a Constituição da República Popular da China, a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, assim como alguns direitos internacionais (convenções internacionais) e a Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, que Regula o Direito de Associação, etc. Segundo, são as leis ordinárias que normalizam o estatuto jurídico das associações e as suas relações jurídicas internas, das quais podemos citar a Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, que Regula o Direito de Associação, o Código Civil, etc. Terceiro, são as normas jurídicas das relações externas das associações, das quais podemos citar a Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, Regula o Direito de Associação, a Lei Eleitoral, a Lei Eleitoral para a Assembleia Eleitoral, as cláusulas da Lei Básica que normalizam a participação associativa nas consultas das políticas e na gestão social, assim como as normas administrativos sobre a organização administrativa, a Lei 11/96/M, de 12 de Agosto, que concede o estatuto de benefícios fiscais e de subsídios governamentais para as associações e a sua inspecção, o Despacho n.º 54/GM/97, de 25 de Agosto, assim como outras normas administrativas de departamentos governamentais, com que apoiam financeiramente as associações populares das suas áreas de tutela. Todo este sistema jurídico tem definido a ordem e as normas do associativismo, desde a liberdade de associação, a regulação das relações internas e externas das associações, assim como a promoção do desenvolvimento das associações e das causas da utilidade pública, formando as molduras e o sistema jurídico associativos de Macau.

Terceiro, quanto às práticas jurídicas, é dada importância à auto-regulação das associações, em detrimento de uma inspecção externa para formar vigilância jurídica das associações, com base na auto-regulação. Embora o sistema jurídico associativo de Macau seja relativamente completo, não se pode chegar à conclusão de que o ambiente jurídico das leis associativas de Macau é rigoroso. De facto, devido ao espírito legislativo de Macau, no sentido de uma “maior protecção do que inspecção, seja a obtenção do estatuto jurídico associativo, seja a restrição ou a inspecção das actividades associativas dão a impressão de uma certa tolerância ou de que há bastante margem jurídica. Quanto à obtenção do estatu-

to jurídico das associações em Macau, aplica-se o sistema de registo e não o sistema da autorização prévia. Mesmo aceitando a teoria de estudiosos ocidentais que acham que “a existência de organizações não lucrativas sem personalidade jurídica”⁴⁵ são um dos indicadores para observar o ambiente das leis relativas à utilidade pública, pode-se formar a opinião de que um bom ambiente jurídico não só permite a existência de associações sem personalidade jurídica (ou não registadas) e das organizações não lucrativas, como também fornece alguma protecção jurídica para essas organizações. Mesmo assim, o ambiente jurídico para as actividades associativas em Macau continua a ser tolerante. Isto é, a lei de Macau não proíbe a existência nem as actividades das associações não registadas. Isto quer dizer que as associações não registadas em Macau também são legais, mesmo as associações incapacitadas também podem ter uma certa protecção jurídica. A julgar pela restrição e a inspecção às associações, as restrições e a vigilância vindas das leis visão conseguir um equilíbrio dos direitos associativos, aliás o corpo que impõe restrições não é o órgão administrativo mas sim o órgão judicial. Por outras palavras, no caso em que actos associativos ultrapassam o foro jurídico, entrando em conflitos de interesse ou poderes, com indivíduos ou com outros corpos sociais (incluindo o Governo), o árbitro não é o órgão administrativo mas sim o órgão judicial (por exemplo, os tribunais). Pode-se afirmar que “menos inspecção e mais auto-regularação” constitui uma das características mais marcantes da prática das leis associativas de Macau.

Quarto, no que toca à ideologia, o cooperativismo social, pela sua tradição, tem formado uma racionalidade prática que está enraizada na cultura associativa e na suposição dos valores de Macau. É do conhecimento geral que Macau tem experimentado um peculiar processo de administração. Durante a administração portuguesa, as associações populares assumiram uma insubstituível função de comunicação e de integração sociais, de modo que deram lugar às relações cooperativas de governação em conjunto entre o Governo e as associações, que se baseavam numa racionalidade consensual das necessidades mútuas. Foi através da cooperação e não do antagonismo que se mantém a ordem social de Macau. À medida do alargamento das áreas de cooperação entre as

⁴⁵ Trata-se dum dos indicadores com que Johns Hopkins analisa o cambiante jurídico das associações não lucrativas dos vários países. Cf. Lester M. Salamon & Stefan Toepler, *The Influence of the Legal Environment on the Development of the Nonprofit Sector*, Center for Civil Society Studies Working Paper Series No.17, p. 9.

associações populares e o Governo e o aumento do grau de cooperação, a cooperação que inicialmente se baseava, principalmente nos serviços sociais de caridade, tem mudado paulatinamente para as áreas económica, social, e até política. Até meados dos anos 70 do século XX, algumas associações funcionais participaram na gestão social e transformaram-se em participantes em consultas para políticas públicas. Algumas entraram em alguns órgãos políticos para compartilhar de alguns poderes de moção de políticas e de gestão social. A cooperação e a governação em conjunto entre o Governo e as associações associativas têm formado o peculiar regime de associativismo social de Macau, ao mesmo tempo, têm formado tradições sociais e hábitos de pensamento de cooperativismo social que se caracteriza por diversidade, tolerância, harmonia e coabitação, com inevitáveis influências na cultura jurídica de Macau. As posições adoptadas nas leis associativas de Macau, tais como “Mais protecção e menos intervenção” e “Mais auto-governação e menos intervenção”, traduzem uma ideia dos valores de considerar as associações populares como parceiras e não forças rivais. Isto é uma base de valor, com racionalidade táctica e cheia de idealismo. Será antes uma experiência prática do que uma consciência cultural dos legisladores das leis associativas de Macau.

Além disso, em comparação com as leis associativas de outros países e territórios, as congéneres de Macau têm alguns arranjos muito peculiares. Por exemplo, nas leis sobre as eleições políticas encontramos cláusulas detalhadas de participação associativa, o que é muito raro em leis semelhantes de outros países e territórios. Citemos outro exemplo, na Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, que Regula o Direito de Associação, cria-se o regime específico das associações políticas, cuja intenção inicial era para estas virem a transformar-se numa força que possa vir a influenciar a política de Macau. Aconteceu o contrário, a prática política de Macau não concretizou este arranjo legislativo e a política de Macau está a enveredar cada dia mais por uma “pan-politização” das associações. Esta disparidade entre a prática e a intenção legislativa são fenómenos que valem a pena ser mais estudados e reflectidos.

3. Uma abordagem sobre o aperfeiçoamento do sistema jurídico associativo de Macau

Deve-se afirmar que a continuada edificação jurídica das leis associativas de Macau tem vindo a promover as molduras e a sistematização das próprias leis associativas de Macau que as transformaram numa

componente relativamente completa em todo o ordenamento jurídico de Macau. Mas isto não significa que as leis associativas de Macau já sejam perfeitas. De facto, seja o mecanismo interno das leis associativas de Macau, seja a sua ligação com o exterior continuam a ter problemas a ser estudados e espaços para melhorias.

3.1. O aperfeiçoamento do sistema e da estrutura das leis associativas de Macau

Já que as leis associativas de Macau constituem a denominação genérica de todas as normas jurídicas, entre as diferentes normas associativas, existe o problema da sua compatibilização, assim como entre as normas internas das leis associativas e com outras leis em vigor em Macau. Na actual estrutura das leis associativas, as diferentes leis resultam de corpos legislativos, períodos de formação e conteúdos concretos diferentes. A localização tem reforçado o aperfeiçoamento das leis associativas de Macau. No entanto, esta estrutura jurídica das leis associativas de Macau em vigor está à espera de ser melhorada. Lançamos aqui algumas ideias básicas: Primeiro, evitar a suposição e o cruzamento de funções jurídicas de diferentes leis associativas, promovendo a divisão das suas funções e a sua complementaridade. Das leis associativas em vigor em Macau, além da Constituição da República Popular da China, as leis que têm cláusulas de protecção da liberdade de associação são a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, a Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, que Regula o Direito de Associação e o Código Civil. A Lei Básica que tem carácter constitucional, além de estipular cláusulas sobre as garantias da liberdade de associação, possui várias cláusulas relativas aos direitos associativos, o que constitui uma repetição, em relação às estipulações semelhantes sobre a criação, o funcionamento e a extinção das normas constantes da Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, que Regula o Direito de Associação e do Código Civil. Apesar de não haver conflitualidade essencial, no que diz respeito ao conteúdo jurídico para Macau, que opta pelo sistema continental e terem um sistema codificado das leis, parece-me questionáveis a sua necessidade e a sua racionalidade. Segundo, separar o regime ordinário que normaliza a associação dos cidadãos do específico e reforçar este. A Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, que Regula o Direito de Associação cria tanto o “regime geral do direito de associação” como o “regime específico das associações políticas”. De acordo com a intenção legislativa, “estas associações são sem dúvida as mais importantes e de maior valor” e

“através de formas associativas para garantir os básicos direitos de participação política dos cidadãos de Macau”⁴⁶. De facto, como um regime específico, as associações políticas têm caracteres e funcionamento diferentes das associações ordinárias. Colocando-as no mesmo grupo, poderiam dar lugar a algumas confusões de interpretação⁴⁷. Depois, a julgar pelas necessidades sociais e pelos resultados legislativos, desde a “associação cívica”, estipulada pelo Decreto-Lei n.º 3/76/M, à elaboração da Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, que Regula o Direito de Associação, durante este período, houve fortes identidades e necessidades sociais⁴⁸. Em termos relativos, outras associações específicas que precisam de ter mais atenção legislativa, tal como as organizações sindicais⁴⁹, não foram objecto de actos legislativos correspondentes. Por isso, pode-se pensar na possibilidade de legislar separadamente sobre o regime geral e o regime especial, elaborando leis associativas especiais para os grupos políticos (partidos políticos), organizações sindicais e religiosas. Além disso, dada a existência dum grande número de associações sem personalidade jurídica e as suas actividades, os seus direitos e actos também devem estar sob a protecção e normalização jurídicas, por isso, numa base de exame dos textos jurídicos em vigor, há uma real indispensabilidade de elaborar leis que correspondam às necessidades reais.

⁴⁶ *Colectânea de Leis Regulamentadoras de Direitos Fundamentais*, Macau: Assembleia Legislativa da RAEM, 2001, p. 23.

⁴⁷ Durante os debates na Assembleia Legislativa, houve interpretações diferentes sobre se as associações políticas podem ou não receber subsídios do Governo, tal qual as outras associações. Cf. *Colectânea de Leis Regulamentadoras de Direitos Fundamentais*, Macau: Assembleia Legislativa da RAEM, 2001, pp. 64-67.

⁴⁸ Segundo verificações feitas, aquando dos debates legislativos sobre as “Normas das associações”, em 1999, desde que foram introduzidas nas leis as “associações cívicas”, em Macau houve apenas 5 registos de tais associações e sem actualização dos seus dados. O porquê da introdução das “associações cívicas” no Decreto-Lei n.º 3/76/M, de 23 de Março, talvez tenha que ver com a legislação correspondente existente em Portugal após a mudança na sua situação política. É uma suposição por confirmar.

⁴⁹ A legislação de Macau sobre os sindicatos tanto se baseia na “International Labour Convention” como na *Lei Básica de Macau*, mas também se baseia nas urgentes necessidades sociais. Já nos inícios dos anos 90 do século passado, houve deputados que lançaram projectos sobre a lei sindical e mais tarde, quando se discutiam as leis associativas, houve propostas para acrescentar as partes sobre os direitos sindicais que foram recusadas. Em 2005, “Os Direitos básicos das organizações sindicais (projecto)” foram vetados nos debates gerais da segunda legislatura da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau.

3.2. O aperfeiçoamento do conteúdo detalhado das restrições e inspecção sobre as associações

As leis associativas de Macau apresentam o espírito legislativo de “Cooperação em detrimento do antagonismo e mais protecção do que fiscalização”, por isso, as leis associativas em vigor fornecem suficiente protecção jurídica para a liberdade de associação individual e autodeterminação associativa, o que em certo grau tem promovido um próspero desenvolvimento das associações não lucrativas e de utilidade pública em Macau. Não obstante, no que diz respeito ao conteúdo jurídico das leis associativas também existe certa parcialidade que pode dar lugar à fragilização ou falta de restrição e fiscalização que de certa maneira tem condicionado as leis nas suas funções de penalização e orientação, em relação às actividades associativas e actos inadequados, que constituem ameaças para a ordem social. Na realidade, qualquer lei deve ter a dupla função de protecção e penalização. A necessária restrição constitui uma protecção. Mesmo nos países ocidentais, em que se promovem, com todos os esforços, as liberdades associativas, as suas leis associativas têm experimentado um processo de não restrição e de intervenção em caso de nova restrição. Ao contrario das primeiras restrições, as actuais limitações não dão mais importância ao regime de autorização da criação das associações, mas sim às restrições ao abuso do estatuto privilegiado das organizações populares, discriminação associativa, estatuto dos membros e os castigos internos das associações, etc. Pelos vistos, a orientação do desenvolvimento das leis associativas não visa a discussão sobre a necessidade nem condicionar para um lugar oposto à liberdade, mas sim qual o objecto e como o fazer. No que toca às leis associativas de Macau, as devidas restrições e inspecções devem traduzir-se em: A. A restrição e a proibição das associações. A liberdade de associação está sempre ligada à restrição associativa. A gestão associativa geralmente dirige-se à organização de certa tipologia e a pessoas de certa identidade. As leis associativas de Macau não consentem as associações armadas nem de tipo militar, militarizadas ou paramilitares, nem organizações racistas, e “... desde que estas não se destinem a promover a violência ou violem a lei penal ou sejam contrárias à ordem pública”⁵⁰. Não se impõe nenhuma restrição às

⁵⁰ A Lei n.º 6/97/M, de 30 de Julho, que estabelece o regime legal contra a criminalidade organizada, estabelece definições de associação ou sociedade secreta, impondo-lhes rigorosas proibições e castigos.

actividades associativas de agentes especiais. A julgar pelas convenções internacionais e leis associativas de outros países, os polícias, os militares e os estrangeiros estão sujeitos a restrições de graus diferentes. Alguns países impõem restrições às associações da Função Pública. Macau embora não tenha de copiar necessária e completamente as convenções internacionais ou as leis associativas de outros países ou territórios, deve impor certas restrições a pessoas com identidade específica. Além disso, as leis devem definir expressamente as orientações restritivas⁵¹. A igualdade de estatuto associativo deve ser expressamente declarada, em termos jurídicos para restringir os privilégios de algumas associações. B. A protecção da propriedade de utilidade pública e dos bens associativos. Dado o carácter não lucrativo e da utilidade pública das associações populares, o Governo costuma dar algum estatuto privilegiado a algumas associações, no que diz respeito à concessão de recursos, ao adquirir alguns serviços, dar subsídios financeiros e reduzir a carga fiscal, dando assim algum carácter público aos bens associativos, sobretudo das da utilidade pública. Por isso, como proteger os bens da utilidade pública deve ser um problema a ser colocado no âmbito das leis associativas. As leis associativas de Macau em vigor impõem algumas restrições à declaração de meios associativos e a sua transferência, no entanto, semelhantes cláusulas, seja no que diz respeito ao seu âmbito seja ao seu grau, não tem dado ainda uma suficiente protecção jurídica aos bens da utilidade pública. Por isso, há a necessidade de pensar em criar normas jurídicas sobre os bens associativos como fulcro. Primeiro, é preciso inserir expressamente cláusulas sobre a “protecção de bens da utilidade pública”, dando base jurídica para a formação da propriedade da utilidade pública e as suas correspondentes disposições. Segundo, normalizar a formação da propriedade da utilidade pública. É preciso definir com vigor o carácter da personalidade jurídica da utilidade pública para estabelecer diferenças entre as associações da utilidade pública e as de benefícios mútuos, dando apenas benefícios fiscais às primeiras e autorização para se dedicarem à angariação pública, a promover os donativos sociais e restringir ao mesmo tempo as actividades lucrativas das associações não lucrativas, de modo a formar um regi-

⁵¹ A *Lei Básica* proíbe organizações ou associações políticas estrangeiras de exercerem actividades políticas na Região Administrativa Especial de Macau e também dispõe que os juízes em exercício não podem assumir qualquer cargo em associações políticas. Cf. respectivamente *Lei Básica*, Macau: Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça, pp. 6 e 21.

me unificado de concessão de recursos financeiros governamentais. Terceiro, aperfeiçoar a formação da propriedade da utilidade pública e as suas correspondentes disposições, através de processos bem definidos, aumentar a transparência do funcionamento financeiro das associações da utilidade pública e legislar expressamente no sentido de que após a extinção da personalidade jurídica associativa, os seus bens não possam ser divididos entre os associados. Além disso, a dado momento, pode-se pensar em elaborar directrizes administrativas a definir a percentagem dos bens associativos de utilidade pública dedicados às causas de utilidade pública, a percentagem dos assalariados nas associações da utilidade pública, a criação de livro de contabilidade para actividades lucrativas e não lucrativas e o risco de investimento, etc. C. A inspecção externa e a assistência aos direitos associativos. As leis associativas em vigor partem de suposições com valores idealistas e não têm estabelecido cláusulas sobre alguns actos contrários aos objectivos nem os conflitos de interesses internos associativos, o que faz com que no caso de surgimento deste problemas, não haja leis a que se possa recorrer. Apesar de que a criação e o funcionamento das associações estão sujeitos a determinadas cláusulas jurídicas, em relação à obtenção do estatuto da personalidade jurídica associativa, as normas jurídicas sobre o funcionamento associativo ainda não têm as suas garantias, porque as leis sobre o estatuto da personalidade jurídica associativa podem ser suspensas, provocando consequentemente a cessão do estatuto da personalidade jurídica associativa. As associações, já com o estatuto da personalidade jurídica, mesmo no caso dos seus actos infringirem leis ou estatutos associativos, podem continuar a existir, por falta de estipulações concretas e cláusulas sobre as responsabilidades e correspondentes penalizações. Por outras palavras, os direitos associativos e os dos seus membros quando ficam prejudicados, não podem ser assistidos, por falta de normas jurídicas correspondentes. Por exemplo, se alguma associação não concorda com a decisão sobre a que grupo de interesses pertence, feita por algum órgão ou alguma pessoa competente, pode ou não recorrer à assistência jurídica⁵²? Outra pergunta, se algum

⁵² O artigo 31.º da Lei do Recenseamento Eleitoral estipula que, o reconhecimento de uma associação ou organismo como representativo dos interesses sociais compete ao Chefe do Executivo, sob parecer, consoante os casos, de uma das seguintes entidades, o Conselho Permanente de Concertação Social, o Conselho de Acção Social, o Conselho de Cultura, o Conselho de Educação e o Conselho do Desporto. *Jurisprudência eleitoral*, Macau: Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, 2001, p. 95.

membro associativo não se conforma com alguma penalização que lhe é imposta, dentro da associação a que pertence, pode ou não recorrer à assistência administrativa ou jurídica? Para situações semelhantes, deve haver cláusulas jurídicas expressas. De facto, a nível internacional, o órgão jurídico já abandonou a longa prática habitual de não interferir nos assuntos pertencentes às áreas autónomas das associações e autoriza algumas associações a introduzir a fiscalização jurídica sobre as suas actividades, o que já se torna cada vez mais frequente. Por exemplo, se as penalizações, de acordo com o estatuto associativo, têm base suficiente, se as penalizações cumprem com as normas processuais e o pedido de fiscalização jurídica sobre se os penalizados deviam ou não ter sido ouvidos, conforme cláusulas jurídicas correspondentes. Além disso, a fiscalização jurídica deve detectar se as deliberações associativas são “evidentemente irracionais” ou contra o bom-senso ou já ultrapassam as leis privadas, em detrimento do direito penal do Estado⁵³. Sem dúvida, a fiscalização jurídica é uma inspecção difícil. Se as próprias associações reforçarem a sua edificação das responsabilidades e em cooperação com a vigilância social (a criação de organismos de reclamações sociais) e introduzir adequadamente a inspecção do Governo (por exemplo, dotar os órgãos que fazem o registo de associações com algum poder de fiscalização administrativa⁵⁴) e usar a fiscalização jurídica como último recurso, poderiam surtir melhores resultados integrados.

⁵³ Karl Larenz, Wang Xiaohua (trad.), *Introdução Geral ao Código Civil da Alemanha* (Allgemeiner Teil des Deutschen Bürgerlichen Rechts), Edições Jurídicas, 2003, pp. 228-232 e Lord Denning, Yang Baikui (trad.), *The discipline of law*, Edições Jurídicas, 1999, pp. 163-218, citados em Liu Peifeng, *A legislação associativa dos países da União Europeia — uma apresentação preliminar*, in *Comentários Jurídicos Internacionais*, número de Outono de 2004, página 292.

⁵⁴ Em Macau, as leis associativas estabelecem a cláusula de extinção, no entanto a declaração da extinção da associação só pode ser feita pela própria associação ou através do poder judicial e não é feita pelo Governo. A sua intenção legislativa é proteger a auto-determinação associativa para evitar intervenções do poder governamental, mas a julgar pelos efeitos práticos jurídicos, isto deu lugar a um fenómeno de “vida perpétua” dessas associações mesmo depois de declaradas extintas e depois de terem obtido o estatuto de personalidade jurídica e nunca terem realizado nenhuma actividade. Se se pode dar algum poder de fiscalização aos órgãos de registo das associações e, por sentença judicial, em consequência dos resultados da fiscalização, declarar extintas as associações inactivas durante muito tempo, é de crer que isto contribuirá para a resolução deste problema de modo a promover um desenvolvimento mais saudável das organizações populares de Macau.

3.3. O aperfeiçoamento técnico da terminologia jurídica e da ordem de algumas expressões

A maioria das leis associativas em vigor em Macau formou-se antes do retorno de Macau. Apesar da sua localização, ainda existem espaços para melhoria. É impossível conseguir resolver tudo de uma vez. Além das insuficiências tanto da estrutura jurídica como dos conteúdos das leis associativas, ainda persistem alguns problemas de ordem da técnica jurídica que precisam ser estudados e melhorados. Concretamente: A. No processo legislativo, seria adequado introduzir alterações na Lei Eleitoral, através das leis associativas? O artigo 21.º da Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, que Regula o Direito de Associação introduz “Alterações à legislação eleitoral e de recenseamento eleitoral”, mudando para “associações políticas” a expressão “associações cívicas”. Apesar de que o direito eleitoral e o direito associativo pertencerem aos direitos básicos dos cidadãos, entre os dois direitos não existe necessariamente uma diferença de ordem. No entanto, geralmente a garantia legislativa do direito eleitoral prevalece sobre o direito associativo, por isso, o processo de introduzir alterações na Lei Eleitoral, a partir das leis associativas, parece inadequado. De facto, se bem que as alterações nas leis associativas são antecedentes à revisão da Lei Eleitoral, também podem fazer-se revisões separadas e não há necessidade de criar cláusulas sobre a revisão da Lei Eleitoral, nas leis associativas. B. No que toca aos conceitos jurídicos, pode-se pensar na possibilidade de uniformizar a terminologia jurídica das leis associativas, que têm conotações semelhantes. O Código Civil faz uma rigorosa definição sobre a “Associação”, enquanto outras leis usam designações variantes, tais como, “instituição”, “associação” ou “entidade”. Por exemplo, na Lei n.º 11/96/M, chamam-lhe “associações privadas” e no Despacho n.º 54/GM/97, “instituições particulares”. Ainda bem que não houve confusão de interpretação por causa disto, com uma terminologia uniformizada dos conceitos jurídicos que se baseiam em conotações semelhantes em diferentes leis associativas contribuirá para erradicar possíveis confusões. C. Nas traduções chinesas, a ordem lógica e a forma retórica de algumas cláusulas jurídicas podem ser mais rigorosas e mais apropriadas para os hábitos de leitura e interpretação. Por exemplo, na Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, que Regula o Direito de Associação, o artigo 19.º que normaliza a “Publicação das contas”, sendo uma cláusula de regime geral, deve ser colocada depois do artigo 12.º do Capítulo I, o que parece mais lógico e não no Capítulo III, “Disposições finais e transitórias”. Vejamos outro

exemplo, artigo 9.º, n.º 2, e) Quando o seu fim seja sistematicamente prosseguido por meios ilícitos ou por meios que perturbem a disciplina das forças de segurança.” Perguntamos: “... que perturbem a disciplina das forças de segurança” é uma forma legal? Estes casos que podem suscitar dúvidas ou conflitos com os hábitos de leitura e interpretação devem ser evitados ao máximo.

Em suma, devido aos particulares impactos das associações na sociedade de Macau, é preciso procurar criar e completar um ordenamento jurídico que inclui leis constitucionais sobre os direitos associativos dos cidadãos, que dizem respeito ao estatuto associativo, regime de gestão, regime de bens e regime de fiscalização, entre leis ordinárias e diplomas administrativos, que formam um regime jurídico associativo, uniformizado, com conteúdos complementares, e completo. É preciso sintetizar as práticas das leis associativas de Macau, em função da evolução dos tempos e das necessidades dos progressos sociais e promover a melhoria cada vez maior das leis associativas de Macau, o que é uma necessidade real para um saudável desenvolvimento do associativismo em Macau e, também, uma necessidade interna de criar a harmonia e a estabilidade na sociedade de Macau.

