

# 2007

## Relatório de Actividades do Comissariado contra a Corrupção de Macau



## ÍNDICE

<b>CAPÍTULO I</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> -----	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>REGIME E ESTRUTURA ORGÂNICA</b> -----	<b>11</b>
	2.1 Regime-----	12
	2.2 Funções e estrutura orgânica-----	12
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>SITUAÇÃO GERAL DE TRATAMENTO DOS PROCESSOS</b> -----	<b>15</b>
	3.1 Número de queixas recebidas-----	16
	3.2 Tratamento dado às queixas-----	18
	3.3 Andamento dos casos -----	21
	3.4 Tratamento de queixas na Comissão especializada para a fiscalização dos problemas relacionados com queixas contra a disciplina do pessoal do CCAC-----	22
<b>CAPÍTULO IV</b>	<b>COMBATE À CORRUPÇÃO</b> -----	<b>23</b>
	4.1 Retrospectiva do caso de Ao Man Long-----	24
	4.2 Processos dados por findo e encaminhados para o Ministério Público--	29
	4.3 Cooperação transfronteiriça na investigação, intercâmbio e formação--	36
	4.4 Grau da integridade avaliado por organizações internacionais--	38
	4.5 Processos julgados-----	38
	4.6 Declaração de rendimentos e interesses patrimoniais-----	41
<b>CAPÍTULO V</b>	<b>PROVEDORIA DE JUSTIÇA</b> -----	<b>43</b>
	5.1 Investigação-----	45
	5.2 Pesquisa-----	49
	5.3 Gestão íntegra nos serviços/instituições públicas-----	59
	5.4 Produção de instruções e realização de palestras/workshops--	62
	5.5 Realização de seminários e investigações científicas-----	63
	5.6 Intercâmbio com o exterior e formação de pessoal-----	65
<b>CAPÍTULO VI</b>	<b>RELAÇÕES COMUNITÁRIAS</b> -----	<b>67</b>
	6.1 Sensibilização para a integridade-----	68
	6.2 Relações comunitárias-----	80
	6.3 Outros projectos de estudo e de sensibilização-----	82
	6.4 Contactos e Intercâmbio-----	85
<b>CAPÍTULO VII</b>	<b>TRABALHO ADMINISTRATIVO</b> -----	<b>91</b>
	7.1 Orçamento-----	92
	7.2 Pessoal-----	96
<b>ANEXO</b>	<b>Resumos de Casos da Provedoria de Justiça Investigados com Processos Instruídos</b> -----	<b>101</b>

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I	Evolução do Número de Queixas Recebidas entre 2000 e 2007-----	16
Quadro II	Classificação das Queixas Recebidas entre 2005 e 2007-----	16
Quadro III	Quadro Comparativo das Queixas Recebidas entre 2005 e 2007 (segundo a origem)--	17
Quadro IV	Queixas Recebidas em 2007 (segundo a via)-----	18
Quadro V	Quadro Comparativo das Queixas Recebidas entre 2005 e 2007 (segundo a via)-	18
Quadro VI	Tratamento das Queixas Recebidas em 2007-----	19
Quadro VII	Quadro Comparativo da Percentagem das Queixas com Condições para Serem Investigadas entre 2000 e 2007-----	19
Quadro VIII	Casos Tratados em 2007-----	20
Quadro IX	Evolução do Número de Processos Instruídos entre 2000 e 2007-----	20
Quadro X	Quadro comparativo dos Processos Instruídos entre 2005 e 2007 (segundo a origem)--	21
Quadro XI	Andamento do Tratamento de Casos em 2007-----	21
Quadro XII	Penas Aplicadas aos Crimes de Ao Man Long-----	29
Quadro XIII	Extractos dos Processos Sentenciados pelo Tribunal em 2007-----	39
Quadro XIV	Assuntos Constantes dos Casos da Área da Provedoria de Justiça em 2007----	46
Quadro XV	Tratamento dos Casos da Área da Provedoria de Justiça em 2007----	47
Quadro XVI	Assuntos Constantes dos Pedidos de Apoio e Consulta na Área da Provedoria de Justiça em 2007-----	49
Quadro XVII	Estatística das Palestras Realizadas entre 2000 e 2007-----	68
Quadro XVIII	Estatísticas das Palestras e Sessões de Esclarecimento Destinadas aos Funcionários Públicos em 2007-----	70
Quadro XIX	Estatística das Palestras Destinadas aos Estudantes dos Ensinos Secundário e Superior em 2007-----	77
Quadro XX	Estatística das Palestras Realizadas para Associações, Instituições de Ensino e Empresas em 2007-----	78
Quadro XXI	Estatística Geral das Palestras, Colóquios e Workshops Organizados em 2007-----	80
Quadro XXII	Estatística dos Cidadãos Atendidos na Delegação do CCAC em 2007----	81
Quadro XXIII	Receitas – Gerência de 2007-----	93
Quadro XXIV	Estrutura das Receitas Cobradas em 2007-----	93
Quadro XXV	Despesas – Gerência de 2007-----	95
Quadro XXVI	Estrutura das Despesas Realizadas em 2007-----	95
Quadro XXVII	Comparação entre Despesas Orçamentadas e Realizadas em 2007-----	96
Quadro XXVIII	Evolução do Número de Efectivos entre 1999 e 2007-----	97



O Comissário contra a Corrupção, Cheong U, entregando ao Chefe do Executivo, Ho Hau Wah, o relatório anual do CCAC, de 2007

# **CAPÍTULO I**

## **INTRODUÇÃO**



## CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

Dos anais do combate à corrupção em Macau, o ano de 2007 é um ano de destaque. O caso de corrupção do ex-Secretário para os Transportes e Obras Públicas, envolvendo um montante exorbitante, veio despertar muita atenção à sociedade e à imprensa local e do exterior, em todas as fases da sua tramitação, desde o encaminhamento para os órgãos judiciais e dedução de acusação à realização das audiências no Tribunal. Por outro lado, os casos conexos ao de Ao Man Long estão a ser investigados numa corrida contra o tempo. Deles, alguns já seguiram para o Ministério Público, para dedução de acusação, e outros continuam em fase de inquérito. Com a descoberta dos actos de corrupção e fraude nalgumas das obras públicas de grande dimensão nos últimos anos, desvendaram-se uma fraca consciência do primado da lei e uma convicção ilusória de se ser bafejado pela sorte que subsistiam em alguns dos serviços públicos e individualidades do sector envolvidos nos casos. Em resposta a esta realidade, o CCAC tomou uma série de medidas visando evitar que casos como esses voltem a acontecer. Ao mesmo tempo, é desejo da instituição que toda a sociedade se mantenha alerta.

Em Setembro de 2007, a Transparência Internacional publicou o seu relatório anual em que, em termos do grau de incorruptibilidade, Macau surge no 34.º lugar na lista dos 180 países e territórios do mundo aí avaliados, contra o 26.º lugar no ano anterior, e é o 6.º melhor classificado de entre os 25 países e territórios da Ásia-Pacífico, permanecendo no mesmo lugar do ano anterior. Entretanto, o estudo da organização não governamental realça que a descida dos pontos atribuídos a Macau, na classificação do índice de percepção de corrupção, deve ser considerada como um sinal de alerta. Já no Relatório da Political & Economic Risk Consultancy referente a 2007, Macau mantém-se como 4.º melhor classificado de entre os 13 países e territórios asiáticos objecto de análise. Ainda que em ambos os relatórios o Território se mantenha como uma das regiões mais transparentes na Ásia-Pacífico, o CCAC promete dar muita importância ao alerta.

No ano em análise, foram recebidas 736 queixas e participações, número que representa uma descida de cerca de 12% em comparação com o ano passado. Do total dos casos denunciados, 369 reuniram condições para se prosseguir com a investigação. Foram instruídos 75 processos e, juntados os pendentes e os reabertos, foram tratados um total de 125 processos. Durante o ano, 40 processos foram dados como findos, incluindo os 11 que acabaram por ser encaminhados para o Ministério Público. Simultaneamente, houve 297 casos encerrados sem passar pela instrução do respectivo processo. Refira-se ainda que o

Tribunal julgou 6 processos remetidos pelo CCAC, incluindo os 3 ligados às eleições legislativas, tendo condenado a maior parte dos réus pelos crimes de que foram acusados.

Na área do combate à corrupção, em 2007, uma das apostas foi assegurar uma vigilância mais apertada sobre as áreas que se consideravam mais vulneráveis ao fenómeno. Após a descoberta, em 2006, do caso de corrupção do ex-Secretário para as Obras Públicas e Transportes, as investigações subseqüentes avançaram com maior amplitude e profundidade em 2007. Entre os outros casos investigados, contam-se os de corrupção passiva praticada por agentes da Polícia Judiciária, de abuso de poder praticado por um inspector da Direcção dos Serviços dos Assuntos Laborais, de resistência à autoridade e coacção praticadas por um inspector Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, de corrupção passiva praticada por guardas do Estabelecimento Prisional e da praticada por trabalhadores da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes.

Na área da provedoria de justiça, deram entrada 236 casos e, juntados os transitados do ano anterior, foram tratados um total de 293 casos. Matérias referentes ao regime da função pública, assuntos municipais e funcionamento da Administração foram as mais visadas. Na expectativa de ajudar os queixosos a resolver os problemas com maior brevidade e eficiência, a maioria dos casos foi tratada por intervenção informal e remessa. Só se recorreu à instrução de processo em casos que reportavam matérias relevantes. Refira-se ainda que foram recebidos 647 pedidos de consulta.

No mesmo ano, foram concluídos dois projectos de pesquisa, sobre o “Regime de Concessão de Terrenos e Sua Fiscalização” e sobre o “Regime da Aquisição de Obras Públicas”. Em simultâneo, continuou-se a acompanhar a aplicação das medidas de melhoria em vários serviços com que o CCAC cooperou em projectos de pesquisa de funcionamento. Em meados do ano, foram organizadas “Sessões de intercâmbio sobre gestão íntegra” para o pessoal de direcção e chefia das áreas tuteladas pelos 5 Secretários, numa tentativa de impulsionar a melhoria da gestão interna na Administração. Acresce que, até ao fecho da edição do presente relatório, do total de 60 entidades públicas equiparadas a direcção de serviços, 59 assinaram “Protocolos de Colaboração” no âmbito da execução do “Plano para uma Gestão Íntegra”, o que conduz a cooperação mútua à aplicação de medidas mais concretas.

Empenhado em melhorar a qualidade geral do seu pessoal, o CCAC prosseguiu com o envio de elementos para programas de formação em áreas especializadas organizadas em outras regiões, assim como realizou o 6.º recrutamento de investigadores e o respectivo programa de formação. No respeitante à cooperação com o exterior, foram reforçadas a

troca de informações e a prestação de apoio à investigação de casos. Em 2007, houve 18 casos em que a prestação de apoio na investigação foi solicitada por autoridades do exterior. Para além disso, foram recebidas 8.257 declarações de rendimentos e interesses patrimoniais e os declarantes foram maioritariamente funcionários e agentes públicos no início das suas funções ou que sofreram alteração do seu cargo.

Orientadas pela estratégia de generalizar na população o sentido do exercício da fiscalização e promover usos e costumes de honestidade na Administração Pública, em 2007, as acções de sensibilização continuaram a desenvolver-se em todas as vertentes. Com base nas acções empreendidas nos últimos anos, a difusão de mensagens de integridade foi assegurada através de canais diversificados, com destaque para a realização de palestras e visitas para associações, instituições de ensino e empresas privadas. No ano em análise, foram realizadas 300 palestras, contando com a participação de 20.120 pessoas. Prosseguiu a formação de jovens honestos com esforços conjugados da Delegação do CCAC, de escolas e de associações, para a disseminação de valores morais correctos. Foi publicada a “Galeria da Integridade” e inaugurada uma página electrónica dedicada à honestidade da juventude. Há ainda a referir que a nova Delegação do CCAC nas Ilhas, segundo previsto, entrará em funcionamento mais tarde.

No ano que se avizinha, o CCAC continuará a acompanhar de perto o rápido crescimento da economia local que há-de trazer desafios. No referente ao alargamento da competência de fiscalização do CCAC ao sector privado, uma medida anunciada pelo Chefe do Executivo, em curso está a elaboração do projecto da lei, estando a sua entrega prevista para meados de 2008.

Em 2007, o Chefe do Executivo concedeu a Medalha de Valor a investigadores da Direcção dos Serviços de Combate à Corrupção do CCAC, o que representa um incentivo para todos os elementos da instituição. Futuramente, o CCAC continuará a auscultar os diversos sectores sociais, a combater a corrupção e a fraude com imparcialidade, despreensão e destemor e a promover a construção de uma sociedade íntegra conjuntamente com toda a população local.



**CAPÍTULO II**  
**REGIME E ESTRUTURA ORGÂNICA**

## CAPÍTULO II - REGIME E ESTRUTURA ORGÂNICA

### *2.1 Regime*

Com o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), em 20 de Dezembro de 1999, foi criado, ao abrigo do artigo 59.º da Lei Básica, o Comissariado contra a Corrupção (CCAC), órgão público e independente.

O Comissário contra a Corrupção, que é indigitado pelo Chefe do Executivo e nomeado pelo Governo Popular Central, responde perante o Chefe do Executivo.

Sob o ponto de vista da organização política da RAEM, o CCAC não é um órgão do aparelho administrativo, mas sim um órgão público e independente com a missão de combater a corrupção e a legalidade administrativa.

### *2.2 Funções e Estrutura Orgânica*

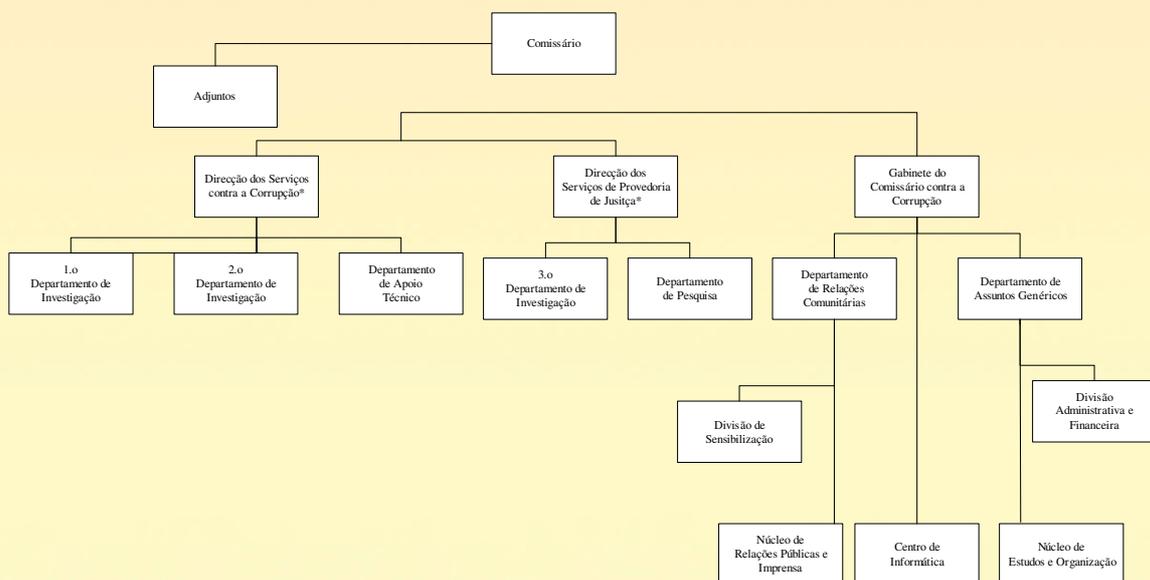
Em Agosto de 2000, foi aprovada pela Assembleia Legislativa a Lei Orgânica do CCAC (Lei n.º 10/2000), que lhe confere não apenas mais poderes funcionais, como os de detenção, revista, busca e apreensão, mas também ao seu pessoal de investigação confere o estatuto de polícia criminal e o direito ao uso e porte de armas de serviços, facto que revela a determinação da RAEM na prevenção e no combate à corrupção.

Nos termos da “Lei Orgânica” do CCAC, são suas atribuições:

- Desenvolver acções de prevenção de actos de corrupção ou de fraude;
- Praticar actos de investigação e de inquérito referentes a actos de corrupção ou de fraude, praticados pelos funcionários públicos;
- Praticar actos de investigação e de inquérito, de acordo com a lei, referentes a actos de corrupção ou de fraude praticados no âmbito do recenseamento eleitoral e das eleições;
- Promover a defesa dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos e assegurar a justiça, a legalidade e a eficiência da Administração Pública.

Com a entrada em vigor do Regulamento Administrativo n.º 31/2000, de 21 de Agosto, que estabelece a orgânica e funcionamento do Serviço do Comissariado contra a Corrupção

(SC), foi aperfeiçoada a estrutura orgânica e foram aumentados os recursos humanos do CCAC. O SC goza de autonomia funcional, administrativa, financeira e patrimonial e compreende o Gabinete do Comissário contra a Corrupção (CCAC), a Direcção dos Serviços contra a Corrupção (DSCC) e a Direcção dos Serviços de Provedoria de Justiça (DSPJ). No âmbito da DSCC, cabe aos 1.º e 2.º Departamentos de Investigação o combate aos actos de corrupção e de fraude, de acordo com as atribuições e competências do CCAC, enquanto o Departamento de Apoio Técnico se responsabiliza pela prestação de apoio às acções contra a corrupção e pelo recebimento de queixas e participações. Na área da DSPJ, o 3.º Departamento de Investigação e o Departamento de Pesquisa estão incumbidos da recepção de queixas, da correcção de actos administrativos e do funcionamento dos serviços públicos. A Divisão Administrativa e Financeira, o Departamento de Relações Comunitárias e o Centro de Informática são responsáveis, respectivamente, pela gestão administrativa, financeira e do pessoal, pelas acções de divulgação e de sensibilização e pelo funcionamento dos meios informáticos, garantindo a optimização da sua utilização pelos serviços do CCAC.



\*As funções do director são desempenhadas por um adjunto, por inerência

***Comissão especializada para a fiscalização dos problemas relacionados com queixas contra a disciplina do pessoal do Comissariado contra a Corrupção***

A Comissão especializada para a fiscalização dos problemas relacionados com queixas contra a disciplina do pessoal do CCAC foi criada pelo despacho do Chefe do Executivo n.º 164/2001, de 23 de Julho de 2001. Compete principalmente à Comissão analisar e fiscalizar os problemas e situações decorrentes de queixas de natureza não criminal contra o pessoal do Comissariado contra a Corrupção e emitir recomendações dirigidas ao Chefe do Executivo. A Comissão é composta por cinco membros, todos designados pelo Chefe do Executivo, de entre personalidades da RAEM de reconhecida idoneidade. O mandato dos membros nomeados da Comissão tem a duração de três anos. São actualmente membros da Comissão, Leong Heng Teng, Paula Ling, Kwan Tsui Hang, Lei Pui Lam e Philip Xavier, tendo Leong Heng Teng sido designado para desempenhar as funções de presidente.

**CAPÍTULO III**  
**SITUAÇÃO GERAL DE TRATAMENTO DOS**  
**PROCESSOS**

## CAPÍTULO III – SITUAÇÃO GERAL DE TRATAMENTO DOS PROCESSOS

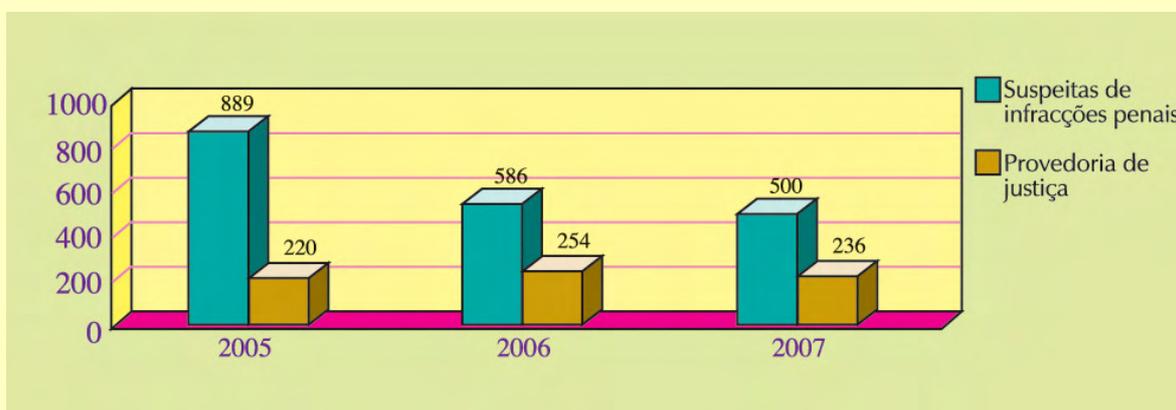
### 3.1 Número de queixa recebidas

Em 2007, foram recebidas, por vias diversas, um total de 736 queixas e participações, entre as quais 500 de incidência penal e 236 da área da provedoria de justiça. Numa tendência decrescente geral, os casos penais sofreram uma descida significativa, enquanto os com cabimento na área da provedoria de justiça registaram uma descida ligeira. A diminuição contínua dos casos recebidos poderá explicar-se, por um lado, pelo novo retrato do fenómeno da corrupção no Território: a quase extinção dos prevaricadores desmascarados e o crescente encobrimento dos actos ilícitos. Por outro lado, na origem poderão também estar o aperfeiçoamento dos mecanismos de queixas na Administração Pública e a cada vez maior transparência dos procedimentos administrativos.

**QUADRO I**  
**EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE QUEIXAS RECEBIDAS ENTRE 2000 E 2007**



**QUADRO II**  
**CLASSIFICAÇÃO DAS QUEIXAS RECEBIDAS ENTRE 2005 E 2007**



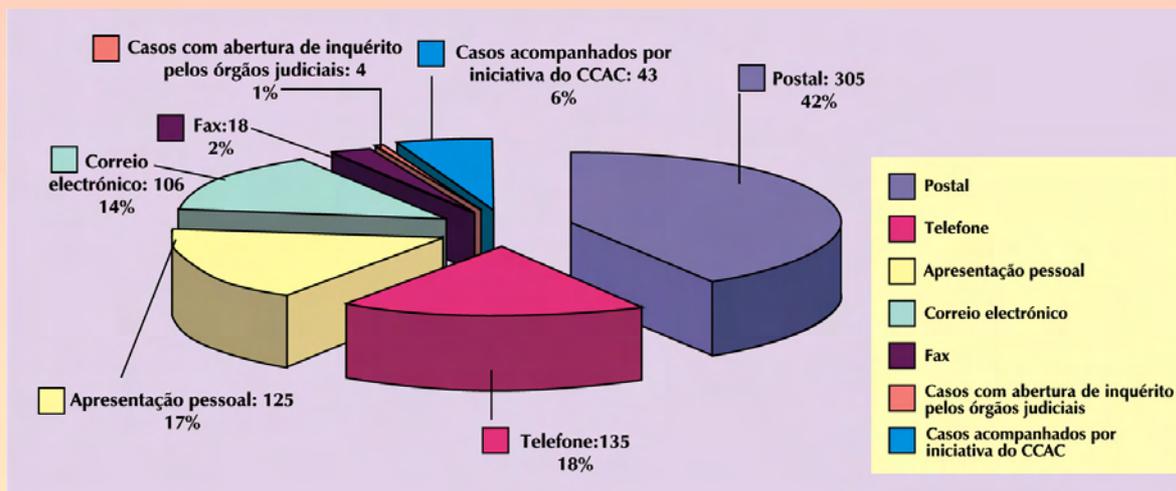
De entre os 645 casos denunciados pelos cidadãos, 333 foram queixas anónimas e 312 foram apresentadas com identificação ou com disponibilidade do queixoso para fornecimento de informações pessoais. De sublinhar que as queixas com identificação têm registado um aumento percentual constante nos últimos anos, tendo quase atingido o número das queixas anónimas. Ao que tudo indica, os cidadãos estão cada vez mais determinados em lutar contra a corrupção e cada vez mais confiantes no CCAC. Em paralelo, houve 26 casos remetidos ou participados por órgãos públicos, 18 casos em que autoridades judiciais do exterior solicitaram apoio na investigação, 4 casos com abertura de inquérito por órgãos judiciais e 43 casos investigados por iniciativa própria do CCAC.

**QUADRO III**  
**QUADRO COMPARATIVO DAS QUEIXAS RECEBIDAS ENTRE 2005 E 2007**  
**(segundo a origem)**

Origem		2005		2006		2007	
		Total	Percentagem	Total	Percentagem	Total	Percentagem
Participações dos cidadãos	Queixas anónimas	650	58,6%	437	52,0%	333	45,3%
	Queixas com identificação	403	36,3%	335	39,9%	312	42,4%
Casos remetidos/participados por entidades públicas		25	2,3%	12	1,4%	26	3,5%
Casos investigados mediante cooperação		20	1,8%	30	3,6%	18	2,5%
Casos remetidos/participados pela comunicação social		0	0%	0	0%	0	0%
Casos com abertura de inquérito pelos órgãos judiciais		0	0%	6	0,7%	4	0,5%
Intervenções por iniciativa do CCAC		11	1,0%	20	2,4%	43	5,8%
<b>Total</b>		<b>1.109</b>	<b>100,0%</b>	<b>840</b>	<b>100,0%</b>	<b>736</b>	<b>100,0%</b>

Enquanto se mantém aberto à apresentação de queixas e participações nas formas mais diversas, o CCAC tem procurado fornecer vias fáceis de apresentação à população. A via postal foi a mais utilizada quer pelos cidadãos quer por entidades pública na denúncia de casos. Seguem-se a via telefónica e a apresentação pessoal. Percentualmente, o uso do correio electrónico também subiu ligeiramente nos últimos anos. De notar que, para os elementos e informações fornecidos pelos queixosos, há sigilo garantido. Por outro lado, os cidadãos têm sido encorajados a apresentar queixas identificadas ou mediante presença pessoal, na medida do possível, com vista a maior eficácia na investigação.

**QUADRO IV**  
**QUEIXAS RECEBIDAS EM 2007**  
 (segundo a via)



**QUADRO V**  
**QUADRO COMPARATIVO DAS QUEIXAS RECEBIDAS ENTRE 2005 E 2007**  
 (segundo a via)

Via usada na queixa	2005		2006		2007	
	Total	Percentagem	Total	Percentagem	Total	Percentagem
Postal	358	32,3%	288	34,3%	305	41,4%
Telefone	377	34,0%	247	29,4%	135	18,4%
Apresentação pessoal	230	20,7%	138	16,4%	125	17,0%
Correio electrónico	116	10,5%	119	14,2%	106	14,4%
Fax	17	1,5%	22	2,6%	18	2,5%
Casos com abertura de inquérito pelos órgãos judiciais	0	0%	6	0,7%	4	0,5%
Casos acompanhados por iniciativa do CCAC	11	1,0%	20	2,4%	43	5,8%
<b>Total</b>	<b>1.109</b>	<b>100,0%</b>	<b>840</b>	<b>100,0%</b>	<b>736</b>	<b>100,0%</b>

### 3.2 Tratamento dado às queixas

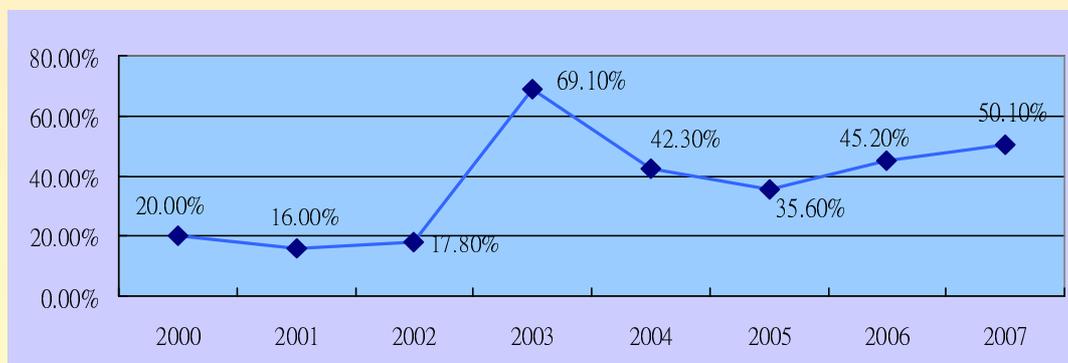
Do total das queixas recebidas em 2007, 367 não reuniram condições para serem investigadas, por não envolverem actos de corrupção ou fraude, por não caberem na competência do CCAC ou por insuficiência das informações fornecidas. Somaram 369 os casos com condições para acompanhamento, que foram tratados mediante instrução de

processo, remessa para outras entidades ou vias informais. A julgar pelo aumento da proporção dos casos com possibilidade de investigação, os cidadãos estão a melhorar a qualidade das suas queixas.

**QUADRO VI  
TRATAMENTO DAS QUEIXAS RECEBIDAS EM 2007**

Situação de tratamento		Total	Percentagem
Queixas com condições para serem investigadas	Com instrução de processo	75	50,1%
	Remetidas para outros serviços	43	
	Por meios informais	251	
Queixas sem condições para serem investigadas		367	49,9%
<b>Total</b>		<b>736</b>	<b>100,0%</b>

**QUADRO VII  
QUADRO COMPARATIVO DA PERCENTAGEM DAS QUEIXAS COM CONDIÇÕES PARA SEREM INVESTIGADAS ENTRE 2000 E 2007**



Somados os casos entrados em 2007 que estiveram em condições para se fazer o acompanhamento, os processos transitados de 2006 e os reabertos em 2007, foram tratados 500 casos durante o ano em análise, entre os quais 125 com processo instruído e 375 com dispensa deste procedimento.

Em 2007, foram instruídos 75 processos, entre os quais 66 penais e 9 de provedoria de justiça. Houve ainda 2 processos reabertos e 48 transitados do ano anterior. Quanto aos casos tratados sem instrução de processo, 294 deram entrada em 2007 e 81 transitaram de 2006. No tratamento das queixas no exercício de funções da provedoria de justiça, a

prioridade foi ajudar os queixosos a resolver os problemas com rapidez. Para evitar perdas de tempo com o procedimento da instrução de processo, recorreu-se mais a meios de intervenção informal. Como resultado, de entre os casos tratados com dispensa da instrução de processo, os da área da provedoria de justiça foram a maioria. Para além disso, foram recebidos 647 pedidos de apoio e consulta.

**QUADRO VIII  
CASOS TRATADOS EM 2007**

Casos tratados		Total	
Com instrução de processo	Processos instruídos em 2007	75	125
	Processos reabertos em 2007	2	
	Processos transitados de 2006	48*	
Sem instrução de processo	Casos recebidos em 2007	294	375
	Transitados de 2006	81	
<b>Total</b>		<b>500</b>	

\*Número actualizado

**QUADRO IX  
EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE PROCESSOS INSTRUÍDOS ENTRE 2000 E 2007**



Do total dos processos instruídos em 2007, os que tiveram origem em investigações empreendidas por iniciativa do CCAC registaram um aumento notável, representando a maioria. Foi igualmente um ano em que os casos de corrupção e fraude investigados por iniciativa da instituição atingiram um número recorde. Queixas anónimas ou apresentadas com pedido de anonimato pelos cidadãos também deram lugar a um número considerável de processos, apesar de haver maior possibilidade da instrução do respectivo processo em

caso de fornecimento de elementos de identificação pessoal. Crescimento sensível deu-se ainda nos processos instruídos a partir de queixas remetidas e participadas por entidades públicas, o que traduz a reforçada cooperação entre estas e o CCAC em prol de uma sociedade íntegra.

**QUADRO X**  
**QUADRO COMPARATIVO DOS PROCESSOS INSTRUÍDOS ENTRE 2005 E 2007**  
(segundo a origem)

Origem		2005		2006		2007	
		Total	Percentagem	Total	Percentagem	Total	Percentagem
Participações dos cidadãos	Queixas anónimas	40	57,1%	26	45,6%	19	25,3%
	Queixas com identificação	24	34,3%	16	28,1%	11	14,7%
Casos remetidos/participados por entidades públicas		2	2,9%	2	3,5%	7	9,3%
Casos remetidos/participados pela comunicação social		0	0%	0	0%	0	0%
Casos com abertura de inquérito pelos órgãos judiciais		0	0%	6	10,5%	4	5,3%
Intervenções por iniciativa do CCAC		4	5,7%	7	12,3%	34	45,4%
<b>Total</b>		70		57		75	

### 3.3 Andamento dos casos

Em 2007, os casos dados por findos totalizaram 337, de entre os quais 40 com e 297 sem processo instruído. Destes 337 casos, 11 foram encaminhados para o Ministério Público. Um total de 163 casos transitaram para o ano seguinte, sendo 85 com e 78 sem processo instruído.

**QUADRO XI**  
**ANDAMENTO DO TRATAMENTO DE CASOS EM 2007**

Categoria	Tratados em 2007	Dados por findos em 2007	Transitados para 2008
Casos com processo instruído	125	40	85
Casos sem processo instruído	375	297	78
<b>Total</b>	500	337	163

### 3.4 Tratamento de queixas na Comissão especializada para a fiscalização dos problemas relacionados com queixas contra a disciplina do pessoal do CCAC

Em 2007, a Comissão recebeu 4 queixas. Dúvidas relativas à legalidade de procedimentos de investigação e de conteúdo de comunicados de imprensa e insatisfação com atitudes de pessoal do CCAC foram os motivos principais.

As queixas e os respectivos relatórios de investigação foram analisados e discutidos no seio da Comissão, que formulou sugestões pertinentes. Nenhum elemento do CCAC foi considerado culpado de infracção disciplinar.



**Visita da Comissão a Singapura, no início de 2008**

**CAPÍTULO IV**  
**COMBATE À CORRUPÇÃO**

## CAPÍTULO IV – COMBATE À CORRUPÇÃO

Em 2007, foram recebidos 500 casos penais, o que corresponde a uma quebra de cerca de 15% em relação aos 586 registados em 2006. O número dos casos que reuniram condições para serem investigados foi de 133. Em resultado de diligências de investigação preliminar, foram instruídos 66 processos, mais 22% do que no ano anterior. Destes, os processos instruídos por iniciativa do CCAC somaram 28. Juntados os transitados de 2006 e os reabertos em 2007, os processos tratados no ano em análise atingiram 113. Paralelamente, houve 18 casos penais em que a prestação de apoio na investigação foi solicitada por autoridades do exterior.

Durante o ano, 34 processos foram dados por findos. Deles, 11 acabaram por ser encaminhados para o Ministério Público, envolvendo, na sua maioria, funcionários públicos suspeitos de crimes de corrupção, burla, solicitação de vantagens ilícitas e abuso de poder. O Tribunal julgou 6 processos investigados pelo CCAC, entre os quais 3 ligados a eleições legislativas.

Se bem que o número de queixas venha descendo de ano para ano, os processos penais instruídos em 2007, no total de 66, cresceu 22,2% comparativamente com o ano anterior. Na origem está, por um lado, o facto de o desenvolvimento social ter sido seguido de perto pelo CCAC, com tomada de iniciativas para investigar indícios e suspeitas de fraude. Por outro lado, foram instruídos mais processos conexos ao caso de Ao Man Long. Estes os dois factores que levaram à instrução, por iniciativa do CCAC, de 28 processos em 2007, número que bateu o recorde.

### *4.1 Retrospectiva do caso de Ao Man Long*

Um das prioridades do CCAC em 2007 foi averiguar o caso de corrupção de Ao Man Long e encaminhar o processo para o Ministério Público, para dedução de acusação.

Já em 2005, o CCAC deu início a investigações sobre as empresas e pessoas envolvidas no caso de Ao Man Long. Efectuadas buscas, consultas a livros de contas e análises, levantaram-se suspeitas do envolvimento de interesses económicos avultados. Com o aprofundar da investigação, foram detectadas transferências bancárias de Macau para o exterior de dinheiro de origem duvidosa. No entanto, limites de jurisdição, a que se

sujeitava o exercício do poder de investigação, impediram o CCAC de saber o verdadeiro destino das transferências e a identidade do seu destinatário. Foi impossível apurar quem estava por trás. Mais tarde, descobriu-se que Ao Man Long tinha criado várias empresas-fantasma nas British Virgin Islands, através das quais subornos em dinheiro lhe chegavam indirectamente. Procurou, por este meio, fugir dos órgãos judiciais em acções de investigação.

As empresas e pessoas envolvidas no caso de Ao Man Long continuaram a ser investigadas. Em Novembro de 2006, o CCAC recebeu a denúncia da corrupção de Ao Man Long. E no início de Dezembro, a *Independent Commission Against Corruption* de Hong Kong comunicou as suspeitas de que no território vizinho estavam a decorrer transacções de bens envolvendo Ao Man Long. Do lado do CCAC, procedeu-se sem demora à análise das informações ao dispor, incluindo as pessoais. Foram mobilizados a quase totalidade dos investigadores da instituição. Fruto de 48 horas de diligências intensas, chegou-se às primeiras conclusões. Suspeitou-se que Ao Man Long, então Secretário para os Transportes e Obras Públicas, tenha praticado actos de corrupção, com circunstâncias agravantes, e que os supostos ofertantes de vantagens ilícitas eram as empresas de construção civil e seus elementos objecto das anteriores investigações. Começava a ver-se luz.

Em 6 de Dezembro de 2006, pelas 23 horas, Ao Man Long foi conduzido por investigadores do CCAC para interrogatório nesta instituição, por suspeita de crimes de corrupção passiva para acto ilícito, abuso de poder, riqueza injustificada e outros. No dia seguinte, numa conferência de imprensa que reuniu jornalistas dos *media* locais e do exterior, o Chefe do Executivo, Ho Hau Wah, acompanhado pelo Comissário e pelo Ajunto do Comissário contra a Corrupção, anunciou a detenção de Ao Man Long pelo CCAC, por corrupção e outros crimes. O caso foi imediatamente comunicado ao Governo Popular Central, que veio logo a exonerar Ao das funções do Secretário. O mega-caso de corrupção veio a lume e a notícia chocou a sociedade local e, mesmo, a comunidade internacional.

Em 7 de Dezembro de 2006, foram encaminhado para o Ministério Público uma







**Registos constantes de cadernos de apontamentos de Ao Man Long e referentes aos subornos em dinheiro recebidos de Ho Meng Fai, num total de 164,42 milhões de patacas, envolvendo 18 projectos de obras**

Pavilhão Polidesportivo e Novo Edifício do IPM 1 milhão	“Ovo de Macau” – 1ª fase 10 milhões	“Ovo de Macau” – 2ª fase e obras adicionais 11,72 milhões	Lote PO5 32 milhões	Aterro da zona Leste do Istmo no COTAI 1 milhão	“Ovo de Macau” – 3ª fase 13 milhões
Centro de Tiro – 1ª fase 5 milhões	Construção do Grand Waldo Hotel 15 milhões	“Ovo de Macau” – 4ª fase e obras adicionais da fase anterior 15 milhões	Campo de futebol a nordeste do COTAI 3,5 milhões	Construção do Hotel Star World 10 milhões	Construção de Arruamento a Sul da ETAR de Coloane 1,5 milhões
Centro de Tiro – 2ª fase 4,2 milhões	Centro de Convenções do Venetian Macau Resort Hotel 3 milhões	Galaxy Cotai Mega Resort 4,5 milhões	Jardim das Artes e arruamentos envolventes 5 milhões	Expansão da Central de Incineração de Resíduos Sólidos 20 milhões	Decoração do Hotel Star World 1 milhão

**Através de contas bancárias próprias de Ho Meng Fai e de terceiros**

**Entre Fevereiro de 2004 e Julho de 2007, Ao Man Long, através das contas bancárias controladas por si, recebeu de Ho Meng Fai subornos em dinheiro no total de 162 milhões e 193 mil dólares de Hong Kong**

840 mil libras (Jun. 2004)	10 milhões de dólares de HK (Ago. 2004)	500 mil dólares americanos (Dez. 2004)	28 milhões de dólares de HK (Jan. a Fev. 2005)
18 milhões de dólares de HK (Out. 2005)	8,45 milhões de dólares HK (Out. 2005)	31 milhões e 983 mil dólares de HK (Out. a Nov. 2005)	35 milhões de dólares de HK (Jul. 2006)
			15 milhões de dólares de HK (Jun. 2006)

(Fonte: Julgamento público no TUI)

**QUADRO XII**  
**PENAS APLICADAS AOS CRIMES DE AO MAN LONG**

<b>Crime</b>	<b>Número</b>	<b>Pena</b>
Corrupção passiva para acto ilícito	11	7 anos de prisão por cada um
Corrupção passiva para acto ilícito	4	6 anos de prisão por cada um
Corrupção passiva para acto ilícito	5	5 anos de prisão por cada um
Corrupção passiva para acto lícito	11	1 ano e 9 meses de prisão por cada um
Corrupção passiva para acto lícito	9	1 ano e 6 meses de prisão por cada um
Branqueamento de capitais	13	5 anos de prisão por cada um
Abuso de poder	2	1 ano e 6 meses de prisão por cada um
Inexactidão dos elementos da declaração de rendimentos	1	1 ano e 6 meses de prisão
Riqueza injustificada	1	2 anos de prisão e 240 dias de multa, à quantia diária de mil patacas
Soma: pena única de 27 anos de prisão, 240 mil patacas de multa e perda a favor da RAEM de bens relacionados com a corrupção		

Em 14 de Janeiro de 2008, deu-se o início das audiências no Tribunal Judicial de Base relativamente a alguns dos réus envolvidos no caso de Ao Man Long, entre os quais sua mulher Chan Meng Ieng e outros parentes e os empresários Ho Meng Fai, Chan Tong Sang e Frederico Nolasco da Silva. De referir que Chan Meng Ieng e Ho Meng Fai, que estão a ser procurados pela Interpol, não compareceram às audiências.

#### ***4.2 Processos dados por findos e encaminhados para o Ministério Público***

Em 2007 foram instruídos 66 processos penais. Juntados os 45 transitados de 2006 e os 2 reabertos em 2007, foram tratados no total 113 processos. Durante o ano em análise, 34 processos foram dados por findos e 11 deles encaminhados para o Ministério Público. Passa-se agora a apresentar estes 11 processos, de uma forma resumida.

Em Janeiro, foi descoberto um caso de burla relativa ao subsídio de residência. Em 19 de Setembro de 2006, o CCAC recebeu uma queixa apresentada pessoalmente. Um funcionário aposentado do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, de apelido Leong, antes da sua aposentação, terá mentido ao serviço, declarando residir no apartamento alugado ao queixoso e entregando documentos falsos para a obtenção do subsídio de residência. Como resultado, o queixoso teve que pagar um montante elevado de contribuição predial à Direcção dos Serviços de Finanças. O caso foi encaminhado para o MP em 12 de Janeiro de 2007.

Em Março, no decorrer da investigação do caso de corrupção de Ao Man Long, houve

urgência de conduzir para interrogatório no CCAC um inspector da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos. Se bem que os agentes do CCAC se tenham identificado e declarado a intenção, foram tratados com modos rudes pelo homem. Recusou-se não só a fornecer documentos de identificação, como também a deslocar-se ao CCAC. Ao tentar fugir, agrediu os agentes. Por este acto suspeito de resistência à autoridade e de coacção no local, foi encaminhado para o Ministério Público. No decorrer das averiguações, descobriu-se que o suspeito, um funcionário público, possuía, presumivelmente, mais de 50 imóveis e três estabelecimentos comerciais em actividade. Dadas as suspeitas do envolvimento do referido inspector em outros crimes, foi aberto mais um processo de inquérito.



Em Abril, foi encaminhado para o MP um processo investigado a partir de uma denúncia anónima, de Novembro de 2006. Segundo se alegou, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Ao Man Long, tinha mais de 100 milhões de dinheiro depositados em bancos, montante que terá sido produto de corrupção. Com base na investigação, descobriu-se que, entre 2004 e 2006, um total de mais de 200 milhões de dólares de Hong Kong foram sucessivamente depositados em contas bancárias em Hong Kong que tinham sido abertas em nome de Ao Man Long e de empresas criadas no exterior. Algumas das quantias depositadas foram transferidas, passando por esquemas complicados, para Ao Man Long, por várias empresas da China continental, Hong Kong, Macau e outras regiões. Foram remunerações pagas ao então Secretário para os Transportes e Obras Públicas que, aproveitando-se das funções, ajudou essas empresas a obter adjudicações de empreitadas de obras públicas de Macau. De entre estas empreitadas, contam-se a “Construção do Complexo da Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau”, o “Pavilhão Polidesportivo e Novo Edifício no Terreno do Instituto Politécnico”, o “Centro Internacional de Tiro”, a “Empreitada de Concepção e Construção da 3.ª Ponte Macau-Taipa”, a “Concepção e Construção da Obra do Auto-Silo Subterrâneo para Veículos

Pesados no Cotai e Trabalhos Adicionais”, a “Concepção e Construção, Operação e Manutenção da Estação de Tratamento de Resíduos Especiais e Perigosos de Macau” e a “Renovação do Contrato para a Prestação dos Serviços de Operação”.

Na antiga residência oficial de Ao Man Long, foi encontrada uma grande quantidade de notas de dólares de Hong Kong, patacas de Macau, dólares americanos e outras moedas, bem como várias jóias de luxo. Estima-se que, entre 2000 e 2006, o património de Ao Man Ieng e Chan Meng Ieng, possuído em nome do casal e através de terceiros, aumentou em mais de 800 milhões de patacas.



Multidão de jornalistas no dia da primeira audiência relativa ao caso de Ao Man Long

Em Maio, precisamente no dia 29 deste mês, foi encaminhado para o MP um processo conexo ao caso de Ao Man Long. Os suspeitos envolvidos foram um homem de apelido Tang e algumas outras pessoas que o terão ajudado a oferecer vantagens ilícitas a Ao Man Long. Havia indícios de que entregaram ao então Secretário quantias de suborno por meio de transferências bancárias, emissão de cheques, incluindo ao portador, e pagamento em

dinheiro, meios semelhantes aos usados no branqueamento de capitais.

Entre Dezembro de 2003 e Junho de 2006, montantes avultados saíram das contas controladas por Tang e entraram nas controladas por Ao Man Long. Em dinheiro, transferências e cheques, num total de 43 milhões de patacas. Algumas das transacções foram feitas por meio de empregados e amigos de Tang. Este ainda prometeu a Ao Man Long uma quota de 10% de uma empresa, 10% dos lucros do contrato relativo à gestão de propriedades do Governo, uma loja, uma vivenda e 6 milhões em numerário. Uma dezena de pessoas foram constituídas arguidas no processo, entre os quais Ao Man Long, Chan Meng Ieng, o referido empresário e seus parceiros de negócio, empregados e amigos.

Em Junho, três agentes da Polícia Judiciária foram indiciados por terem exigido subornos. O caso remonta a uma denúncia apresentada, em meados de Fevereiro de 2006, por um recluso a cumprir pena no estabelecimento prisional. O denunciante alegou que, numa tarde em finais de Abril de 2005, Ng, Fong e Cheng, todos da PJ, o interceptaram e lhe exigiram o pagamento de 300 mil patacas, quando entrou no Território pelas Porta do Cerco, transportando clandestinamente mais de 100 pílulas de “yaba”. No momento de o apanharem, os três agentes não o algemaram, nem comunicaram a apreensão do estupefaciente ao superior hierárquico. Circularam pelas ruas da cidade e permitiram ao denunciante contactar amigos por telefone, até que, passadas mais de três horas após a intercepção, chegaram à PJ. Depoimentos de várias testemunhas, registos de entrada e saída do Território do denunciante, registos do seu telemóvel e análise das circunstâncias em que ocorreu o caso confirmaram as suspeitas. Os referidos três agentes terão exigido 300 mil patacas ao suposto autor de crime, como contrapartida de, sem autorização, o libertarem e deixarem de perseguir por tráfico de droga. O processo foi encaminhado para o MP em 14 de Junho de 2007.

SEX15  
Terça-feira • 12 de Junho de 2007  
Ano XLV • Nº1113 • Série II  
MOP113  
Diretor Ricardo Pinto

## PontoFinal

### Agentes da PJ suspeitos de suborno

Um alegado caso de suborno que envolveu três agentes da Polícia Judiciária foi, ontem, entregue ao Ministério Público pelo Comissariado contra a Corrupção (CCAC).

Segundo denúncia recebida pelo CCAC, os três agentes são suspeitos de se aproveitarem da investigação de um caso de drogas para exigir a um traficante um suborno de 300 mil patacas. O alegado crime ocorreu, a 21 de Abril de 2005, quando os três agentes interceptaram dois indivíduos do sexo masculino perto da Praça das Portas do Cerco, tendo um deles, na sua posse, mais de 100 pílulas de “yaba”. Os agentes circularam com esses indivíduos durante horas num automóvel, tendo-lhes dito que, pelo alegado crime de posse de droga, um dos indivíduos poderia ser condenado a penas de prisão de oito a 12 anos. Por isso, exigiram-lhe o pagamento de 300 mil patacas para que não fosse detido. Ainda de acordo com o CCAC, o indivíduo, que não conseguiu angariar o dinheiro, acabou por ser conduzido à PJ para investigação.

Conforme apurou o CCAC, várias testemunhas confirmaram que receberam telefonemas da pessoa detida por posse de droga, a informá-las que ia ser detido e que precisava de dinheiro para ser libertado.

Em Junho, um inspector da Direcção dos Serviços dos Assuntos Laborais foi considerado suspeito de exigir vantagens ilícitas. O caso foi participado pela DSAL e por um terceiro, em 30 de Abril de 2007, alegando que Lei, do Departamento de Inspeção do Trabalho da DSAL, exigiu ao referido terceiro pagamento de uma comissão, a troco de o ajudar a trabalhar no Território. O processo foi encaminhado para o MP em 15 de Junho de 2007.

Em Julho, foi descoberto um guarda prisional suspeito de exigir vantagens ilícitas. Em meados de Julho de 2007, um recluso, Wong, telefonou a Cheang, proprietário de uma loja de telemóveis, encomendando um telemóvel, três cartões de memória e três baterias originais, no valor total de três mil e novecentas patacas. A Cheang foi também pedido o *download* de filmes pornográficos. Ao mesmo tempo, por telemóvel, Wong mandou Leong oferecer vantagens ao referido guarda, Choi, para que este entregasse os referidos objectos no estabelecimento prisional.

Em 20 de Julho de 2007, elementos do CCAC apanharam Choi e Leong em flagrante delito. Na pessoa e na residência de Choi foram encontrados, respectivamente, 10 mil patacas oferecidas por Leong e o telemóvel e acessórios entregues por este. O guarda prisional ficou em prisão preventiva em 21 de Julho de 2007. Concluída a investigação, o processo foi encaminhado para o MP em 11 de Outubro de 2007.

Em Agosto, dois responsáveis de uma obra de construção civil foram descobertos a oferecer vantagens ilícitas a um fiscal dos Serviços de Saúde. O suspeito caso de corrupção activa foi remetido pelos SS em 24 de Julho de 2007. Segundo a denúncia, em 20 de Julho de 2004, pelas 15 horas, quando o fiscal fazia a inspecção a um edifício na Areia Preta, uma funcionária de uma empresa de construção civil meteu-lhe um envelope com 5 mil patacas no bolso direito das calças. Suspeitando haver intenção de oferecer suborno em dinheiro a um funcionário público, para que o edifício passasse na inspecção com rapidez, o fiscal



comunicou o facto ao superior hierárquico. O processo foi encaminhado para o MP em 1 de Agosto de 2007.

Em Setembro, descobriu-se, a partir de uma denúncia, um caso suspeito de corrupção activa, envolvendo um guarda prisional. Um recluso, Yip, terá comprado, através da sua namorada, um telemóvel de 3G com funções de comunicação visual, numa loja de telemóveis na Areia Preta. Mais tarde, terá mandado um funcionário da referida loja entregar aquele telemóvel e 5 mil patacas de suborno a Leong, um guarda prisional, para que o aparelho fosse entregue no estabelecimento prisional. O processo foi encaminhado para o MP em 14 de Setembro de 2007.

Em Outubro, detectou-se um caso de oferta de suborno a um examinador do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais. Em Outubro de 2007, o IACM participou que um examinando, num exame prático de motociclos, procurou oferecer uma vantagem ilícita a um funcionário público, com vista à aprovação. Segundo apurou o CCAC, o examinando, candidato à obtenção de carta de condução, ultrapassou um traço contínuo e andou em sentido contrário no exame, tendo infringido as regras de trânsito rodoviário. Foi imediatamente desqualificado pelo examinador, que deu uma classificação negativa, de acordo com o respectivo procedimento. De seguida, na esperança da alteração desse resultado, o candidato ofereceu 500 patacas ao examinador, mas foi recusado. Tratando-se da oferta de uma vantagem ilícita a um funcionário público, o processo foi encaminhado para o MP.



Em Novembro, foi descoberto um caso ligado ao de Ao Man Long. De entre os arguidos constituídos no processo, houve pessoas que terão auxiliado Ho Meng Fai, Chan Tong Sang e Frederico Nolasco da Silva em pagamentos ilícitos a Ao Man Long. Os

pagamentos foram feitos em numerário, por transferência bancária e em cheque ao portador, sendo os meios muito semelhantes aos usados no branqueamento de capitais.

Em resultado da investigação, descobriu-se que, entre 2004 e 2006, vários depósitos em montantes avultados, num total de cerca de 200 milhões de dólares de Hong Kong, foram efectuados nas contas bancárias de Hong Kong controladas por Ao Man Long, mas que tinham sido abertas em nome de terceiros ou de empresas criadas no exterior. As quantias movimentadas pelos arguidos vieram todas das contas controladas por Ho, Chan e Frederico que pagaram, assim, por intermédio de terceiros e de forma dissimulada, dinheiro ilícito a Ao Man Long.

Foram construídas arguidos 26 pessoas, entre os quais um empresário de apelido Lam, Chan Meng Ieng, subempreiteiros, empregados e parentes dos empresários de construção civil envolvidos, e individualidades que ajudaram Ao Man Long a aceitar as ofertas. O processo foi encaminhado para o MP em 15 de Novembro de 2007.

Em Novembro, um ex-dirigente do Instituto do Desporto foi considerado suspeito de abuso de poder. Na origem da investigação esteve uma denúncia apresentada em 2004. Descobriu-se que o suspeito terá contratado uma massagista, Pun, para funções clínicas, apesar de saber que ela não tinha habilitações literárias e experiência clínica na área da traumatologia desportiva. A contratação permitiu a Pun, com quem o ex-dirigente mantinha relações próximas, obter vantagens ilícitas a nível de remunerações, de horário de serviço e de título profissional. E para ele, o serviço massagista prestado por Pun tornou-se, assim, mais barato e mais fácil. O processo foi encaminhado para o MP em 15 de Novembro de 2007.



### **4.3 Cooperação transfronteiriça na investigação, intercâmbio e formação**

#### **4.3.1 Cooperação transfronteiriça na investigação**

Cooperar com as autoridades do exterior na investigação de casos é uma das nossas prioridades. Em 2007, por solicitação de autoridades judiciais da China continental, Hong Kong e outras regiões, o CCAC prestou apoio na investigação de 18 casos, para além dos 21 iniciados no ano anterior. Do total destes casos, 20 foram dados por findos e 19 continuaram pendentes. O CCAC também contou com a cooperação do exterior em investigações transfronteiriças. Esta assistência foi fundamental na descoberta do caso de Ao Man Long, em que o movimento de fundos ilícitos avultados e o seu branqueamento decorreram todos fora do Território. A recolha das provas decisivas só foi possível com o grande apoio de órgãos judiciais do exterior, especialmente da *Independent Commission Against Corruption* de Hong Kong. Paralelamente, a cooperação judiciária entre Macau e o Hong Kong também deu frutos na produção da prova no julgamento do referido caso.

A Província de Guangdong, Hong Kong e Macau organizam anualmente um colóquio sobre a cooperação na investigação de casos em que se faz a retrospecção da cooperação do ano anterior e o planeamento de acções futuras. Em 2007, o encontro teve lugar em Hong Kong, na sua *Independent Commission Against Corruption*, e contou com a presença do CCAC. Para além do estudo e discussão sobre as acções de assistência de 2006, os representantes das três regiões chegaram a consenso no respeitante ao reforço e regulação dos mecanismos de assistência, à criação de mecanismos de cooperação na investigação de casos urgentes, de procedimentos de comparência de testemunhas a audiências no Tribunal e de mecanismos de troca de informações, a uma maior eficácia da cooperação na investigação e à regulação dos procedimentos no tratamento de informações bancárias.



#### 4.3.2 Recrutamento e formação

No ano em análise, procedeu-se ao 6.º recrutamento de pessoal investigador e respectivo programa de formação. Ao fim de três meses, do total dos mais de dois mil

candidatos, 15 foram admitidos, em resultado da prova escrita, testes físicos, visitas às famílias e entrevista. Foi o recrutamento em que mais investigadores foram contratados, desde a criação do CCAC. O programa de formação decorreu de Agosto a Dezembro. Durante quatro meses os formandos receberam formação jurídica, física, de espírito de equipa, de técnicas de investigação, de armas de fogo e de deontologia profissional e frequentaram cursos na Procuradoria do Povo da Província de Guangdong e na *Independent Commission Against Corruption* de Hong Kong. Os formadores foram todos especialistas e académicos oriundos da China continental, Hong Kong, Portugal, Macau e outras regiões. Depois de participarem em vinte provas em áreas especializadas, os formandos iniciaram funções em Janeiro de 2008.

Na expectativa da constante melhoria do pessoal investigador em técnicas de investigação, o jurista local e ex-Presidente do Juízo Colectivo do Tribunal Judicial de Base, Mário José de Oliveira Chaves, e o Director de Assuntos Pedagógicos da Universidade de Segurança Pública do Povo da China, Prof. Hao Hongkui, foram convidados para dar formação, respectivamente, em conhecimentos jurídicos ligados à realização de inquéritos e à comparência em audiências no Tribunal e em inquéritos virtuais e ciências de informação.



Formandos em treino fora do Território

Em 2007, mais dois grupos de investigadores foram enviados para cursos de formação na Universidade de Segurança Pública do Povo da China. Elementos do CCAC participaram igualmente nos cursos de formação de pessoal investigador e de comando de pessoal investigador-chefe geral organizados pela *Independent Commission Against*

*Corruption* de Hong Kong. Investigadores-chefe deslocaram-se ainda a Camberra, Austrália, e a Hanói, Vietname, onde frequentaram dois cursos de formação promovidos pela *Australian Federal Police* (AFP), designadamente o curso de “The Management of Serious Crime” (MOSC) e o “Asia Region Law Enforcement Management Program” (ARLEMP).



Envio de elemento para o curso MOSC, na Austrália

#### **4.4 Grau da integridade avaliado por organizações internacionais**

A promoção de acções em prol de uma sociedade íntegra em Macau continuou a ser objecto de atenção da comunidade internacional. A Transparência Internacional, organização internacional não governamental, publicou em Setembro de 2007 o relatório anual sobre “Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional”, em que, de entre os 180 países e territórios avaliados, incluindo 25 da Ásia-Pacífico, Macau está no 34.º lugar, contra o 26.º no ano anterior, no *ranking* mundial, e é o 6.º melhor classificado da região Ásia-Pacífico, o mesmo lugar que ocupou no ano passado. No relatório anual relativa às tendências de corrupção, referente ao ano de 2007, publicado pela *Political & Economic Risk Consultancy*, com sede em Hong Kong, o Território mantém-se no lugar alcançado em 2006, como o 4.º melhor classificado de entre os 13 países e territórios asiáticos aí analisados.

#### **4.5 Processos julgados**

Em 2007, o Tribunal julgou 6 processos investigados pelo CCAC. De entre os 31 réus envolvidos, 14 foram condenados sendo 3 deles funcionários públicos.

## QUADRO XIII

## EXTRACTOS DOS PROCESSOS SENTENCIADOS PELO TRIBUNAL EM 2007

Data da sentença	Réu/Arguido	Identidade do réu/arguido	Sentença
28/02/2007	António Luís Cachinho	Inspector Chefe de Jogos da DICJ	Foram condenados à pena de prisão de 1 ano, suspensa por um período de 2 anos. No entender do Tribunal, os actos praticados pelos dois réus, pela gravidade das circunstâncias, prejudicaram seriamente o prestígio da Administração da RAEM e a sua isenção e justiça na aplicação da lei.
	Joaquim Duarte de Assis	Inspector Principal da Jogos da DICJ	
09/03/2007	Lei Seng	Empresário imobiliário	Por crime de contratação de mão-de-obra ilegal, foi condenado à pena de 5 meses de prisão. Segundo o Juiz, não havia lugar a substituição da pena de prisão pela de multa, dada a existência de um número elevado de casos semelhantes na sociedade. O facto de o réu ser primário e não ter antecedentes criminais justificou a suspensão da execução da pena por um período de 2 anos, na condição de pagamento de 5 mil patacas à RAEM num prazo de 2 meses. O réu tinha ainda que pagar 3 UCs de custas judiciais e 500 patacas ao cofre de justiça
27/03/2007, 12/06/2007	Wu Lin	3.º candidato da lista da Associação dos Cidadãos Unidos, Presidente da Associação de Conterrâneos de Fok Chao Sam San	No julgamento, o Juiz do Tribunal Colectivo afirmou que a corrupção eleitoral prejudica gravemente a imagem de justiça da AL e que, para salvaguardar o interesse público, garantir a validade da lei e manter a confiança da população na ordem social, os actos criminosos imputados aos réus deviam ser punidos severamente. De entre os réus, 8 foram condenados. Os 1.º, 2.º e 3.º réus, Wu Lin, Sun Ian Kuan e Hoi Fong Heng, foram os autores principais e o facto de praticarem actos através de associação constitui uma circunstância agravante, nos termos da lei. Foram todos condenados à pena única de prisão efectiva de 4 anos, com suspensão de direitos políticos por um período de 5 anos, por um crime de incitação à retenção de cartões de eleitor e um crime, praticado sob a forma continuada, de corrupção no recenseamento eleitoral. O 4.º réu, Lin Yong Kang, que ajudou a 3.ª ré a recolher e a organizar informações de cartões de eleitor, foi condenado à pena de prisão efectiva de 1 ano e 9 meses, com suspensão de direitos políticos por um período de 5 anos, por um crime de retenção de cartões de eleitor, praticado sob a forma continuada. Os 15.º, 16.º, 17.º e 20.º réus, Wong Wai Heng, Ng Ut Teng, Chan Chong Fu e Wong Meng Tak, que entregaram a terceiros originais de cartões de eleitor, foram todos condenados à pena de prisão de 9 meses, suspensa por 2 anos, por um crime de retenção de cartões de eleitor.
	Sun Ian Kuan	Presidente da Direcção da Associação de Conterrâneos de Fok Chao Sam San	
	Hoi Fong Heng	Vice-Presidente da Direcção da Associação de Conterrâneos de Fok Chao Sam San	
	Lin Yongkang	Contabilista da Agência Viagens Chong Nga Kok Chai, Lda.	
	Ip Lai Chan	Directora do Departamento das Mulheres da Associação de Conterrâneos de Fok Chao Sam San	
	Lam Pui I	Gerente de Região da Seguradora Aetna	
	Hoi Fong Kuan	Empresário da Vennace Watches & Jewellery	
	Cheang Ka Neng	Empregada de balcão da Vennace Watches & Jewellery	
	Un Seng Peng	Operário de obras de interior	
	Wong Pou On	Intermediária imobiliária	
	Pun Lai I	Desempregada	

Data da sentença	Réu/Arguido	Identidade do réu/arguido	Sentença
	Pun Lai Kun	Trabalhadora de produção da Fábrica de Malhas Fashion	
	Ao Wai Leng	Doméstica	
	Ip Wai Peng	Empregada de limpeza da Associação Geral das Mulheres	
	Wong Wai Heng	Pintor	
	Ng Ut Teng	Empregada de balcão do Chá Medicinal Hoi Tin	
	Chan Chong Fu	Operário de águas e electricidade dos Artigos Eléctricos Un San	
	Wong Lon	Segurança	
	Tong Mei Peng	Empregada de balcão da Vennace Watches & Jewellery	
	Wong Meng Tak	Desempregado	
	Maria Assunta Batalha Sou	Intermediária imobiliária	
	Chan Cheok Pan (Total: 22)	Intermediário imobiliário	
23/03/2007	Chan Kong Pou	Funcionário da Secção de Contabilidade da DSEJ	Deu-se por provado que, sendo funcionário público, por quatro vezes prestou falsas declarações para obter horas extraordinárias, prejudicando os interesses do Governo. Dado que o fez por quatro vezes e tendo em conta que o acto prejudicou a imagem do Governo e a tranquilidade social, considerou-se tratar-se de uma infracção continuada. Sendo primário, o réu foi condenado, por peculato, à pena de prisão de 2 anos, suspensa por 2 anos, e ao pagamento de uma indemnização ao Governo no montante de MOP23.666,70, no prazo de 90 dias.
10/05/2007	Wong Tin Hoi	Desempregado	Ambos foram acusados de 47 crimes de retenção de cartões de eleitor. O Colectivo deu por provados os factos que lhes foram imputados. Atendendo que a corrupção eleitoral prejudica a justiça da AI, a imagem do Governo e a tranquilidade social e que os réus foram primários, ambos foram condenados à pena de prisão de 1 ano e de suspensão de direitos políticos por um período de 3 anos.
	Lai Iat Kuai	Gerente de estabelecimento comercial	

Data da sentença	Réu/Arguido	Identidade do réu/arguido	Sentença
07/11/2007	Mak X X	Candidato às eleições legislativas em 2005	O Juiz considerou procedente a acusação do MP, segundo a qual os 3 réus mandaram que, no dia da eleição, membros da associação de conterrâneos se concentrassem nas imediações de assembleias de votos, vestindo uma T-Shirt de uma lista, de mangas curtas e de cor X. No entanto, dada a não constatação na T-Shirt de qualquer autocolante ou letra indicativa da referida lista, e sendo impossível a interpretação extensiva das normas do direito penal relativas à incriminação, decidiu-se a absolvição dos três réus. Apesar disso, o Juiz salientou que, apesar da absolvição, os actos praticados pelos três eram reprováveis, não estando excluída a possibilidade de envolverem corrupção eleitoral. O MP já interpôs recurso junto do Tribunal de Segunda Instância.
	Chan X X	Presidente de uma associação de conterrâneos	
	Lei X	Membro Executivo da Direcção de uma associação de conterrâneos	

Até 2007, o CCAC investigou 7 processos ocorridos nas eleições legislativas em 2005, entre os quais 5 transitados em julgado. Dos 75 réus nestes 5 processos, 40 foram condenados, incluindo 14 na pena de prisão efectiva, 7 na pena de prisão, suspensão e os remanescentes 19 na pena de multa. Refira-se que a pena mais elevada aplicada, inclusivé a um candidato, foi de 4 anos de prisão e a mais leve de 9 meses de prisão. A suspensão de direitos políticos por um período de 5 anos foi decidida para 4 dos condenados por corrupção eleitoral que, em consequência, não podem concorrer e votar nas eleições legislativas durante 5 anos. Há ainda 2 processos ligados às eleições a aguardar julgamento e em que os arguidos envolvidos são 137.

#### *4.6 Declaração de rendimentos e interesses patrimoniais*

Nos termos do n.º 5 do art.º 4.º da Lei n.º 10/2000, compete ao CCAC fiscalizar a licitude e a correcção administrativa de actos que envolvam interesses patrimoniais. Neste âmbito, em 2007 foram atendidos 9.380 declarantes que apresentaram 8.257 declarações de rendimentos.

Início de funções	2.818
Alteração da situação jurídico-funcional	2.382
Cessação de funções	1.632
Actualização quinquenal	487
Actualização voluntária em razão de cônjuge	289
Cumprimento do dever de prestação de informações	628
Actualização voluntária	21
<b>Total</b>	<b>8.257</b>

Acrescente-se que em 2007, relativamente ao regime e o processo da declaração de rendimentos, houve sessões de esclarecimento realizadas para os funcionários públicos locais. A experiência de Macau nesta matéria foi ainda dada a conhecer a instituições congéneres do exterior.

**CAPÍTULO V**  
**PROVEDORIA DE JUSTIÇA**

## CAPÍTULO V – PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Em 2007, o CCAC recebeu, no âmbito da provedoria de justiça, 236 queixas e participações, registando uma diminuição de 7,1% relativamente ao ano anterior. Matérias respeitantes ao Regime da Função Pública, assuntos municipais e funcionamento do Governo foram as mais visadas nas queixas e participações. De entre as queixas e participações, seis casos foram objecto de diligências mais aprofundadas, bem como de recomendações e sugestões. A par disso, o CCAC recebeu 647 pedidos de consulta.

No que se refere à pesquisa de regimes jurídicos, o CCAC concluiu em 2007 as pesquisas do “Regime de Concessão de Terrenos e Sua Fiscalização” e do “Regime de Adjudicação de Obras Públicas”, cujos relatórios foram já submetidos ao Chefe do Executivo. Relativamente às pesquisas de funcionamento, o CCAC colaborou pela primeira vez com a Direcção dos Serviços de Identificação (DSI), procedendo a uma pesquisa sobre o procedimento de emissão e gestão dos documentos de viagem. Neste âmbito, continuámos também a acompanhar a implementação das medidas para a melhoria do funcionamento da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) e dos Serviços de Saúde (SS).

A fim de chamar a atenção dos serviços e organismos públicos para a importância de uma gestão íntegra, o CCAC organizou em Julho de 2007, em conjunto com os gabinetes dos Secretários, cinco sessões de intercâmbio sobre gestão íntegra, destinadas às chefias e dirigentes dos serviços e organismos públicos. Nos finais de Agosto, o CCAC lançou o “Plano para uma Gestão Íntegra”, promovendo continuamente a gestão íntegra dos serviços e organismos públicos. Até finais de 2007, 56 serviços e organismos públicos aderiram a este plano (59 até ao termo do prazo para entrega dos textos do presente relatório anual), comprometendo-se a cumprir o que aí está previsto, em estreita colaboração com o CCAC.

No ano a que este relatório se reporta, o CCAC realizou várias sessões de esclarecimento sobre Integridade, para além de palestras e *workshops* sobre a aquisição de bens e serviços, provedoria de justiça e crimes funcionais, a pedido de serviços e organismos públicos e de associações e instituições privadas.

Sobre o intercâmbio e cooperação com o exterior, com o apoio do Ministério de Supervisão da China, o CCAC organizou em Outubro de 2007 “*Ombudsman* e a Legalidade da Administração - Intercâmbio Internacional entre a China e os Países Lusófonos”, que teve como objectivo principal promover a troca de experiências entre a China (incluindo

Hong Kong e Macau) e os Países de Língua Portuguesa na área da supervisão da legalidade da Administração. Por outro lado, o CCAC continuou a participar nos seminários e conferências organizadas pelo Instituto Internacional do Ombudsman, Associação do Ombudsman Asiático e outras organizações internacionais de combate e prevenção da corrupção.

Quanto à formação do pessoal, o CCAC continuou a enviar funcionários para o curso de investigação ministrado em conjunto com a Universidade de Segurança Pública Popular da China, para além de ter convidado o ex-presidente do Juízo Colectivo do Tribunal Judicial de Base da RAEM, Mário Chaves, juiz formado localmente, para proporcionar formação interna ao pessoal, e organizar visitas a órgãos competentes de supervisão da China continental. O Ministério de Supervisão enviou também peritos a Macau a fim de apresentarem os trabalhos desenvolvidos e partilharem as suas experiências na implementação da prevenção pelo Ministério de Supervisão.

## ***5.1 Investigação***

### ***5.1.1 Intervenção***

#### ***5.1.1.1 Recepção e tratamento de queixas***

Em 2007, no âmbito da provedoria de justiça, foram recebidas 236 queixas e participações, registando-se uma descida de 7% em relação às 254 de 2006. Verificou-se uma ligeira descida das queixas e participações na vertente do regime da função pública que, no entanto, continuaram a representar 31% dos casos de provedoria de justiça. No tocante às obras ilegais, o número de queixas diminuiu, o que se deve à publicação do relatório de pesquisa do regime do “Poder de intervenção que a Administração detém em relação à utilização e má administração dos edifícios privados”, aliada à cooperação entre o CCAC e a Divisão de Fiscalização do Departamento de Urbanização da DSSOPT na pesquisa do procedimento de tratamento das obras ilegais e na definição das medidas de melhoria. Aliás, os cidadãos já podem obter respostas através da leitura do relatório anual de 2006 do CCAC, no referente à posição tomada perante o problema das obras ilegais e ao que a instituição pode fazer no âmbito das suas competências, estando cientes de que a demolição das construções clandestinas não pode ser realizada apenas com base nas queixas. Também a percentagem das queixas contra assuntos municipais tende a descer, o que talvez seja o resultado da melhoria contínua dos procedimentos de tratamento e acompanhamento das queixas dos cidadãos. Com efeito, se os serviços e organismos

conseguirem melhorar continuamente os seus circuitos de funcionamento, aumentar a transparência e aperfeiçoar os mecanismos de tratamento de queixas, os cidadãos não precisam de recorrer, regularmente, à intervenção de terceiros, precisamente o rumo que os trabalhos do CCAC pretendem seguir desde sempre e também um dos objectivos do “Plano para uma Gestão Íntegra”. A par disso, as participações sobre ocupação ilegal dos terrenos da RAEM constituem um aspecto importante. Deve-se às deficiências do procedimento de tratamento e do regime jurídico das autoridades competentes. A análise do problema encontra-se no relatório de pesquisa do “Regime de Concessão de Terrenos e Sua Fiscalização”. Por fim, o número de queixas sobre a importação de trabalhadores não residentes, exercício ilegal de actividades, regime fiscal e cuidados médicos, assuntos que se relacionam intimamente com a vida da população, têm aumentado sensivelmente em comparação com os anos anteriores.

**QUADRO XIV**  
**ASSUNTOS CONSTANTES DOS CASOS DA ÁREA DA PROVEDORIA DE JUSTIÇA EM 2007**

<b>Matérias respeitantes</b>	<b>N.º de casos</b>
Regime de Função Pública (direitos e interesses do pessoal, recrutamento, gestão interna, bem como disciplina e abuso de poder)	72
Assuntos municipais	18
Obras ilegais	22
Importação de trabalhadores não residentes	9
Infracções à legislação rodoviária	9
Supervisão da utilização e construção imobiliária/ocupação ilegal dos terrenos da RAEM	8
Habitação social/económica	7
Exercício ilegal de actividades	7
Aquisição de bens e serviços	6
Regime fiscal	6
Cuidados médicos	6
Conflitos laborais	5
Transportes	5
Educação	4
Outras irregularidades	47
Fora da competência do CCAC	5
<b>Total</b>	<b>236</b>

Como já referido, em 2007, no âmbito da provedoria de justiça, foram recebidas 236 queixas e participações. Do ano de 2006 transitaram 57 casos. Subtraídas as 27 queixas e participações visando o mesmo assunto, em 2007 as queixas tratadas totalizaram 266. Destas, 211 foram dadas como concluídas e arquivadas, representando 79% do total.

O arquivamento deu-se essencialmente nos casos em que não foram detectados indícios de ilegalidade ou irregularidade administrativa, nos que já haviam sido devidamente resolvidos pelos serviços envolvidos, através da intervenção formal ou informal, nos que ultrapassavam a esfera de competências do CCAC ou nos a que faltavam elementos. Dos 211 casos tratados, para além dos 7 casos tratados com instrução de processo, os restantes 204 casos foram tratados flexivelmente por meio de encaminhamento, consulta de documentos ou reunião. De destacar que os processos concluídos em três meses representam aproximadamente 74%. Comparando com os casos tratados com instrução de processo, que demoram três meses só na fase final, i.e., desde a emissão das recomendações até à resposta dos serviços envolvidos, aquela medida tem manifestamente maior eficiência. Além disso, contam-se 50 casos que foram tratados devidamente pelos serviços envolvidos, após a intervenção formal ou informal do CCAC, ocupando cerca de 24% da totalidade, o que regista uma subida em comparação com os anos anteriores. Isto reflecte que os meios de acompanhamento que se adoptam, consoante a natureza e o grau de complexidade dos casos, no âmbito de provedoria de justiça, são capazes de resolver eficaz e atempadamente as questões relacionadas com as ilegalidades ou irregularidades administrativas e ajudam a melhor assegurar os direitos e interesses dos cidadãos.

Quadro XV  
TRATAMENTO DOS CASOS DA ÁREA DA PROVEDORIA DE JUSTIÇA EM 2007

Razões do arquivamento	N.º de casos
Sem indícios de ilegalidade ou irregularidade administrativa	123
Objecto de tratamento apropriado pelo serviço visado (através da intervenção formal ou informal do CCAC)	50
Insuficiência de informação	28
Fora da competência do CCAC	4
Outros	6
<b>Total</b>	<b>211</b>

#### *5.1.1.2 Investigação mediante instrução de processo*

Em 2007, seis casos foram objecto de investigação sistemática pelo CCAC e culminaram com a emissão de recomendações e sugestões. No anexo ao presente relatório encontram-se os resumos destes casos, cujas matérias dizem respeito ao recrutamento de pessoal, processos de autuação contra infracção administrativa e justificação de faltas por doença.

Além disso, em relação ao caso de “faltas por cuidados de saúde/exame pré-natal das funcionárias públicas” tratado com instrução de processo em 2006 (cfr. o anexo ao “Relatório de Actividades do CCAC de 2006”), os serviços competentes emitiram a todos os serviços e organismos públicos em 2007 orientações uniformizadas sobre a “concessão de dispensa de serviço por cuidados de saúde/exame pré-natal das funcionárias públicas”.

#### *5.1.2 Pedidos de apoio e consulta*

Em 2007, os pedidos de apoio e consulta recebidos no CCAC totalizaram 647, o que corresponde a uma descida de 14% comparativamente com o ano anterior. De salientar que se registou uma descida ligeira dos pedidos de apoio e consulta após uma subida considerável em 2006, na medida em que muitos serviços públicos aumentaram os meios de consulta e tornaram claras as informações destinadas à divulgação de forma progressiva. Para o efeito, o CCAC empenha-se sempre em promover junto dos serviços e organismos públicos a melhoria do seu próprio funcionamento e o reforço da transparência.

Resumindo, as consultas sobre o regime da função pública, assuntos municipais, infracções à legislação rodoviária e obras ilegais continuaram a ser predominantes nos pedidos de apoio e consulta do ano transacto. Por outro lado, a supervisão da Administração sobre a utilização e construção do imobiliário, planeamento de trânsito e adjudicação de empreitadas de obras públicas foram também objecto de maior atenção dos cidadãos. Além disso, os pedidos de apoio e consulta fora da competência do CCAC contaram 83 casos, registando-se uma descida ligeira em comparação com o ano anterior, o que mostra que os cidadãos conhecem melhor as competências do CCAC e que, no entanto, continua a ser grande o número dos cidadãos que pensam que o CCAC deve ter poder de intervenção nos problemas de corrupção do sector privado.

**QUADRO XVI**  
**Assuntos Constantes dos Pedidos de Apoio e Consulta na Área da Provedoria de Justiça em 2007**

<b>Assuntos</b>	<b>N.º de pedidos</b>
Regime de Função Pública (direitos e interesses do pessoal, recrutamento, gestão interna bem como disciplina e abuso de poder)	146
Assuntos municipais	69
Infracção à legislação rodoviária	58
Obras ilegais	48
Orientações para uma Conduta Íntegra	33
Supervisão sobre a utilização e construção imobiliária/Planeamento de trânsito/Obras públicas	25
Conflitos laborais	23
Habitação económica e social	20
Cuidados de saúde	20
Aquisição de bens e serviços	19
Trabalho ilegal	10
Regime fiscal	9
Segurança social	6
Exercício ilegal de actividades	5
Outros	73
Fora da competência do CCAC (Sector privado e acções judiciais)	83
<b>Total</b>	<b>647</b>

## **5.2 Pesquisa**

### **5.2.1 Pesquisa de regimes**

No âmbito de pesquisa, o CCAC concluiu em 2007 as pesquisas do “Regime de Concessão de Terrenos e Sua Fiscalização” e do “Regime de Adjudicação de Obras Públicas” cujos relatórios foram já submetidos ao Chefe do Executivo. A seguir, apresentam-se as propostas de melhoria apresentadas nos dois relatórios:

#### **5.2.1.1 “Análise do regime de concessão de terrenos e sua fiscalização”**

As propostas de melhoria que o CCAC apresentou em relação aos problemas detectados na pesquisa têm como objectivo beneficiar o regime da utilização dos terrenos e

da respectiva fiscalização, nomeadamente aumentar a transparência e a imparcialidade nos processos de concessão de terrenos, com vista a salvaguardar o interesse público:

1) Melhorias a ser efectuadas através de processos legislativos ou de alteração da lei ou de outros diplomas legais:

- a) Legislar sobre o planeamento urbanístico, a começar, eventualmente, por um planeamento regional, tendo em vista enquadrar do ponto de vista do “regime jurídico” o projecto básico da utilização dos terrenos e desenvolvimento urbanístico da RAEM, num processo em que devem ser ouvidas as opiniões dos diversos sectores sociais, reforçando a participação dos cidadãos.
- b) Introduzir alterações à “Lei de Terras” relativamente às sanções aplicadas à ocupação ilegal de terrenos da RAEM, aumentando o valor das multas ou criminalizando as respectivas infracções, no intuito de reforçar o seu efeito dissuasor.
- c) Fazer constar da “Lei de Terras” novas disposições que permitam à Administração Pública, através de diploma legal de natureza executória, reforçar a regulamentação sobre os requisitos ou limites para a candidatura dos requerentes da concessão de terrenos por ajuste directo, a transmissão dos direitos resultantes das concessões e a alteração de finalidades a que as concessões de terrenos se destinem, de modo a instituir um sistema que acautele a concessão de terrenos.
- d) Introduzir alterações na composição da Comissão de Terras prevista no Decreto-Lei n.º 60/99/M, modificando a situação actual em que “os membros que pertencem ao mesmo serviço e possuem um relacionamento hierárquico são predominantes na Comissão”. Para tal, pode-se considerar a hipótese de a Comissão integrar membros alheios à administração pública, aumentando adequadamente o número total de membros, integrando académicos ou profissionais ou associações representativas das áreas de desenvolvimento urbanístico, de viação e transportes, de história e cultura e de protecção ambiental.

2) Melhorias a ser efectuadas através dos despachos regulamentares externos e outras medidas administrativas:

Os processos legislativos ou de alteração da lei e criação de outros regulamentos administrativos são relativamente morosos, pelo que, enquanto o regime em vigor não for melhorado através de processo legislativo ou de alterações à lei, torna-se necessário considerar a hipótese de adoptar algumas medidas para dirimir, tanto quanto possível, os defeitos resultantes da prática do regime em vigor:

- a) Aumentar de forma apropriada a percentagem das concessões de terrenos sem ser por ajuste directo, para além de considerar a hipótese de introduzir um modelo semelhante ao da China continental no que diz respeito à venda por concurso público do direito de utilização de terrenos. Isto é, a Administração divulga em primeiro lugar, através das vias adequadas, a sua intenção de proceder à concessão de terrenos e publica previamente as informações relevantes, como o valor do prémio a pagar em consequência da concessão de terreno ou a sua forma de cálculo, requisitos especiais para desenvolvimento do terreno, a habilitação de concorrentes e critérios de avaliação (por exemplo, a percentagem que os factores de classificação representam, linha de classificação mínima para aprovação dos adjudicatários), permitindo aos interessados habilitados apresentar, em determinado prazo, o seu projecto de desenvolvimento para apreciação das autoridades competentes.
- b) Para além de regulamentar por lei a finalidade geral ou regional dos terrenos da RAEM, a Administração pode também colocar à disposição do público, através de vias diversas e de fácil acesso (vg. no *website*), as informações mais actualizadas sobre a utilização dos terrenos da RAEM e as informações sobre a forma de concessão de terrenos por “concurso público” (tais como a localização, área, prazo de concessão, finalidade, requisitos ou limites do desenvolvimento, requisitos de qualificação dos requerentes relativos aos terrenos disponíveis para concessão). Por um lado, permite à RAEM seleccionar de entre os projectos de desenvolvimento do terreno o melhor para a concessão e, ao mesmo tempo, introduzir a concorrência leal. Por outro lado, se o público puder tomar conhecimento dos moldes de aproveitamento dos terrenos de um determinado troço ou bairro antes da Administração proceder à concessão de terreno, poderá então formular em tempo útil as opiniões ou sugestões, para referência da Administração, com vista ao reforço da transparência.
- c) Em relação à concessão de terrenos por ajuste directo, devem ser estabelecidos critérios de apreciação objectivos e justos. Por exemplo: Para os pedidos iniciais

de concessão de terreno e transmissão dos direitos resultantes das concessões, introduzir o regime de verificação da capacidade económica e técnica e da integridade dos requerentes ou concessionários. Se a concessão de terreno for atribuída para uma finalidade específica, devem impor-se ainda limites mais rigorosos, para evitar que os adjudicatários, depois de obter por baixo preço (prémio) a concessão do terreno, subam à sua vontade a taxa de rentabilidade do desenvolvimento do terreno. Quanto à apreciação dos pedidos de alteração de finalidade dos terrenos, deve observar rigorosamente o princípio de “prossecução do interesse público” aplicável a todas as actividades e actos da Administração e não deve usar o poder discricionário para atender meramente aos interesses dos adjudicatários.

- d) No caso de requerentes de concessão de terrenos que tenham problemas de “integridade”, tenham ocupado ilegalmente terrenos da RAEM (“usurpação de terreno”), não tenham utilizado o terreno concedido ou o tenham utilizado fora do prazo sem justa causa, não o tenham desenvolvido em conformidade com a licença das obras ou tenham praticado actos de corrupção, deve limitar-se a sua candidatura à concessão de terrenos, na medida em que no regime de concessão por ajuste directo, a Administração pode exercer o seu poder discricionário. Tem o direito, principalmente, de não conceder terrenos a requerentes que não preencham os requisitos ou condições de candidatura determinadas, tendo em conta o interesse público.
- e) Quanto ao incumprimento do contrato de concessão de terreno (por exemplo a não utilização do terreno concedido ou a sua utilização fora do prazo sem justa causa), deve tratá-lo em estrita observância da legislação em vigor e das cláusulas constantes do contrato de concessão do terreno, por exemplo, aplicação de multa ou mesmo declaração de devolução do terreno concedido.
- f) Estabelecer um procedimento acusatório que contribua para um combate célere e eficaz à ocupação ilegal dos terrenos da RAEM (“usurpação do terreno”), facilitando aos agentes da Administração a aplicação das normas, elevando a eficiência do tratamento dos processos de infracção.
- g) A Administração criou o Conselho Consultivo para o Desenvolvimento de Terrenos, composto por três funcionários públicos e quatro membros não funcionários públicos. Os membros que desempenham cargos públicos estão sujeitos ao “regime de impedimentos”, nos termos da lei em vigor, pelo que, a

não declaração de impedimento ou o não pedido de escusa constitui infracção disciplinar. No entanto, para os membros sem vínculos funcionais com a Administração, deve estabelecer-se um regime de declaração de rendimentos, clarificando os seus deveres e as consequências resultantes do seu incumprimento, tendo por objectivo evitar conflitos de interesses e assegurar que os membros do Conselho Consultivo se pronunciem sobre as questões do desenvolvimento de terrenos com objectividade e imparcialidade. É também conveniente tornar públicas as opiniões formuladas pelo Conselho ou criar, pelo menos, um regime de consulta, permitindo às pessoas com legitimidade o acesso às respectivas informações, nos termos do “Código do Procedimento Administrativo”.

3) Sobre as questões de alegada ilegalidade na permuta de terrenos com particulares por meio de constituição de propriedade, e na tomada de decisão da concessão de terreno sem que haja sido actualizada, nos termos da lei, parte do planeamento regional, a Administração deve proceder a um estudo aprofundado no sentido de tomar atempadamente medidas com vista a implementar o princípio de “legalidade na administração”.

#### *5.2.1.2 “Regime de adjudicação das obras públicas”*

Aos processos de adjudicação das obras públicas da RAEM aplica-se essencialmente os Decretos-Lei n.º 122/84/M, n.º 63/85/M e n.º 74/99/M. A par disso, estão sujeitos também aos princípios gerais do CPA que regem os actos administrativos. Os dois primeiros diplomas legais, por terem sido publicados há muito tempo, registam um desfasamento com a realidade e têm normas relativamente genéricas, abarcando principalmente algumas disposições de princípio, sem tocar nas questões de pormenor e de ordem técnica. Por outro lado, a Administração não procedeu até à data, nos termos da lei, à regulamentação das referidas questões, através de regulamento administrativo ou de outros actos normativos, fazendo surgir em muitos procedimentos de aquisição das obras públicas situações que contrariam os princípios de prossecução do interesse público, igualdade, proporcionalidade, justiça e imparcialidade previstos no CPA.

Com efeito, a adjudicação das obras públicas implica avultados valores do erário público, principalmente os grandes empreendimentos, envolvendo muitas vezes dezenas ou centenas de milhões de patacas, pelo que é considerada publicamente uma área com alto risco de corrupção. O CCAC detectou em 2006 um caso de corrupção envolvendo o ex-secretário das Obras Públicas e Transportes, que se aproveitou dos poderes funcionais

para obter interesses particulares nos procedimentos de adjudicação de obras públicas.

Considerando que o CCAC está a par das imperfeições existentes no regime de aquisição das obras públicas e das situações que contrariam os princípios gerais que regem os procedimentos administrativos, e atendendo a que a “Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção”, aplicável em Macau, refere também que as aquisições de bens públicos se baseiam nos princípios da transparência e da concorrência, assim como em critérios objectivos<sup>1</sup>, o CCAC decidiu fazer uma análise global do regime das empreitadas de obras públicas em vigor na RAEM, apresentando propostas de melhoria, na expectativa de a Administração tomar medidas adequadas para colmatar as lacunas.

Em relação aos problemas detectados na pesquisa, há necessidade de proceder a melhorias nas vertentes da “regulamentação” e da “revisão da lei”. Apresentamos a seguir, de forma discriminada, as respectivas propostas:

1) A Administração deve cumprir, com a maior brevidade possível, a obrigação de “regulamentar” prevista no Decreto-Lei n.º 74/99/M, procedendo à elaboração das regras complementares de pormenor e de ordem técnica necessárias ao regime do contrato de empreitada de obras públicas, através de regulamento administrativo e actos normativos com eficácia externa, sobretudo:

- a) Em relação aos processos de aquisição de serviços de concepção das obras públicas e de fiscalização das empreitadas, deve aplicar os princípios gerais do CPA que regem os actos administrativos, obrigando-se ainda, ao decidir sobre a dispensa da realização de concurso público, a definir quantas e quais as entidades que devem ser consultadas em termos de preços, a apresentar justificação (por exemplo, ponderação de factores do valor de despesas envolvidas e do número de

---

<sup>1</sup> A “Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção” que entrou em vigor em 12 de Fevereiro de 2006 prevê que cada Estado Parte “*deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu ordenamento jurídico, desenvolver e aplicar ou manter políticas de prevenção e de combate à corrupção eficazes e coordenadas, que promovam a participação da sociedade e reflectam os princípios do Estado de Direito, da boa gestão dos assuntos e bens públicos, da integridade, da transparência e da responsabilidade*” (n.º 1 do artigo 5.º); “*esforçar-se no sentido de estabelecer e promover práticas eficazes destinadas a prevenir a corrupção*” (n.º 2 do artigo 5.º); e “*esforçar-se no sentido de avaliar regularmente os instrumentos jurídicos e medidas administrativas pertinentes com o fim de verificar se são adequados para prevenir e combater a corrupção*” (n.º 3 do artigo 5.º), pelo que o Governo da RAEM, para além de elaborar e executar uma política de combate à corrupção e tomar medidas preventivas, tem ainda a responsabilidade de rever o regime jurídico em vigor, com vista a prevenir e combater a corrupção. A referida Convenção regulamenta também a área de aquisição de bens e serviços e de gestão financeira do sector público e estabelece “*introduzir sistemas adequados de contratação assentes na transparência, na concorrência e em critérios objectivos para a tomada de decisões que sejam eficazes, nomeadamente, na prevenção da corrupção*” (n.º 1 do artigo 9.º) bem como “*promover a transparência e a obrigação de prestar contas na gestão das finanças públicas*” (n.º 2 do artigo 9.º)

fornecedores qualificados no mercado); estabelecer que quando os projectos de aquisição de bens ou serviços implicarem um valor avultado do erário público (por exemplo, quando atingirem o limite mínimo do valor que determina a realização de concurso público) ou grande interesse público, tornar pública a razão de dispensa da realização de concurso público/consulta de preços junto de um número reduzido de empresas.

- b) Em relação aos trabalhos a mais, deve regulamentá-los com rigor. A título de exemplo, sempre que o valor das obras ultrapasse uma determinada percentagem do valor original de adjudicação, deve ser tratado como “obra nova”, decidindo novamente a forma de aquisição de serviços (por exemplo, concurso público ou consulta) em conformidade com a lei. Por outro lado, para reforçar a transparência dos processos de aquisição, é de toda a conveniência estipular que, quando o valor dos serviços ou obras adicionais ultrapassar uma determinada percentagem do valor inicial das obras originais, designadamente quando atingir o limite mínimo do valor que determina a realização de concurso público (2,5 milhões de patacas), deve tornar públicas as razões dos serviços ou obras adicionais, o seu âmbito e a forma de aquisição que pretende adoptar.
- c) Criar, com a maior brevidade possível, de acordo com a natureza do sector que as obras públicas abranjam (serviços de concepção, consultadoria de fiscalização e empreitada de execução), as respectivas bases de dados uniformizadas<sup>2</sup> e estabelecer um regime de inserção, divisão por classes, promoção e degradação (por exemplo, decidir qual a classe de empresas que deve consultar para preços de acordo com o preço estimado do projecto de aquisição; a divisão por classes pode variar conforme o desempenho no âmbito do cumprimento contratual) e eliminação (por exemplo, incumprimento grave de qualquer cláusula contratual ou falta de integridade<sup>3</sup>). É claro que as bases de dados devem ser actualizadas regularmente, principalmente com base na experiência e qualidade no cumprimento dos contratos celebrados com a Administração.
- d) Determinar claramente os factores de ponderação e a percentagem que cada um deles representa na classificação final, assim como os eventuais sub-factores e o seu peso percentual na classificação. Critérios que devem ser estabelecidos antes da realização do concurso público e ser do conhecimento dos concorrentes. Se a

---

<sup>2</sup> Se determinada empresa estiver habilitada para os referidos sectores, é claro que consta das listas das três bases de dados.

<sup>3</sup> A título de exemplo, tem cadastro de prática de corrupção.

percentagem relativa a um determinado factor num processo de aquisição ultrapassar o valor previamente indicado, os serviços competentes devem apresentar a devida justificação e obter autorização especial da entidade adjudicante, facto que deve ser publicado no Boletim Oficial da RAEM. Por outro lado, a classificação do factor preço deve observar o princípio de “preço baixo, pontuação alta” legalmente estabelecido e só se elimina uma proposta com preço muito baixo quando se verificar um pressuposto legalmente definido. Assim sendo, se a Administração não observar o referido princípio de classificação, tendo em conta as condições especiais, deve, nos termos da lei, definir previamente regras gerais através de acto normativo com eficácia externa e estabelecer o seu prazo de aplicação.

- e) Definir as regras de trabalho que as comissões de selecção devem observar durante a avaliação de propostas, que devem incluir: obrigação dos membros da comissão de selecção efectuarem simultânea e separadamente a sua própria avaliação das propostas; quando houver uma alta ou baixa classificação anormal, o seu autor deve prestar esclarecimento aos restantes membros; havendo justa causa, é-lhe permitido ajustar a classificação; e de todo o processo de classificação deve ser lavrada acta.
- f) Estabelecer mecanismos de prevenção da ocorrência de conflitos de interesses entre as empresas de empreitada de serviços de concepção das obras e as de serviços de consultadoria de fiscalização. Por exemplo: Impor restrições às empresas de empreitadas e seus empregados para não poderem prestar de forma directa ou indirecta qualquer apoio aos adjudicatários da execução das obras; obrigar as empresas a declarar junto da Administração a ocorrência de conflitos de interesses.
- g) Quando houver necessidade de repartir um único projecto de aquisição de bens, serviços ou obras em dois ou mais projectos, com o objectivo de evitar a realização de concurso público através da redução da estimativa da aquisição, é obrigatório divulgar as razões da repartição e as datas previstas para as aquisições repartidas.
- h) Definir claramente o circuito de trabalho para as negociações que ocorram depois da apreciação de propostas e antes da adjudicação entre a Administração e os proponentes com classificação mais alta (incluindo a indicação dos assuntos e do âmbito que se pretende negociar e as razões dessas negociações, para submeter à aprovação da entidade adjudicante. Se for uma situação em que se previu a

necessidade de efectuar, mais tarde, negociações sobre algumas matérias com o proponente com classificação mais alta, quando a entidade adjudicante procede à aquisição, pode/é de toda a conveniência aprovar as negociações ao mesmo tempo que aprova o processo de aquisição); determinar o âmbito e a última linha de negociações; todo o processo de negociação deve ser registado por escrito; se as negociações couberem ao consultor das obras ou empreiteiro dos serviços de fiscalização, a Administração devem fazer-se representar no processo, a fim de efectuar a fiscalização.

- i) Definir o âmbito de trabalhos e requisitos para os serviços de fiscalização de obras públicas como, por exemplo, o número e habilitações profissionais do pessoal destacado no estaleiro das obras, diário dos serviços de fiscalização, relatório do andamento das obras, assim como o conteúdo dos serviços de fiscalização, que podem ser aumentados ou diminuídos pelos serviços competentes, e os seus requisitos.

2) A longo prazo, especialmente quando já tenha passado algum tempo sobre a execução das referidas medidas de melhoria na legislação vigente, sobre os processos de aquisição de bens, serviços e obras públicas, e em que ainda existam insuficiências, a Administração, com a percepção e preparação suficientes, necessita e está em condições de efectuar uma actualização adequada, sendo de toda a conveniência considerar o seguinte:

- a) Com vista a assegurar que os membros da Comissão de Selecção, ao analisar as condições técnicas dos concorrentes, estejam livres da influência das cotações por estes apresentadas, rever a forma de actuação prevista no Decreto-Lei n.º 74/99/M, que obriga à inserção das propostas de preço e de condições técnicas num mesmo envelope e à divulgação dos preços dos concorrentes na abertura das propostas, ou seja, numa fase em que a avaliação das propostas não esteja finalizada.
- b) Rever o regime de repartição de responsabilidades entre o dono da obra e o empreiteiro, incluindo a introdução do “regime de seguro” que permite à Administração, de forma eficaz, fazer incorrer o empreiteiro na responsabilidade, depois da recepção definitiva, das deficiências resultantes da execução das obras. Em relação às obras públicas de grande dimensão ou que exijam tecnologia especial, aquando da sua recepção definitiva e restituição da “caução definitiva” ao empreiteiro, obrigar o empreiteiro a adquirir um seguro, para cobrir os danos causados à Administração ou terceiros pelas deficiências resultantes da execução das obras, durante um determinado período.

### 5.2.2 *Pesquisa de funcionamento*

Em 2007, o CCAC acompanhou a implementação das medidas de aperfeiçoamento relativas à DSS e à Divisão de Fiscalização do Departamento de Urbanização da DSSOPT. A par disso, efectuou também, mediante instrução de processo, uma pesquisa sobre o funcionamento do Departamento de Documentos de Viagem da DSI.

#### **DSS**

Proseguiu-se o acompanhamento do projecto de pesquisa do funcionamento relativo aos SS. Foram implementadas as seguintes medidas de aperfeiçoamento:

Foi constituído o “Grupo de Acompanhamento de Protecção de Dados Pessoais”, que elaborou instruções e deu acompanhamento regular ao cumprimento da respectiva legislação por parte de todas as subunidades orgânicas. Foi finalizado o “Termo de Concordância com a Intervenção Cirúrgica” e o “Termo de Consentimento Informado”, estando agora a ser revistos os regulamentos do hospital e de todas as secções. Fez-se constar das receitas de medicamentos das farmácias privadas os números de telefones úteis. A marcação prévia para correcção visual e o exame médico visual estão informatizados. O banco de urgência está a implementar o regime de distribuição de senhas, com base na triagem, constando das senhas o tipo triado dos doentes, hora de inscrição, cuidados que os doentes devem observar durante a espera, para além de mostrar no écran do televisor da zona de espera a situação do atendimento.

#### **DSSOPT**

Proseguiu-se o acompanhamento do projecto de pesquisa do funcionamento relativo à Divisão de Fiscalização do Departamento de Urbanização da DSSOPT desenvolvido em 2006. Foram implementadas as seguintes medidas de aperfeiçoamento:

Recebida as queixas contra obras ilegais, recolhe-se informação junto do reclamante para saber se o respectivo edifício tem associação de condóminos constituída, o nome da empresa de administração predial, etc. A forma de contacto e de resposta aos reclamantes foi aperfeiçoada e tomaram-se medidas visando a segurança dos dados pessoais.

Antes de efectuar a visita ao local das obras ilegais, obtêm-se informações do registo da respectiva fracção e passa-se a utilizar uma equipa de duas pessoas com combinação

variável e em zonas variáveis para efectuar a fiscalização *in loco*. Aumentou-se o número de veículos destinados às diligências externas. Procedeu-se à negociação com os serviços competentes para conservar as informações sobre obras ilegais na Conservatória do Registo Predial, para consulta daqueles que pretendam adquirir o respectivo prédio e estudou-se em conjunto a introdução de “charging order” (Em 2006, no relatório de pesquisa do regime do “poder de intervenção que a Administração detém em relação à utilização e má administração dos edifícios privados”, o CCAC referia que os serviços competentes podem introduzir esse mecanismo, que incide sobre as obras ilegais, aquando da revisão do “Regulamento Geral das Construções Urbanas”. No “texto para recolha de opinião pública sobre a revisão do sistema de registos e de notariado”, lançado pelos serviços competentes nos princípios de 2008, consta uma proposta de alteração que é a de “criar um procedimento de registo predial com infracção administrativa”, i.e., antes de cancelar o registo sobre a infracção administrativa, proibir a transmissão da titularidade ou constituir hipoteca), com vista a intensificar o combate às obras ilegais. Fundir a notificação da demolição voluntária ou regularização das obras com a do pagamento da multa, com vista a desburocratizar o procedimento administrativo. Os serviços competentes estabeleceram um mecanismo de ligação com associações de administração de propriedades, cooperando na prevenção e fiscalização das obras ilegais.

Iniciou-se a preparação da formação destinada a aumentar os conhecimentos jurídicos do pessoal.

## **DSI**

O CCAC efectuou no 3.º trimestre de 2007, no âmbito de um projecto de cooperação, pesquisas sobre os procedimentos de emissão e de gestão de documentos de viagem do Departamento de Documentos de Viagem da DSI. O CCAC concluiu já a primeira fase dos trabalhos de conhecimento *in loco*, e prossegue com a respectiva análise.

### **5.3 Gestão íntegra dos serviços/instituições públicos**

#### **5.3.1 “Plano para uma Gestão Íntegra”**

O CCAC lançou em finais de Agosto de 2007 o “Plano para uma Gestão Íntegra”. Até ao final do ano, de 60 serviços/organismos públicos, 56 deles aderiram ao Plano (59 serviços públicos até ao termo do prazo para entrega dos textos deste relatório anual).

Trata-se de um plano bienal que pode ser prorrogado. A adesão a este plano é voluntária e cabe aos próprios serviços a execução dos trabalhos e ao CCAC a prestação de apoio técnico. Ambas as partes designaram pessoal especializado para acompanhar e rever regularmente este plano, que incide fundamentalmente sobre:

1) Acompanhamento da aplicação do código interno de integridade nos Serviços bem como o seu aperfeiçoamento gradual nos seguintes âmbitos:

a) Procedimentos adoptados no relatório de recepção de vantagens por parte dos trabalhadores, em virtude da sua qualidade de trabalhador da função pública, e respectivos critérios de tratamento.

b) Mecanismo eficaz para incrementar o regime de Impedimentos.

c) Tendo em conta as atribuições do serviço e a especificidade das suas funções, assegurar que os exemplos introduzidos no Código permitem ajudar os trabalhadores a ter uma melhor compreensão do seu espírito.

2) Atendendo às atribuições do serviço e à especificidade das suas funções, proceder à avaliação dos riscos de corrupção e, decorrente do resultado desta avaliação, estabelecer gradualmente medidas preventivas; nomeadamente, em determinadas áreas de trabalho, criar instruções técnicas com melhor eficácia.

3) Atendendo ao âmbito das atribuições do serviço, fomentar a publicidade das fases e dos critérios de apreciação dando, assim, concretização sucessiva ao princípio da transparência da actividade pública.

4) Dar formação aos trabalhadores que sejam ou não recentemente recrutados, através da realização de palestras, *workshops*, etc, de forma a garantir que tenham um conhecimento profundo das fases e das instruções das funções que desempenham, procedendo à sua actualização quando necessário.

5) Cumprir pontualmente o dever de comunicar ao CCAC qualquer suspeita de prática de crimes funcionais, de ilegalidades, assim como informar do resultado final dos respectivos procedimentos disciplinares.

6) Sendo descoberto que determinado trabalhador do serviço é suspeito da prática do crime de corrupção ou de fraude e relacionado com o funcionamento do próprio serviço, proceder de imediato à revisão desse funcionamento, com a colaboração do CCAC, e estabelecer, com a maior brevidade, medidas de aperfeiçoamento.

Para além disso, o serviço pode, atendendo às suas atribuições e ao seu funcionamento interno, acrescentar os seguintes conteúdos:

No 1.º ponto:

- Base de dados sobre as acumulações de funções por parte dos trabalhadores e dos fundamentos das respectivas decisões.

- Procedimentos e condições estabelecidos para a utilização, tratamento e consulta das informações que são tratadas pelo serviço no âmbito das suas atribuições.

No 2.º ponto:

- Desenvolver pesquisas de funcionamento em relação a determinadas áreas de trabalho, no sentido de aperfeiçoar os procedimentos funcionais e o respectivo mecanismo de fiscalização.



O CCAC assinou protocolos de cooperação sobre gestão íntegra com vários serviços públicos

### 5.3.2 “Sessões de intercâmbio sobre gestão íntegra”

Em Julho de 2007, o CCAC e os Gabinetes dos Secretários organizaram cinco sessões de intercâmbio sobre gestão íntegra. Para além de elementos do CCAC, entre os oradores estiveram vários especialistas vindos de Hong Kong, nomeadamente da ICAC e de outras áreas de combate à corrupção. Os oradores apresentaram experiências e analisaram casos, realçando a importância da prevenção da corrupção a nível interno dos serviços e organismos públicos.

## 5.4 *Produção de instruções e realização de palestras/workshops*

### 5.4.1 *A divulgação das “Orientações para uma Conduta Íntegra dos Trabalhadores da Administração Pública”*

O CCAC prosseguiu em 2007 a divulgação das “Orientações para uma Conduta Íntegra dos Trabalhadores da Administração Pública”, tendo organizado várias sessões de esclarecimento, subordinadas ao tema “Carácter Nobre, Conduta Íntegra”, incluindo sessões em português, mandarim e inglês. Essas sessões contaram com cerca de dois mil participantes dos serviços e organismos públicos.

A par disso, o CCAC continuou a acompanhar a elaboração do código de integridade interno dos serviços. Até finais de Dezembro de 2007, de entre os 60 serviços/organismos públicos, 57 tinham já elaborado os seus códigos de integridade, 40 dos quais foram expressamente elaborados, e os restantes directamente adoptados das “Orientações para uma Conduta Íntegra dos Trabalhadores da Administração Pública” ou adaptados destas com aplicação de regras subsidiárias.

### 5.4.2 *Realização de palestras temáticas/workshops*

A pedido dos serviços/organismos públicos ou de empresas privadas, o CCAC continuou a organizar em 2007 palestras e *workshops* sobre “aquisição de bens e serviços” ou “provedoria de justiça”, com vista a reforçar o conhecimento dos respectivos trabalhadores sobre os cuidados a observar nos processos de aquisição de bens e serviços assim como o conhecimento dos trabalhos relativos à provedoria de justiça. Além disso, foram também realizados vários *workshop* sobre crimes funcionais, a pedido de alguns serviços públicos.



Palestra sobre “aquisição de bens e serviços”

## 5.5 Realização de seminários e investigação científica

### 5.5.1 “Ombudsman e a Legalidade da Administração - Intercâmbio Internacional entre a China e os Países Lusófonos”

Por ocasião do 15º aniversário da promoção da integridade em Macau, o CCAC organizou em Outubro de 2007 a actividade “Ombudsman e a Legalidade da Administração – Intercâmbio Internacional entre a China e os Países Lusófonos”. O seu programa consistiu no intercâmbio internacional realizado em Macau e numa visita a Beijing. Estiveram presentes os representantes de instituições de nove países e territórios, entre os quais se destacam o Vice-Ministro do Ministério de Supervisão da China, Chen Changzhi, o Provedor-Adjunto de Justiça de Portugal, Jorge Correia de Noronha Silveira, a Ouvidora-Geral da União do Brasil, Antônia Eliana Pinto, o Provedor de Justiça de Angola, Paulo Tjipilica, a Ministra da Justiça da Guiné Bissau, Carmelita Barbosa Rodrigues Pires, o Provedor dos Direitos Humanos e Justiça de Timor Leste, Sebastião Dias Ximenes, o Secretário Permanente do Ministério da Justiça de Moçambique, Ângelo Sitole, o Ombudsman de Hong Kong, Alice Tai, e a Adjunta do Comissário contra a Corrupção de Macau, Tou Wai Fong. Os chefes das delegações foram recebidos em audiência pelo Chefe do Executivo, Ho Hau Wah.



Fotografia de grupo com as delegações e a Secretária para a Administração e Justiça, Florinda Chan



O Comissário contra a Corrupção, Cheong U, discursando



O Chefe do Executivo recebe em audiência os chefes das delegações



Os elementos do Ministério de Supervisão tiveram reuniões de trabalho com a delegação

### 5.5.2 “Programa de Bolsas para o Estudo Comparativo de Sistemas de Provedoria de Justiça na Ásia”

O “Programa de Bolsas para o Estudo Comparativo de Sistemas de Provedoria de Justiça na Ásia”, organizado conjuntamente pelo CCAC e pela Fundação Macau, abriu a fase de candidaturas em 16 de Outubro de 2006, tendo terminado no dia 29 de Dezembro do mesmo ano. Foram recebidos nove projectos. De entre os projectos, a Comissão de Avaliação seleccionou três, os quais, para além do regime de provedoria de justiça da RAEM, incidem também sobre a investigação dos regimes de provedoria de justiça da Coreia do Sul, Índia, Japão, Taiwan e Hong Kong. De acordo com o regulamento, os relatórios de investigação premiados deverão ser apresentados nos princípios 2008.



A adjunta do comissário Tou Wai Fong (ao meio) apresenta as funções de provedoria de justiça do CCAC aos presentes na sessão de esclarecimento

### 5.6 Intercâmbio com o exterior e formação de pessoal

O CCAC continuou a participar em seminários e conferências organizadas pelo Instituto Internacional do Ombudsman, Associação do Ombudsman Asiático e outras organizações internacionais da prevenção contra corrupção. Fez-se também representar na “10.ª Reunião do Grupo de Iniciativa Anti-Corrupção da Ásia-Pacífico” e no “Seminário Regional sobre Recuperação de Bens e Cooperação Judiciária”. A par disso, a Direcção dos Serviços de Provedoria de Justiça do CCAC promoveu visitas a órgãos de supervisão da China continental e convidou para Macau especialistas do Ministério de Supervisão da China a fim de fazerem apresentações junto do pessoal do CCAC sobre o funcionamento do sistema de supervisão da China e respectivo regime de prevenção.



**O Subdirector do Instituto de Estudos, Wang Conghai (à direita), e o Chefe de Divisão da Direcção dos Assuntos Externos, Zhang Aimin, do Ministério de Supervisão da China, na palestra organizada para o pessoal do CCAC**

**CAPÍTULO VI**  
**RELAÇÕES COMUNITÁRIAS**

## CAPÍTULO VI – RELAÇÕES COMUNITÁRIAS

Em 2007, o CCAC empenhou-se na expansão das relações comunitárias. Através de acções de sensibilização em formas diversificadas, procurou-se promover a generalização da consciência da população para o seu papel fiscalizador e uma constante melhoria da formação moral da juventude. O que se pretende é que os hábitos e costumes sejam pautados pela integridade, numa corrente voluntária e dominante.

### 6.1 Sensibilização para a integridade

Em 2007, as acções de sensibilização continuaram a ser promovidas por meios diversos junto dos trabalhadores da Administração Pública, estudantes, associações e instituições privadas. Ao todo, foram organizadas 300 palestras, contando com a participação de 20.120 pessoas.

QUADRO XVII

ESTATÍSTICA DAS PALESTRAS REALIZADAS ENTRE 2000 E 2007

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Funcionários públicos	N.º de sessões	23	94	132	132	51	173	67	88
	N.º de participantes	855	5.209	7.435	11.385	1.752	20.228	3.340	4.731
Estudantes e formandos	N.º de sessões	10	21	40	50	301	175	263	182
	N.º de participantes	886	5.386	3.271	6.105	27.483	12.430	18.902	14.300
Professores	N.º de sessões	---	---	---	24	---	---	---	---
	N.º de participantes	---	---	---	810	---	---	---	---
Membros de associações	N.º de sessões	14	19	10	6	22	17	25	13
	N.º de participantes	1.678	1.736	493	190	890	876	1.010	413
Trabalhadores de instituições de crédito	N.º de sessões	6	4	2	6	8	3	2	1
	N.º de participantes	220	132	55	316	538	135	75	90
Trabalhadores de empresas concessionárias de serviços públicos	N.º de sessões	---	2	1	---	3	3	9	16
	N.º de participantes	---	70	25	---	105	154	393	586
Total	N.º de sessões	53	140	185	218	385	371	366	300
	N.º de participantes	3.639	12.533	11.279	18.806	30.768	33.823	23.720	20.120

### 6.1.1 Funcionários públicos

Integridade, procedimento de aquisição de bens e serviços, provedoria de justiça, crimes funcionais e outros temas foram abordados nas 88 palestras destinadas aos trabalhadores da Administração Pública, de áreas funcionais diversas, nas quais estiveram presentes 4.731 pessoas.

Para além das referidas palestras realizadas para os funcionários públicos em geral, o CCAC organizou conjuntamente os Gabinetes dos cinco Secretários “Sessões de intercâmbio sobre gestão íntegra” que tiveram por destinatários dirigentes e chefias dos serviços públicos, tendo em vista uma maior consciência sobre essa gestão no seio dos serviços. Para oradores foram convidados especialistas da *Independent Commission Against Corruption* de Hong Kong e outros em áreas pertinentes, para além de dirigentes do CCAC, que apresentaram experiências e trocaram ideias com os participantes, exortando-os a dar exemplo com a sua própria conduta e a assegurar uma gestão íntegra no interior do serviço.



Sessões de intercâmbio sobre gestão íntegra

**QUADRO XVIII**  
**ESTATÍSTICA DAS PALESTRAS E SESSÕES DE ESCLARECIMENTO DESTINADAS AOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS EM 2007**

Tema	Entidade	Destinatários	N.º de sessões	N.º de participantes
Sessão de intercâmbio sobre gestão íntegra	Gabinetes dos cinco secretários e serviços públicos	Dirigentes e chefias	5	417
Sessão de esclarecimento sobre integridade	Serviços públicos	Trabalhadores	22	1.860
Programa de formação essencial para os trabalhadores da função pública	Serviços públicos	Trabalhadores	33	957
<i>Workshop</i> sobre promoção da integridade na Administração	Serviços no âmbito da Secretaria para os Transportes e Obras Públicas Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais Fundo para o Desenvolvimento das Ciências da Tecnologia	Chefias e trabalhadores	9	458
Procedimento de aquisição de bens e serviços	Serviços de Saúde	Trabalhadores	2	40
Declaração de rendimentos e interesses patrimoniais	Escola Superior das Forças de Segurança	Instruendos dos 6.º, 7.º e 8.º Cursos de Formação de Instruendos e do Curso de Formação de Guardas Prisionais	4	427
Programa sobre maior integridade	Corpo de Bombeiros	Bombeiros-ajudantes	1	39
		Subchefes	1	45
	Escola Superior das Forças de Segurança	Chefes	1	17
	Escola Superior das Forças de Segurança	Subchefes	1	27
Integridade e dedicação ao público	Serviços de Alfândega	Agentes em início de funções	2	56
	Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais	Trabalhadores em início de funções	2	105
	Corpo de Bombeiros	Bombeiros	3	240
	Escola Superior das Forças de Segurança	Formandos	1	15
Provedoria de justiça	Serviços de Alfândega	Agentes no início de funções	1	28
<b>TOTAL</b>			<b>88</b>	<b>4.731</b>



Palestra sobre integridade realizada para instruendos do Curso de Formação de Instruendos

### 6.1.2 Jovens e estudantes

#### 6.1.2.1 Conferência sobre a “Educação da Honestidade para a Juventude”

Em 24 de Novembro de 2007, o CCAC realizou uma conferência sobre a “Educação da Honestidade para a Juventude”, na Sala de Conferências do Centro Cultural de Macau, tendo por objectivo permitir aos corpos docentes locais a oportunidade de aprender com experiências de especialistas das quatro regiões de ambos os lados do Estreito sobre a formação de jovens honestos. Os oradores eram educadores experientes e académicos provenientes das quatro regiões. Participaram na conferência cerca de 150 directores e professores de escolas primárias e secundárias, representantes de serviços públicos e de associações juvenis do Território. Todos foram unânimes em que o encontro contribuiu para estudo e reflexão sobre o desenvolvimento da educação da juventude para a honestidade.



Convidados que presidiram à abertura da conferência e oradores



Participantes atentos à conferência



Educadores, representantes de serviços públicos e de associações juvenis locais na conferência

#### *6.1.2.2 Educação para a honestidade dos alunos do ensino primário*

Em 2007, o programa “Nova Geração Íntegra – Programa de Educação para a Honestidade dos Alunos do Ensino Primário”, concebido para os alunos do 4.º ao 6.º anos de escolaridade, continuou a desenvolver-se no “Paraíso da Integridade”, sala de actividades educativas da Delegação do CCAC. No âmbito do programa, foram organizadas 125 sessões, em que mensagens da honestidade e integridade foram transmitidas através de teatro de marionetas, gráficos computadorizados e vídeos. Participaram 5.234 alunos oriundos de 21 escolas primárias.



**Alunos do ensino primário numa actividade realizada no âmbito do programa “Nova Geração Íntegra”**

Por ocasião do Dia Mundial da Criança em 2007, foram promovidas sessões de sensibilização especiais, tal como nos anos anteriores. No total de 18 sessões participaram 671 alunos provenientes de diferentes escolas primárias. A par disso, o CCAC marcou presença, com tendas de jogos educativos, no bazar realizado conjuntamente por vários serviços públicos no Fórum de Macau e nas actividades comemorativas do Dia da Criança organizadas pela Associação Geral dos Operários. A ideia foi, através de jogos, permitir aos menores absorver mensagens da honestidade e do cumprimento da lei e formar uma moral assente nestes valores.



**Crianças no Dia 1 de Junho ao lado do Urso Mensageiro, Guilherme**

### 6.1.2.3 Educação para a honestidade dos alunos do ensino secundário

O rápido desenvolvimento social de Macau nos anos recentes vem acompanhado de alterações da distribuição da população activa e de horizontes de emprego, o que causa um impacto profundo na concepção de valores dos jovens e acentua a importância da sua formação moral. Reforçar as acções de sensibilização dirigidas aos adolescentes foi uma prioridade em 2007.

Em colaboração com a Escola Portuguesa e com a Escola Cham Son, respectivamente, o CCAC promoveu uma “Semana da Integridade” nos dois estabelecimentos de ensino. A ideia é a de organizar actividades, em complementaridade com as actividades e aulas curriculares de formação cívica, com que se procura inculcar nos alunos do ensino secundário valores correctos e o respeito pela lei, através de meios diversificados e interactivos, como partilha de experiências, vídeos, peças de teatro e canções.



A Chefe do Gabinete do Comissário, Ho Ioc San, discursando na abertura da “Semana da Integridade” na Escola Cham Son



“Semana da Integridade” organizada conjuntamente pelo CCAC e pela Escola Portuguesa



Trabalhos de divulgação anti-corrupção produzidos por alunos da Escola Portuguesa

Por outro lado, prosseguiu-se com a realização de palestras sobre honestidade em que aos jovens foram apresentadas as acções do CCAC e abordados com profundidade conceitos do dinheiro, justiça e outros. Nas 19 palestras realizadas em 2007 participaram 6.472 alunos.



Sessão sobre honestidade para alunos do ensino secundário

#### *6.1.2.4 Material didáctico versando a honestidade dos alunos do ensino secundário*

No seguimento das Linhas de Acção Governativa para o ano em análise, que apontam como uma das prioridades a formação de alunos do ensino secundário honestos, o CCAC está a esforçar-se por concluir a produção de material didáctico versando a honestidade para uso no ensino secundário. De acordo com o projecto preliminar, o livro compõe-se de oito unidades, subordinadas respectivamente a temas sobre incorruptibilidade, eleições transparentes, honestidade, igualdade, valor do dinheiro, respeito pela lei, senso de responsabilidade, amizade e justiça social. Segundo o previsto, algumas das unidades serão concluídas no ano lectivo 2008/09.

#### 6.1.2.5 Página electrónica dedicada à honestidade da juventude

Em Setembro, foi inaugurada uma página electrónica intitulada “Teencity”, dedicada à formação da honestidade na juventude. Com esta página (<http://www.ccac.org.mo/teencity>), pretende-se intensificar a interactividade com os jovens e criar uma plataforma para que tenham mais oportunidades de participar activamente na educação para a honestidade. Há ainda a referir que a página electrónica de várias escolas secundárias locais já oferece ligação à “Teencity”, colaborando com o CCAC no sentido de alcançar mais resultados na sensibilização.



Página electrónica “Teencity”

#### 6.1.2.6 Outras actividades para jovens

Em 2007, o CCAC foi organizador e colaborador de várias actividades destinadas à juventude. Entre elas, contam-se o Concurso de Banda Desenhada “Vamos Desenhar um Paraíso da Integridade”, promovido conjuntamente pelo CCAC e pela Associação Geral de Estudantes Chong Wa de Macau, o 8.º Concurso de Caligrafia Chinesa a Caneta de Estudantes de Macau – Honestidade e Integridade, organizado pela referida associação de estudantes, e o Festival Contra a Criminalidade e Toxicodependência, de iniciativa da *Junior Police Call*.



Dirigente do CCAC, convidados e vencedores do Concurso de Banda Desenhada “Vamos Desenhar um Paraíso da Integridade”

### 6.1.2.7 Acções de sensibilização para estudantes do ensino superior

Em 2007, foram organizadas 20 palestras de sensibilização para estudantes e formandos de cursos de pré-profissionais, de várias instituições de ensino superior, contando com a participação de 1.923 pessoas.

Em seguida se apresenta a estatística das palestras realizadas para os estudantes dos ensinos secundário e superior.

**QUADRO XIX**  
**ESTATÍSTICA DAS PALESTRAS DESTINADAS AOS ESTUDANTES DOS ENSINOS SECUNDÁRIO E SUPERIOR EM 2007**

Instituição de ensino	Destinatários	N.º de sessões	N.º de participantes
Universidade de Macau	Finalistas do Departamento de Administração Pública e Governamental	1	45
Centro de Formação Técnica nas Áreas do Turismo e do Jogo de Macau	Formandos do Curso Pré-profissional	16	1.208
Instituto Milénio	Formandos do Curso Pré-profissional	3	670
<b>Total</b>		20	1.923

### 6.1.3 Acções de sensibilização destinadas a associações e empresas

As acções voltadas para a população em geral, anteriormente centradas na generalização de noções básicas, aprofundaram-se progressivamente. Junto das comunidades, sector empresarial e associações civis, foram promovidas iniciativas adaptadas à especificidade dos destinatários e suas áreas, através de meios e materiais diversificados. Com a comunicação interactiva focada em matérias mais concretas, procurou-se fomentar uma ampla cooperação social por vias mais eficientes.

Em 2007, foram organizadas 13 palestras e visitas destinadas a membros de associações, contando com a participação de 413 pessoas e 17 palestras concebidas para trabalhadores de instituições privadas, somando 676 participantes.

## QUADRO XX

## ESTATÍSTICA DAS PALESTRAS REALIZADAS PARA ASSOCIAÇÕES, INSTITUIÇÕES DE ENSINO E EMPRESAS EM 2007

	Entidade	Destinatários	N.º de sessões	N.º de participantes	Subtotal
Associações, instituições de ensino e outras	Centro Comunitário de Mong-Há da União Geral das Associações dos Moradores	Associados	1	30	413
	Alunos Jornalistas do Colégio Estrela do Mar	Alunos dos 1.º ano do ensino secundário ao 3.º ano do ensino secundário complementar	1	20	
	4.ª Secção da Associação dos Escuteiros	Associados	1	20	
	Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais	Equipa de Voluntária da "Família do Bom Cidadão"	1	12	
	Associação de Juventude Voluntária	Associados	1	20	
	Equipa de Diligências Externas para Limpeza da UGAM	Trabalhadores e voluntários	1	40	
	Centro Comunitário da Ilha Verde da UGAM	Associados	1	20	
	Centro de Cuidados Especiais Rejuvenescer da UGAM	Associados de terceira idade	1	100	
	Casa para Anciãos da Paróquia de Santo António	Associados	1	50	
	Instituto de Menores	Internos e trabalhadores de apoio	2	45	
	Associação de Nova Juventude Chinesa	Embaixadores do Conselho da Juventude	1	40	
Associação Richmond Fellowship	Novos utentes	1	16		
Entidades privadas	Banco Tai Fung	Trabalhadores no início de funções	1	90	676
	Engenharia Chong Tin	Trabalhadores	2	20	
	Teledifusão de Macau	Trabalhadores	5	106	
	MGM Grand Paradise	Trabalhadores da Secção de Segurança	6	240	
	Otis Elevator Company	Gerentes e trabalhadores	1	30	
	Venetian Macau	Trabalhadores das Secções de Aquisição e de Tesouraria	1	120	
	Ponte 16	Trabalhadores	1	70	
<b>Total</b>			<b>30</b>	<b>1.089</b>	



Divulgação da mensagem da integridade junto de cidadãos séniores



Equipa Voluntária da “Família do Bom Cidadão”, do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, de visita à Delegação do CCAC

Em suma, em 2007 o CCAC organizou um total de 300 palestras, sessões de esclarecimento e *workshops* e o número de participantes atingiu 20.120.

## QUADRO XXI

## ESTATÍSTICA GERAL DAS PALESTRAS, COLÓQUIOS E WORKSHOPS ORGANIZADOS EM 2007

Destinatários	Actividade/Tema	N.º de sessões	N.º de participantes	Subtotal de participantes
Funcionários públicos	Sessão de intercâmbio com dirigentes e chefias sobre gestão íntegra	5	417	4.731
	Sessão de esclarecimento sobre “Carácter nobre, conduta íntegra”	22	1.860	
	Programa de Formação Essencial para os Trabalhadores da Função Pública	33	957	
	Workshop sobre promoção da integridade na Administração	9	458	
	Palestra sobre procedimento de aquisição de bens e serviços	2	40	
	Declaração de rendimentos e interesses patrimoniais	4	427	
	Programa para maior integridade	4	128	
	Integridade e dedicação ao público	8	416	
	Provedoria de Justiça	1	28	
Estudantes do ensino primário	Nova Geração Íntegra – Programa de Educação para a Honestidade dos Alunos do Ensino Primário	125	5.234	5.905
	Sessão comemorativa do Dia Mundial da Criança	18	671	
Estudantes do ensino secundário	Programa da Educação para a Honestidade da Juventude	19	6.472	6.472
Estudantes do ensino superior	Palestra sobre “Consciência de Integridade”	1	45	1.923
Formandos	Palestra sobre “Consciência de Integridade”	19	1.878	413
Associações	Palestra sobre “Formação Honesta da Juventude”	7	162	
	Palestra sobre “Consciência de Integridade”	6	251	
Instituições privadas	Palestra sobre “Consciência de Integridade”	17	676	676
Total		300	20.120	

### 6.2 Relações comunitárias

A comunicação e a cooperação com as associações intensificaram-se continuamente. Contactar e auscultar amplamente as associações das diversas áreas e conhecer melhor as realidades em constante mudança dos diferentes sectores, no contexto do rápido desenvolvimento social, enquadra-se no objectivo de melhor promover uma sociedade íntegra. Em 2007, o CCAC visitou 15 associações, distribuídas por diferentes bairros da cidade.



Representantes do CCAC e dirigentes de uma associação em conversa

Em paralelo, a Delegação do CCAC realizou frequentemente palestras sobre “Consciência de Integridade” e “Formação de Jovens Honestos” para as associações e participou em actividades por elas organizadas. O objectivo foi o de aprofundar as relações comunitárias e de mobilizar esforços conjuntos visando a promoção da sensibilização para a integridade junto das comunidades. Os serviços prestados pela Delegação foram divulgados por cartazes e anúncios em autocarros, jornais e rádio, para que fossem conhecidos e usados por mais cidadãos. No que se prende com a outra Delegação, nas Ilhas, o local está já decidido, estando a entrada em funcionamento prevista para mais tarde.

Em 2007, as queixas e participações e os pedidos de apoio, informação e consulta simples na Delegação aumentaram ligeiramente em comparação com 2006, de 517 para 562.

#### QUADRO XXII

##### ESTATÍSTICA DOS CIDADÃOS ATENDIDOS NA DELEGAÇÃO DO CCAC EM 2007

Queixas/Participações		Queixas por escrito	Pedidos de Informações	Consultas Simples	
Pessoalmente	Telefone			Pessoalmente	Telefone
30	3	19	211	242	57
Subtotal: 52			Subtotal: 510		
<b>Total: 562</b>					

### **6.3 Outros projectos de estudo e de sensibilização**

#### **6.3.1 Projectos de estudo**

- Seminário “Combate à Corrupção: Tornar-se num Agente da Mudança”

De iniciativa conjunta do CCAC, da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública e da Universidade de Macau, o seminário foi presidido pelo Professor Michael Jonhston, famoso especialista em anti-corrupção e Director da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Colgate dos EUA, contando com a participação de cerca de 170 dirigentes e chefias, representando mais de 70 serviços e entidades públicas.

- Curso de diploma “Strategic Corruption Control and Organizational Integrity”

Administrado conjuntamente pelo Instituto Inter-Universitário de Macau e pela Organização Não Governamental TIRI, o curso contou com orientadores especialistas de instituições contra a corrupção e de ensino de vários países. O CCAC enviou também um representante para apresentar o regime de provedoria de justiça de Macau e as acções empreendidas nos últimos anos.

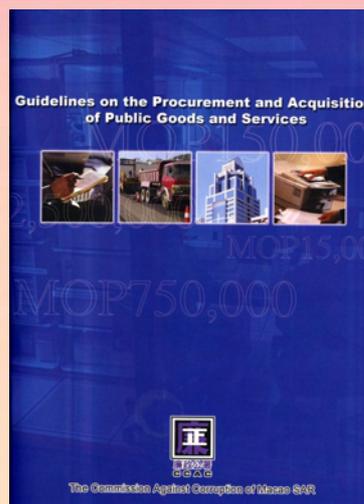
#### **6.3.2 Projectos de sensibilização regulares**

Mensagens de integridade continuaram a ser divulgadas por canais variados, nomeadamente:

- Publicação de artigos na imprensa chinesa e extractos destes no Jornal da Associação de Educação de Adultos de Macau e no Kai Po, boletim trimestral do estabelecimento prisional;
- Programa televisivo “Informações ao Público”;
- Publicidade em jornais, rádio, autocarros e reclamos luminosos;
- Produção e distribuição aos estudantes de lembranças de divulgação;
- Participação no Bazar organizado pela Caritas de Macau;
- Publicação do Relatório de Actividades do Comissariado contra a Corrupção de Macau;
- Edição do boletim trimestral em língua chinesa e portuguesa e do boletim semestral em língua inglesa;
- Publicação do livro “Galeria da Integridade”, de banda desenhada, que pretende oferecer uma leitura interessante aos cidadãos em geral e aos jovens em especial na divulgação de mensagens de integridade, dedicação ao público e cumprimento da lei;
- Publicação da versão inglesa do “Procedimento de Aquisição de Bens e Serviços”;



“Galeria da Integridade”



“Procedimento de Aquisição de Bens e Serviços”, na versão inglesa

- Produção de um novo cartaz, “A corrupção, quer passiva, quer activa, é sempre punida”, distribuído aos serviços públicos, associações e instituições de ensino;



Cartaz “A corrupção, quer passiva, quer activa, é sempre punida”

### 6.3.3 Grupo de Voluntários para uma Sociedade Limpa

Os voluntários, que desde sempre representam uma força importante na difusão da consciência contra a corrupção, continuaram a prestar auxílio ao CCAC na realização de acções de divulgação e de inquéritos de rua. Ao mesmo tempo, deram prova da sua

solidariedade através de presença organizada na Marcha da Caridade para Um Milhão, doações e outras actividades sociais.

Para intensificar os contactos e comunicação com os voluntários, o CCAC organizou em meados de Dezembro um passeio pedestre, com a presença do Comissário e da Chefe do Gabinete. Cheong U e Ho Ioc San aproveitaram a ocasião para trocar opiniões com os participantes no passeio.



Dirigentes do CCAC e voluntários no passeio pedestre



Elementos do CCAC e voluntários juntos na Marcha da Caridade para Um Milhão

## 6.4 Contactos e intercâmbio

### 6.4.1 Contactos com a comunicação social

Manter contactos frequentes e boas relações com os órgãos de comunicação social é uma estratégia permanente do CCAC, que favorece a comunicação e cooperação entre as duas partes. A par disso, realizaram-se conferências de imprensa em que casos descobertos e acções desenvolvidas pelo CCAC foram dados a conhecer ao público.



CCAC e órgãos de comunicação social reunidos no encontro anual “Chá – Para uma Sociedade Incorrupta”



Conferência de imprensa presidida por dirigentes do CCAC

#### 6.4.2 Intercâmbio com o exterior

Em 2007, o CCAC manteve-se em contacto com instituições de combate à corrupção e

de provedoria de justiça da China continental, Hong Kong e outras regiões. Entre as actividades de intercâmbio, contam-se a presença de uma delegação chefiada pelo Comissário na Reunião da Direcção da Associação do Ombudsman Asiático, no Vietname, a visita de uma delegação chefiada pelo Comissário a Beijing e Província de Henan, a participação do Comissário, na qualidade de director, na Reunião da Direcção do Instituto Internacional do Ombudsman, decorrida em Sydney, Austrália, na primeira quinzena de Novembro, e a visita de uma delegação chefiada pela Adjunta do Comissário, Tou Wai Fong, ao Ministério de Supervisão, em Beijing, e ao Departamento de Supervisão do Município de Hangzhou.



O Comissário Cheong U oferecendo uma lembrança ao Procurador-Adjunto, Zhang Geng, durante a visita, a convite, à Suprema Procuradoria do Povo da China, em Beijing



O Comissário Cheong U oferecendo uma lembrança ao Vice-Inspector Geral da Inspeção Governamental do Vietname, Le Tien Hao, por ocasião da Reunião da Direcção da Associação de Ombudsman Asiático, neste país



**O Comissário Cheong U com os outros directores do Instituto Internacional do Ombudsman, por ocasião da Reunião da Direcção deste organismo**

De entre os visitantes recebidos pelo CCAC, estiveram delegações do Departamento de Segurança Pública do Município de Zhuhai e da Comissão Independente contra a Corrupção de Hong Kong, representantes do Consulado Canadano em Hong Kong, delegações da Agência Anti-Corrupção da Mongólia, da Agência de Investigação da Corrupção de Singapura, da Procuradoria do Povo do Município de Jiangmen, da Câmara de Comércio do Sri Lanka e do Comissariado contra a Corrupção da Coreia do Sul, representantes dos países participantes no Primeiro Simpósio da Associação Internacional das Autoridades Anti-Corrupção, delegações do Governo dos Estados Unidos, da Comissão de Oportunidades Iguais de Hong Kong, do Departamento de Supervisão do Município de Tianjin, do Ministério da Justiça da Coreia do Sul e o ex-Comissário Independente contra a Corrupção de Hong Kong, Bertrand de Peville.



**Visita de representantes de diversos países e territórios que participaram no simpósio da Associação Internacional das Autoridades Anti-Corrupção, organizado pela Suprema Procuradoria do Povo da China**



O Comissário Cheong U e o Procurador de Macau com o Procurador Geral da Suprema Procuradoria do Povo da China, Jia Chunwang, num almoço, por ocasião da 4.ª Conferência de Procuradores Gerais da China e dos Membros da União dos Países do Sudeste Asiático, decorrida em Macau em Abril



Visita de representantes do Comissariado contra a Corrupção da Coreia do Sul



Visita de uma delegação do Governo dos EUA



Visita de uma delegação da Agência Anti-Corrupção da Mongólia



Dirigentes do CCAC recebendo a visita de uma delegação da Comissão de Oportunidades Iguais de Hong Kong, chefiada pelo seu presidente Raymond Tang (4.º à esquerda)



Visita de representantes da Direcção do Ombudsman da Malásia

Localmente, os dirigentes do CCAC trocaram visitas e tiveram encontros com os dirigentes de várias instituições e associações, nomeadamente a Guarnição em Macau do Exército de Libertação do Povo, a União Geral das Associações dos Moradores, a Federação das Associações dos Operários e a Associação dos Empregados de Escritório. Para além disso, o CCAC enviou representantes para visitas a associações, entre as quais o Centro de Apoio Familiar da Zona Norte da Associação das Senhoras Democráticas, a Associação de Beneficência e Assistência Mútua dos Moradores do Bairro Fai Chi Kei, a Delegação na Zona Norte da UGAM, a Associação para Desenvolvimento do Voluntariado na Zona Norte, a Associação de Surdos e Centro de Apoio a Surdos, o Centro de Serviço Comunitário da Areia Preta da UGAM, as Associações de Beneficência e Assistência Mútua dos Moradores do Bairro da Ilha Verde, do Bairro Tamagnini Barbosa, do Bairro Abrangendo a Rua do Campo, a Avenida Conselheiro Ferreira de Almeida e a Rua da Mitra e do Bairro Mong-Há, a Rede de Serviços Juvenis Bosco, o Centro Comunitário do Bairro Tamagnini Barbosa e o Centro de Apoio à Família Kin Wa da Secção de Serviço Social da Igreja Metodista.



O Comissário Cheong U e os dirigentes da Federação das Associações dos Operários em conversa



O Comissário Cheong U em visita à União Geral das Associações dos Moradores

**CAPÍTULO VII**  
**TRABALHO ADMINISTRATIVO**

## CAPÍTULO VII – TRABALHO

### ADMINISTRATIVO

#### *7.1 Orçamento*

##### *7.1.1 Enquadramento legal*

O Serviço do Comissariado contra a Corrupção (SC) é um serviço dotado de autonomia funcional, administrativa e financeira, cujo regime orgânico e funcional é regulado pela Lei n.º 10/2000 e pelo Regulamento Administrativo n.º 31/2000. Em matéria financeira, é subsidiariamente aplicável o regime financeiro geral das entidades autónomas, constante do Regulamento Administrativo n.º 6/2006.

Pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 29/2007, publicado no Boletim Oficial da RAEM – I Série, n.º 5, de 29 de Janeiro de 2007, foi aprovado o orçamento privativo do Comissariado contra a Corrupção para o ano de 2007, no valor de MOP95.676.000,00.

Encerradas as contas relativas a 2006, registou-se um saldo de gerência de MOP21.196.770,67 - mais MOP6.196.770,67 do que o previsto. Em consequência, foi apresentado, nos termos da legislação em vigor, o orçamento suplementar, que veio a ser aprovado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 146/2007, publicado no Boletim Oficial da RAEM – I Série, n.º 20, de 14 de Maio de 2007. O montante de aumento do saldo de gerência em 2006, de MOP6.196.770,67, foi inscrito na rubrica de dotação provisional, de acordo com as respectivas normas. Depois de revisto, o orçamento do Serviço para 2007 foi de MOP101.872.770,67, valor afecto à execução das diversas acções e actividades desenvolvidas em 2007.

##### *7.1.2 Orçamento das receitas*

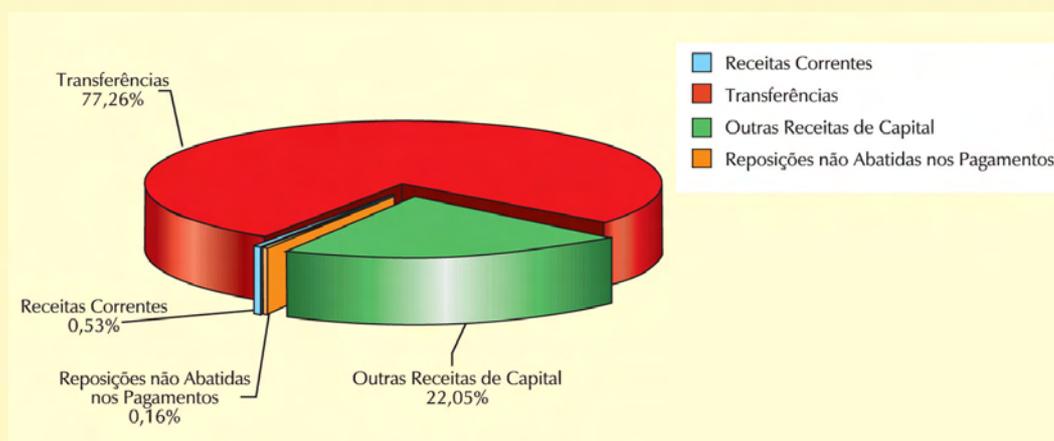
O orçamento das receitas gerais actualizadas de 2007 foi de MOP101.872.770,67. Sendo as receitas cobradas MOP96.127.914,49, houve uma diferença de MOP5.744.856,18, sendo a taxa de execução do orçamento das receitas apenas de 94,36%. Esta diferença deveu-se ao atraso de uma dotação orçamental no montante de MOP5.731.724,60, que só foi depositado em 2008 pela instituição responsável na conta bancária do Comissariado, e que só pode inscrito nas contas do Comissariado para o ano de 2008, nos termos do regime de administração financeira pública.

Das receitas cobradas, no valor de MOP96.127.914,49, a maior parte proveio da rubrica “Transferência do Orçamento Geral da RAEM”, onde foi inscrita a verba de MOP74.266.6137,00, representando 77,26% das receitas cobradas. Outras receitas importantes provieram de “Outras Receitas de Capital”, onde foi inscrita a verba de MOP21.196.770,67, que representa 22,05% das receitas cobradas.

**QUADRO XXIII**  
**RECEITAS – GERÊNCIA DE 2007**

Código	Designação	Receita Prevista	Orçamento Suplementar	Total do Orçamento	Receitas Cobradas		Orçamento e Receitas Cobradas Diferença	Execução
					Montante	%		
	Receitas Correntes	80.675.000,00	0,00	80.675.000,00	74.778.856,31	77,79%	-5.896.143,69	92,69%
04-00-00	Rendimentos de Propriedade	400.000,00	0	400.000,00	510.917,11	0,53%	110.917,11	127,73%
05-00-00	Transferências	80.271.000,000	0	80.271.000,00	74.266.137,00	77,26%	-6.004.863,00	92,52%
06-00-00	Venda de Bens Duradouros	1.000,00	0	1.000,00	0,00	0,00%	-1.000,00	0,00%
07-00-00	Serviços e Venda de Bens Não Duradouros	2.000,00	0	2.000,00	1.802,20	0,00%	-197,80	90,11%
08-00-00	Outras Receitas Correntes	1.000,00	0	1.000,00	0,00	0,00%	-1.000,00	0,00%
	Receitas de Capital	15.001.000,00	6.196.770,67	21.197.770,67	21.349.058,18	22,21%	151.287,51	100,71%
13-00-00	Outras Receitas de Capital	15.000.000,00	6.196.770,67	21.196.770,67	21.196.770,67	22,05%	0,00	100,00%
14-00-00	Reposições não Abatidas nos Pagamentos	1.000,00		1.000,00	152.287,51	0,16%	151.287,51	15228,75%
<b>Total</b>		<b>95.676.000,00</b>	<b>6.196.770,67</b>	<b>101.872.770,67</b>	<b>96.127.914,49</b>	<b>100,00%</b>	<b>-5.744.856,18</b>	<b>94,36%</b>

**QUADRO XXIV**  
**ESTRUTURA DAS RECEITAS COBRADAS EM 2007**



### *7.1.3 Orçamento das despesas*

Das MOP101.872.770,67 orçamentadas para 2007, realizaram-se despesas no valor de MOP82.625.936,83, a que corresponde uma taxa de execução de 81,11%. Isto deveu-se, em primeiro lugar, ao facto de parte dos projectos de investimento, em aquisições, não terem sido concluídos em 2007, ao contrário do previsto. Exemplificando, os projectos de aquisição de maquinaria, equipamentos e bens duradouros não ficaram concluídos, devido a várias condicionantes. Em segundo lugar, o número dos elementos recrutados foi menos do que o previsto, o que originou um excedente relativamente às despesas com pessoal.

As “Despesas com Pessoal” representaram a maior parte das MOP82.625.936,83 de despesas efectuadas, cifrando-se em MOP49.286.816,12, i.é 59,65% destas. Seguem-se as despesas com a aquisição de “Bens e Serviços”, que totalizaram MOP19.260.902,55, representando 23,31% das despesas efectuadas. Vêm em seguida as despesas com “Transferências Correntes”, cifradas em MOP34.175,40, ocupando 0,04%, e as com “Outras Despesas Correntes”, no total de MOP12.060.519,36, correspondendo 14,6%. As despesas de Investimento foram de MOP1.983.23,40, representando 2,4% das despesas efectuadas.

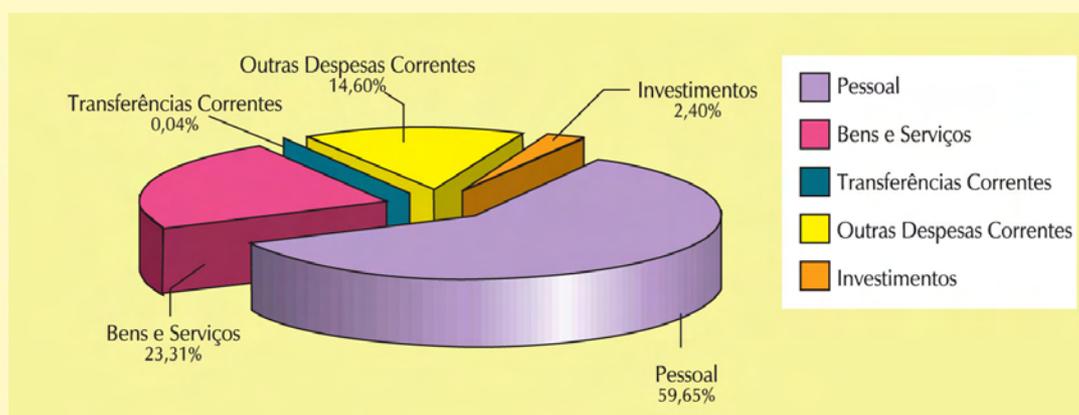
Com MOP96.127.914,49 de receitas cobradas e MOP82.625.936,83 de despesas efectuadas, o saldo de gerência de 2007 foi de MOP13.501.977,66.

O saldo de gerência em 2007 foi de MOP13.501.977,66 e houve uma diminuição de MOP1.498.022,34 em comparação com o previsto, que era de MOP15.000.000,00. Esta diferença deveu-se ao atraso de uma dotação orçamental (de MOP5.731.724,60) prevista para Dezembro de 2007, montante que só foi depositado em 2008 pela instituição responsável na conta bancária do Comissariado.

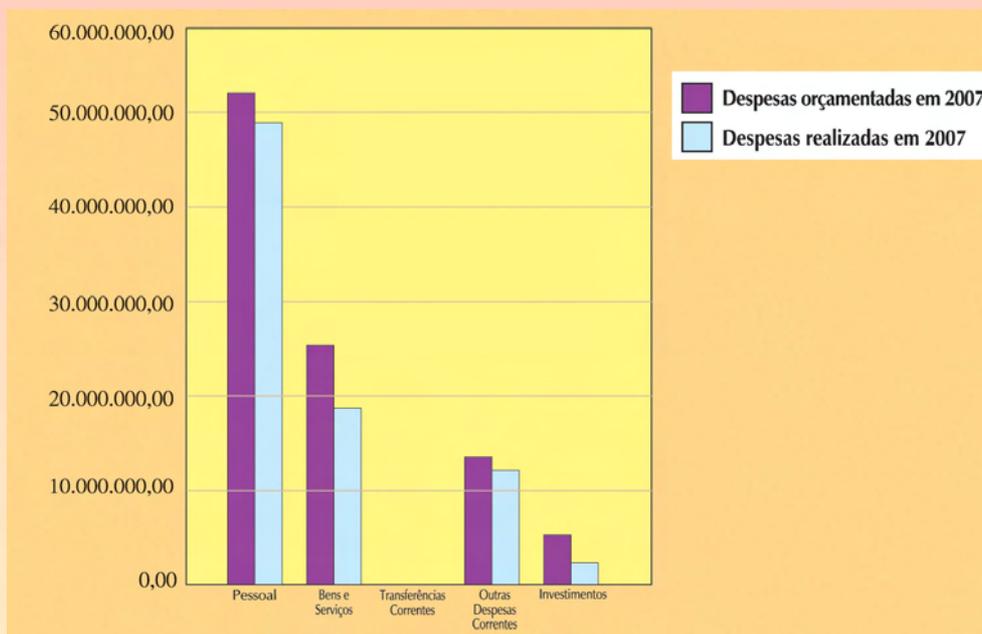
**QUADRO XXV**  
**DESPESAS – GERÊNCIA DE 2007**

Classificação econômica (Rubrica)	Designação	Orçamento (1)	Orçamentos Suplementares (2)	Correcções Orçamentais (3)	Dotação Autorizada (4)=(1)+(2)+(3)	Total de Pagamentos (5)	Saldo Final (4)-(5)	Taxa de Execução (5) / (4)x100%
	<b>DESPESAS CORRENTES</b>							
<b>01-00-00-00</b>	<b>PESSOAL</b>	52.345.000,00			52.345.000,00	49.286.816,12	3.058.183,88	94,16%
01-01-00-00	Remunerações Certas e Permanentes	49.127.000,00		490.000,00	49.617.000,00	47.363.797,70	2.253.202,30	95,46%
01-02-00-00	Remunerações Acessórias	1.738.000,00		(240.000,00)	1.498.000,00	1.105.540,00	392.460,00	73,80%
01-03-00-00	Abonos em Espécie	20.000,00			20.000,00	15.162,00	4.838,00	75,81%
01-05-00-00	Previdência Social	510.000,00		(50.000,00)	460.000,00	337.230,00	122.770,00	73,31%
01-06-00-00	Compensação de Encargos	950.000,00		(200.000,00)	750.000,00	465.086,42	284.913,58	62,01%
<b>02-00-00-00</b>	<b>BENS E SERVIÇOS</b>	24.922.000,00		325.000,00	25.247.000,00	19.260.902,55	5.986.097,45	76,29%
02-01-00-00	Bens Duradouros	480.000,00			480.000,00	169.372,30	310.627,70	35,29%
02-02-00-00	Bens Não Duradouros	1.322.000,00		270.000,00	1.592.000,00	963.461,10	628.538,90	60,52%
02-03-00-00	Aquisição de Serviços	23.120.000,00		55.000,00	23.175.000,00	18.128.069,15	5.046.930,85	78,22%
<b>04-00-00-00</b>	<b>TRANSFERÊNCIAS CORRENTES</b>	40.000,00			40.000,00	34.175,40	5.824,60	85,44%
<b>04-02-00-00</b>	<b>Instituições particulares</b>	20.000,00			20.000,00	20.000,00		100,00%
04-04-00-00	Exterior	20.000,00			20.000,00	14.175,40	5.824,60	70,88%
<b>05-00-00-00</b>	<b>OUTRAS DESPESAS CORRENTES</b>	13.339.000,00	6.196.770,67	(2.325.000,00)	17.210.770,67	12.060.519,36	5.150.251,31	70,08%
05-02-00-00	Seguros	345.000,00			345.000,00	112.436,60	232.563,40	32,59%
05-04-00-00	Diversas	12.994.000,00	6.196.770,67	(2.325.000,00)	16.865.770,67	11.948.082,76	4.917.687,91	70,84%
	<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>							
<b>07-00-00-00</b>	<b>INVESTIMENTOS</b>	5.030.000,00		2.000.000,00	7.030.000,00	1.983.523,40	5.046.476,60	28,22%
07-03-00-00	Edifícios			2.000.000,00	2.000.000,00		2.000.000,00	0,00%
07-09-00-00	Material de transporte	150.000,00			150.000,00		150.000,00	0,00%
07-10-00-00	Maquinaria e equipamento	4.880.000,00			4.880.000,00	1.983.523,40	2.896.476,60	40,65%
<b>TOTAL</b>		<b>95.676.000,00</b>	<b>6.196.770,67</b>	<b>0,00</b>	<b>101.872.770,67</b>	<b>82.625.936,83</b>	<b>19.246.833,84</b>	<b>81,11%</b>

**QUADRO XXVI**  
**ESTRUTURA DAS DESPESAS REALIZADAS EM 2007**



**QUADRO XXVII**  
**COMPARAÇÃO ENTRE DESPESAS ORÇAMENTADAS E REALIZADAS EM 2007**



## 7.2 Pessoal

Perante o aumento de tarefas das subunidades do Serviço do CCAC, pela Ordem Executiva n.º 28/2003, de 21 de Julho de 2003, foi alterada a dotação de pessoal do Serviço do Comissariado contra a Corrupção, referida no artigo 31.º do Regulamento Administrativo n.º 31/2000, sendo agora de 109 unidades. Em 31 de Dezembro de 2007, o número de efectivos do CCAC era de 128 elementos.

**QUADRO XXXVII**  
**EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE EFECTIVOS ENTRE 1999 E 2007**

<b>Cargo</b>	<b>31-12-1999</b>	<b>31-12-2000</b>	<b>31-12-2001</b>	<b>31-12-2002</b>	<b>31-12-2003</b>	<b>31-12-2004</b>	<b>31-12-2005</b>	<b>31-12-2006</b>	<b>31-12-2007</b>
Comissário	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Adjunto do Comissário	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Chefe de gabinete	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Assessor/Técnico agregado	2	5	6	6	6	5	4	4	4
Chefe de departamento	---	---	1	1	1	1	1	1	1
Investigador-chefe geral	---	---	2	2	3	3	2	2	3
Chefe de divisão	1	1	1	---	1	1	1	1	1
Técnico superior	6	5	4	6	4	3	3	4	5
Técnico superior de informática	---	---	---	1	2	1	2	2	1
Intérprete-tradutor	3	1	1	---	---	---	---	---	---
Secretário pessoal	2	1	2	2	1	1	2	2	2
Adjunto de gabinete	---	---	---	---	1	1	1	1	1
Letrado	---	---	1	1	1	1	1	1	---
Técnico	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Técnico de informática	---	---	---	---	1	1	2	2	2
Investigador	---	19	32	35	40	50	49	61	55
Adjunto-técnico	5	7	6	8	18	16	15	13	18
Assistente de relações públicas	2	2	2	2	1	---	---	---	---
Técnico auxiliar	---	---	6	7	6	6	6	7	11
Assistente de informática	---	1	1	1	1	1	---	---	---
Oficial administrativo	3	3	3	3	3	5	6	6	6
Operário e auxiliar	12	12	11	11	11	11	11	11	11
Trabalhador eventual	---	---	---	---	---	---	1	2	2
<b>TOTAL</b>	<b>41</b>	<b>62</b>	<b>84</b>	<b>91</b>	<b>106</b>	<b>112</b>	<b>112</b>	<b>125</b>	<b>128*</b>

\* Não estão incluídos 13 formandos do programa de formação de pessoal investigador.



## **ANEXO**

# **Resumos de Casos da Provedoria de Justiça Investigados com Processos Instruídos**



## ANEXO

### Resumos de Casos da Provedoria de Justiça Investigados com Processos Instruídos

*Processo n.º 01/2007*

*Assunto: Alterações supervenientes das regras de recrutamento*

No tratamento de uma queixa, o Commissariado detectou que o Serviço F tinha alterado, sem autorização prévia, as regras da prova de um concurso público destinado a recrutar técnicos superiores em regime de contrato além do quadro. Tal alteração consistiu em realizar adicionalmente uma segunda prova escrita, o que terá prejudicado os interesses dos candidatos. Das diligências que foram efectuadas, ficou comprovado que houve realmente prática de infracção administrativa que constituiu prejuízo aos direitos legítimos dos candidatos. Tendo em conta que este concurso público fora aprovado pela entidade tutelar do Serviço F, o Commissariado resolveu, através de recomendação informal, comunicar com a entidade tutelar do Serviço F, no sentido de informá-la e solicitar-lhe que tomasse medidas para a regularização da situação. Posteriormente, a referida entidade tutelar informou que aceitou plenamente as “recomendações” do Commissariado e que as tomaria em consideração nos processos de recrutamento que venham a ser realizados no futuro. No entanto, revelou que a introdução da segunda ronda de provas escritas no processo de recrutamento tinha por objectivo meramente esclarecer as dúvidas resultantes do resultado da primeira ronda da prova escrita, não constituindo infracção à lei a segunda prova escrita, na medida em que o vínculo formal dos processos de recrutamento do pessoal em regime de contrato além do quadro é menos rigoroso do que o de recrutamento de pessoal do quadro, considerando assim que o resultado da classificação é imparcial e objectivo. Do ponto de vista do Commissariado, a posição tomada pela respectiva entidade tutelar merecia ser melhor analisada, razão pela qual foi instruído o processo.

1. Em 20 de Fevereiro de 2006, o Serviço F, depois de obter a autorização para efectuar o recrutamento e aprovação das regras de selecção da entidade tutelar, publicou nos jornais um anúncio de recrutamento de três técnicos superiores em regime de contrato além do quadro e segundo o mesmo anúncio, a selecção seria feita mediante a prestação de prova escrita de conhecimentos, com a duração máxima de três horas, complementada por entrevista profissional e análise curricular. Sendo a prova escrita de conhecimentos

eliminatória, os candidatos que obtivessem classificação inferior a cinco valores nessa prova, numa escala de 0 a 10 valores, não poderiam participar na entrevista. Na classificação geral, a ponderação da prova escrita seria de 50%, a entrevista profissional de 35% e a análise curricular de 15%.

2. Neste concurso público, um total de 351 candidatos admitidos foram avisados de que a prova escrita era realizada a 11 de Junho. Compareceram na data da prova escrita 206 candidatos, dos quais 56 foram aprovados e 138 reprovados, para além de 12 candidatos eliminados por preenchimento irregular da prova.
3. No dia 17 de Julho, o Júri, ao apreciar o resultado da referida prova escrita, decidiu que os candidatos aprovados se deveriam submeter à segunda ronda da prova escrita, só podendo ser admitidos à entrevista depois de obterem aprovação nesta segunda prova. Decidiu também que a classificação da prova escrita de conhecimentos seria calculada pela média aritmética das classificações das duas rondas da prova escrita, mantendo-se inalterada a percentagem da classificação a atribuir a cada factor de selecção.
4. Por outras palavras, o Júri decidiu-se pela realização de uma segunda ronda da prova escrita, depois de os candidatos participarem numa prova escrita com duração de três horas. Tal decisão, na realidade, alterou as regras iniciais de selecção homologadas pela entidade tutelar e que foram tornadas públicas.
5. É de referir que o regime jurídico da função pública em vigor não prevê regras concretas de procedimento relativas ao recrutamento do pessoal em regime do contrato além do quadro. Se, porém, a Administração resolver contratar pessoal mediante concurso público, o respectivo procedimento de recrutamento deverá obedecer aos princípios gerais do “Código do Procedimento Administrativo”, designadamente os princípios da legalidade, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade, e da boa fé.
6. O n.º 1 do artigo 3.º do “Código do Procedimento Administrativo” preceitua que “os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos”.
7. A “lei” e o “direito” que aqui respeitam não se cingem apenas às “leis formais” promulgadas pelo órgão com competência legislativa, abrangem também as “leis materiais”, i.e., normas jurídicas vinculativas a que a Administração deve obedecer. No caso *sub examine*, as regras de selecção elaboradas pelo Serviço F para este concurso público, e que foram homologadas pela entidade tutelar competente para iniciar o recrutamento e

publicadas, constituem o “direito” aplicável àquele procedimento de recrutamento, sendo vinculativo tanto para a Administração como para os candidatos.

8. Por isso, tendo os candidatos sido aprovados na prova escrita com duração de três horas que teve lugar no dia 11 de Junho, adquiriram o direito de “passarem à fase da entrevista”, direito este que a Administração devia respeitar e reconhecer.
9. O facto do Júri ter tomado a decisão sobre a realização adicional da segunda ronda da prova escrita “limitou” o “direito” adquirido pelos candidatos aprovados, visto que os mesmos só podiam submeter-se à entrevista depois de participar na segunda ronda da prova e ali tiverem sido aprovados. Com efeito, um candidato que devia ter direito de participar na entrevista acabou por ser eliminado na segunda ronda da prova escrita devido à “falta de comparência”, ficando os seus legítimos direitos manifestamente prejudicados.
10. Além disso, esta medida do Júri de realizar duas provas escritas em vez de uma desvalorizou a classificação que os candidatos obtiveram na prova escrita no dia 11 de Junho, ou seja, de 50% para 25%. Isto não só “baixou” de forma injusta as notações de alguns candidatos, como também resultou daí que a classificação tivesse um resultado diverso. E os candidatos que estavam em condições de ocupar um cargo mediante concurso público (se fossem seguidos os critérios iniciais de selecção, um candidato de apelido Kou estaria classificado no 3.º lugar, mas, com a alteração dos critérios de selecção passou a ocupar o 5.º lugar) acabaram por ver afastada a hipótese de serem recrutados.
11. Segundo o artigo 4.º do “Código do Procedimento Administrativo”, “compete aos órgãos administrativos prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos residentes”.
12. Por outras palavras, apesar de ser competência da Administração a prossecução do interesse público, esta não pode ignorar os direitos legítimos dos particulares. Tal como acontece neste caso, o direito de passar à fase da entrevista adquirido pelos candidatos de acordo com as “regras” inicialmente estabelecidas bem como as vantagens decorrentes da obtenção de notas altas na primeira ronda da prova escrita devem ser respeitados, não devendo ser realmente prejudicados devido ao acto da Administração.
13. Por sua vez, os 138 candidatos reprovados na prova escrita viram também os seus direitos prejudicados, na medida em que não obtiveram o mesmo tratamento que foi dado aos candidatos aprovados.
14. Com efeito, o Júri aplicou critérios de selecção diferentes em relação a um mesmo grupo de

candidatos. Para os candidatos aprovados na primeira ronda da prova escrita, o Júri adoptou o critério de selecção “alterado”, tomando a média aritmética das duas rondas da prova escrita como classificação da prova de conhecimentos. Contrariamente, em relação aos candidatos reprovados na primeira ronda da prova escrita, o Júri eliminou-os com base no critério de selecção “antes da alteração”, privando-os do direito de participar na segunda ronda da prova escrita que, de acordo com o critério “alterado”, representava 50% da classificação da prova escrita e 25% da classificação geral. Desta feita, foi-lhes retirada a possibilidade de obterem uma classificação mais alta e, da média aritmética das duas provas escritas, poderem passar à fase da entrevista.

15. Além disso, a referida actuação do Júri foi também injusta para os 145 candidatos admitidos que estiveram ausentes da prova escrita realizada no dia 11 de Junho.
16. Não obstante a desistência da prova escrita de 11 de Junho, a decisão de comparecer ou não na prova escrita foi tomada por esses candidatos admitidos com base, em última análise, nas “regras” publicadas no anúncio de concurso público pelo Júri e homologadas pela entidade tutelar que consistiam numa única prova escrita. Se os serviços competentes tivessem avisado em tempo útil que iria haver uma nova ronda da prova escrita que permitia a participação de todos os candidatos admitidos, os mesmos poderiam, então, ponderar a sua participação na prova escrita de 11 de Junho, consoante a alteração que foi introduzida nas regras da selecção. Face a estes dados, os serviços competentes ao procederem à alteração do critério de selecção depois da realização da prova escrita, negligenciaram manifestamente a convicção dos candidatos admitidos de que estes serviços actuariam em função das “regras” de selecção publicadas, violando assim o “princípio da boa fé”.
17. Importa chamar a atenção para o facto de que o Júri, na reunião do dia 9 de Junho (antes da realização da primeira ronda da prova), referiu que “a prova escrita com duração máxima de três horas constante do anúncio de concurso público talvez não tenha capacidade para provar os conhecimentos profissionais e de redacção com eficácia e plenitude. Caso se entenda necessário, realizar-se-á uma nova prova escrita destinada à avaliação da capacidade de redacção dos candidatos aprovados nesta prova escrita”; no entanto, não tomaram nenhuma decisão a esse respeito naquela altura nem avisaram os candidatos admitidos sobre a realização adicional da segunda ronda da prova escrita. Só depois da prova escrita que teve lugar a 11 de Junho é que consideraram “necessária” a realização adicional da segunda ronda da prova escrita, só sendo admitidos os candidatos aprovados na primeira ronda da prova escrita.

18. Isto mostra naturalmente que os serviços competentes não se subordinam à justiça e imparcialidade no tratamento dado a todas as pessoas relacionadas.
19. Com efeito, os serviços competentes têm todo o direito de estabelecer “regras” para escolher as pessoas mais adequadas. Se se vier detectar depois que as “regras” não correspondem à intenção original e introduzir nelas alterações, o que é compreensível, isso não significa que os serviços competentes podem a “qualquer momento” e por “qualquer pretexto de interesse público” proceder a alterações; caso contrário, os princípios orientadores previstos no “Código do Procedimento Administrativo” terão apenas expressão nominal.
20. Pelo que no caso em apreço, se o Júri entendesse realmente necessário realizar duas rondas da prova escrita para avaliar as capacidades dos candidatos, deveria ter alterado e publicado o critério de selecção antes da realização da prova escrita de 11 de Junho (ou pelo menos avisar os candidatos que reuniam os requisitos necessários), em vez de repudiar os critérios inicialmente estabelecidos depois da sua vigência, visto que, uma vez implementadas essas “regras” de selecção (neste caso já tinha sido realizada a respectiva prova escrita), os serviços em questão não tinham o direito de alterá-las. Desta feita, tendo o Júri tomado a decisão de realizar adicionalmente uma segunda ronda da prova escrita depois de ter sido efectuada a primeira, a decisão é “ilegal”.
21. Considerando que as alterações supervenientes introduzidas pela entidade que abriu o concurso público violaram os princípios da legalidade, da igualdade e da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade, e da boa-fé, nesta medida, padecendo o respectivo procedimento da prova destes vícios, o resultado desta é passível de ser anulado.

Atendendo a que a entidade tutelar do Serviço F fez conhecer a este Comissariado que, no seu entendimento, o concurso público não foi afectado por ilegalidade, sendo justo e objectivo o resultado da avaliação, e que não tinha intenção de fazer a devida correcção, o Comissariado decidiu, nos termos da respectiva lei orgânica, comunicar ao Chefe do Executivo a respectiva situação. Atendendo a que, naquela data, ainda corria o prazo para a anulação judicial do resultado do concurso público, o Comissariado entendeu comunicar o presente caso e o vício de violação de lei de que padecia o acto administrativo em questão ao Ministério Público como órgão com legitimidade para interpor o necessário recurso contencioso.

Em conclusão, a entidade tutelar procedeu à revogação do concurso público antes do termo do prazo para a interposição do recurso contencioso, bem como à rescisão do vínculo funcional do pessoal que fora admitido no âmbito deste concurso público.

**Processo n.º 07/2007**

**Assunto: *Justificação de faltas por doença***

No tratamento de um caso que se relaciona com faltas por doença de trabalhadores dos estabelecimentos de ensino superior, o Comissariado detectou que alguns serviços ou organismos públicos dispõem de estatuto de pessoal próprio e adoptam um modelo não autorizado legalmente para justificação de faltas por doença. Dado o facto dos trabalhadores apresentarem diferentes modelos de “justificação de faltas por doença”, os deveres disciplinares e obrigações impostas são também diversos, daí decorrendo uma situação de injustiça, razão pela qual foi instruído o processo.

1. Nos termos do artigo 102.º do “ETAPM”, salvo nos casos de internamento hospitalar, quando a doença implicar a permanência do trabalhador no domicílio, conforme indicação do médico no “atestado médico”, o dirigente do serviço pode, a qualquer momento, solicitar ao médico responsável ou a médico dos Serviços de Saúde de Macau que proceda à verificação de doença no domicílio daquele. Se o trabalhador não estiver no domicílio, as faltas dadas são havidas como injustificadas, salvo se a justificação da ausência apresentada em tempo útil for aceite pelo dirigente do serviço;
2. O mecanismo de “verificação domiciliária da doença” estabelecido nos estatutos de pessoal das instituições de ensino superior P e M é praticamente igual ao disposto no artigo 102.º do “ETAPM”, enquanto que o serviço F aplica subsidiariamente o disposto no “ETAPM”;
3. Os estabelecimentos acima referidos aceitam as justificações das faltas por doença emitidas pelo Hospital Kiang Wu e Hospital da Universidade de Ciência e Tecnologia, que não correspondem ao modelo oficial (atestado médico aprovado pelo despacho n.º 65/GM/99). Nestes atestados não constam, à semelhança do modelo oficial, as opções: “necessita de permanecer no domicílio” e “está incapacitado de comparecer ao serviço, não necessitando de permanecer no domicílio”, para preenchimento do médico. Por outras palavras, estes estabelecimentos de ensino não são capazes de determinar se os trabalhadores doentes carecem, ou não, de permanecer no domicílio de acordo com o modelo não oficial de justificação de faltas por doença apresentado;
4. Nesta situação, o referido “mecanismo de verificação domiciliária de doença” e as regras disciplinares inerentes apenas tem “expressão nominal” uma vez que não produzem nenhum efeito sobre o trabalhador que tenha apresentado uma justificação de faltas por doença através de um modelo não oficial;
5. No entanto, aos trabalhadores doentes que tenham apresentado “atestado médico” de

modelo oficial, é ainda aplicável o referido regime de controlo mediante “verificação domiciliária da doença”. Assim sendo, no caso dos trabalhadores doentes que, na opinião dos médicos, “necessitam de permanecer no domicílio”, que não se encontrem no domicílio, é-lhes necessário justificar a sua ausência, incorrendo em responsabilidade disciplinar se a justificação não for aceite pelo serviço ou estabelecimento a que pertencem.

6. Neste caso, poderá ocorrer uma situação de injustiça. Os trabalhadores que pertencem a um mesmo serviço ou organismo público, apesar de se encontrarem na mesma situação de faltas por doença, estão sujeitos a regimes disciplinares diferentes em virtude de serem diferentes os modelos de “justificação de faltas por doença” apresentados, pelo que se torna necessário dirimir esta situação de injustiça;
7. Evidentemente, a Administração não pode obrigar os hospitais privados a ajustar o modelo das justificações das faltas por doença, com vista a abranger alguns conteúdos concretos; no entanto, a Administração pode aperfeiçoar o seu regulamento interno;
8. Nestes termos, o Comissariado recomendou aos estabelecimentos de ensino superior P e M e ao serviço F que aperfeiçoassem os seus regulamentos internos, no sentido de dirimir a referida situação de injustiça.

As recomendações emanadas deste Comissariado foram aceites pelos estabelecimentos e serviço acima mencionados. Quanto às medidas concretas de melhoria, o serviço F e o estabelecimento de ensino superior P afirmaram que de futuro só aceitarão o “atestado médico” de modelo oficial como documento comprovativo de faltas por doença. Por sua vez, a instituição de ensino superior M decidiu alterar o seu estatuto de pessoal, inserindo a opção de “se não constar no atestado médico a indicação da necessidade de permanecer no domicílio, é considerada necessária”. Além disso, M estipula que o pessoal, no futuro, ao pedir assistência médica no Hospital Kiang Wu, deve solicitar a este Hospital a emissão de “atestado médico” de modelo oficial para justificação das faltas por doença.

***Processo n.º 13/2007***

***Assunto: Processo de autuação contra infracções à “Lei do Comércio Externo”***

No tratamento de um caso, o Comissariado detectou que os agentes de autoridade destacados no Cais de Sampanas Sul interpretaram mal a legislação em vigor e as ordens de serviço dos Serviços a que pertencem, ficando algumas infracções à “Lei do Comércio Externo” livres de investigação e eventual punição, razão pela qual foi instruído o processo. No decorrer

do processo, o Comissariado solicitou também ao Serviço A elementos dos processos das infracções administrativas à “Lei do Comércio Exterior” que havia tratado para uma análise conjunta.

1. Nos termos do n.º 1 do artigo 12.º e n.º 1 do artigo 21.º da “Lei do Comércio Externo”, as operações de comércio externo que se realizem fora das fronteiras aduaneiras oficialmente qualificadas para o efeito constituem infracção penal.
2. Por outro lado, de acordo com os artigos 9.º e 10.º da “Lei do Comércio Externo”, as operações do comércio externo estão sujeitas às licenças de importação e exportação ou declarações de importação e exportação. Salvo nos casos excepcionais previstos expressamente na lei, a falta de licenças ou declarações é autuada pelas autoridades competentes como infracção administrativa, ao abrigo do n.º 1 do artigo 36.º ou n.º 1 do artigo 37.º da “Lei do Comércio Externo”
3. Daí se pode ver que o n.º 1 do artigo 12.º e o n.º 1 do artigo 21.º da “Lei do Comércio Externo” têm por objectivo prever que as operações de comércio externo só possam ser efectuadas através das fronteiras aduaneiras oficialmente qualificadas para o efeito, constituindo infracção penal as operações realizadas fora das fronteiras aduaneiras legais, independentemente de os infractores terem “licença” ou “declaração”; os artigos 9.º e 10.º, n.º 1 do artigo 36.º e n.º 1 do artigo 37.º da mesma lei visam regular as situações que os operadores de comércio externo, aquando da realização das operações de comércio externo, devem efectuar com “licença” ou “declaração”. A falta da licença ou declaração necessária incorre na aplicação da sanção administrativa.
4. Em conformidade com o n.º 1 do artigo 12.º da “Lei do Comércio Externo”, artigo 3.º do “Regulamento das Operações de Comércio Externo” e alínea 3) do artigo 1.º do Aviso da Capitania dos Portos n.º 1/2004, é oficialmente determinado que o Cais de Sampanas Sul é a única fronteira aduaneira que apenas se destina às operações de comércio externo de flores cortadas, não podendo ser utilizado para realizar outras operações de comércio externo de outras mercadorias. Por outras palavras, **ninguém se pode dedicar às operações de comércio externo de mercadorias que não sejam as de flores cortadas no Cais de Sampanas Sul**, sob pena de estar a fazer entrar ou sair quaisquer mercadorias fora das fronteiras aduaneiras legalmente qualificadas para o efeito, o que constitui crime.
5. No entanto, **o Serviço A, invocando o artigo 36.º ou 37.º da “Lei do Comércio Externo”**, i.e., em razão da falta de declaração ou de licença, **autuou os titulares de**

**“cartão de operador de comércio externo” que realizavam operações de comércio externo de mercadorias que não eram flores cortadas no Cais de Sampanas Sul. Tal autuação constitui manifestamente uma ilegalidade administrativa, pois é uma deturpação do estipulado na “Lei do Comércio Externo”.**

6. É de salientar que se à infração administrativa corresponde sanção administrativa é porque o agente não age em conformidade com a lei e porque as suas disposições são de carácter preventivo e não criminal.
7. Relativamente aos operadores de comércio externo que não cumpriam o disposto no artigo 9.º ou 10.º da “Lei de Comércio Externo”, o Serviço competente sancionou-os nos termos do n.º 1 do artigo 36.º ou n.º 1 do artigo 37.º desta Lei, com base no seguinte fundamento: os infractores não cumpriram as disposições preventivas previstas na «Lei de Comércio Externo», na medida que estavam a realizar operações de comércio externo sem para tal estarem munidos da necessária “licença” ou “declaração”.
8. Por outras palavras, quando o Serviço A autuou, com base nas disposições supra referidas, os indivíduos que efectuavam operações de comércio externo de outras mercadorias que não fossem flores cortadas (fazendo sair as mercadorias da RAEM), tal significa que estes indivíduos deviam requerer “licença” ou apresentar “declaração” junto do referido Serviço competente para poderem exportar, através do Cais de Sampanas Sul, estas mercadorias, mesmo que não fossem flores cortadas. Consequentemente, não detendo estes indivíduos a necessária licença ou prestado a devida declaração, incorreram em sanção administrativa.
9. Atendendo a que, de acordo com a “Lei do Comércio Externo” e o aviso da Capitania dos Portos n.º 1/2004, o Cais de Sampanas Sul se destina apenas a efectuar operações de comércio externo de flores cortadas, àqueles indivíduos, mesmo que tivessem requerido junto dos Serviços competentes a “licença” ou apresentado a “declaração”, estes Serviços (incluindo o Serviço A) não poderiam deferir ou dar livre trânsito. Por outras palavras, em termos legais, são absolutamente impossíveis os procedimentos relativos ao pedido da “licença” ou da apresentação da “declaração”.
10. Se em termos legais é absolutamente impossível realizar no Cais de Sampanas Sul operações de exportação de mercadorias que não sejam flores cortadas, mediante “licença” ou “declaração”, como é que o Serviço A pôde autuar os interessados por incumprimento de uma obrigação que é impossível e, até mesmo, ilegal, e aplicar-lhes

uma multa?

11. Se, pelo contrário, considerássemos correcta a autuação do Serviço A com fundamento na falta de “licença” ou “declaração”, isto implicaria que reconhecêssemos, sem sombra de dúvida, que a Administração podia deferir o pedido de “licença” ou homologar a “declaração” daqueles indivíduos, permitindo-lhes, desta forma, realizar legalmente operações de comércio externo de mercadorias que não fossem flores cortadas no referido cais. Este entendimento acabaria por determinar necessariamente a violação da “Lei do Comércio Externo” e do aviso da Capitania dos Portos n.º 1/2004 que regulam as fronteiras aduaneiras.
12. **Desta feita, a autuação do Serviço A aos titulares de “cartão de operador de comércio externo” que realizaram operações de comércio externo de mercadorias que não eram flores cortadas no Cais de Sampanas Sul com base no artigo 36.º ou 37.º da “Lei do Comércio Externo”, constitui manifestamente uma ilegalidade administrativa.**
13. **É de chamar a atenção para o facto de que, se do ponto de vista da política ou da prática do comércio externo da RAEM, o Serviço competente considerar inviável autuar os indivíduos que realizam operações de comércio externo de mercadorias que não sejam flores cortadas no Cais de Sampanas Sul, cabe então ao Serviço A acompanhar este problema e tomar as medidas adequadas (por exemplo, ponderar a revisão da lei) para colmatar as “lacunas legais” resultantes da orientação política, com vista a atribuir-lhe um efeito punitivo e dissuasor.**
14. Por outro lado, o Serviço A emitiu em 2001 um conjunto de instruções de serviço alfandegário relativas ao Cais de Sampanas Sul (memorando n.º 02/ADG\_SIN/2001), dando ordem ao pessoal da linha da frente para cumprir rigorosamente a “Lei do Comércio Externo”. E, segundo as instruções, os titulares de cartão de operador de comércio externo que fazem sair da RAEM mais de “três pacotes de cigarros (200 cada), duas garrafas de vinho (um litro cada) ou mercadorias semelhantes com valor superior a duas mil patacas” só podem ser liberados depois do pessoal ter efectuado o respectivo registo.
15. No entanto, de acordo com as declarações do comandante responsável pela gestão dos postos aduaneiros do Porto Interior e de dois agentes que desempenharam funções de graduado de serviço (de categoria imediatamente inferior ao comandante e responsável pela transmissão de ordens superiores aos seus subordinados) nos postos aduaneiros

do Porto Interior, constatamos que, **havia “entendimentos” e “actuações” diferentes em relação às medidas sobre o registo e de livre trânsito constantes nas instruções de serviço.** Um deles afirmou que as mercadorias com valor superior a cinco mil patacas podiam passar depois de efectuado o registo, outro referiu que as mercadorias com valor superior a cinco mil patacas não podiam ser objecto de livre trânsito. Também houve quem alegasse que eram apreendidas as mercadorias com valor superior a cinco mil patacas. Por outro lado, relativamente às situações em que se procedia à autuação dos titulares de cartão de operador de comércio externo, de acordo com o artigo 37.º da “Lei do Comércio Externo”, também se verificou haver versões diferentes. Um dos inquiridos afirmou que são sempre autuados os titulares de cartão de operador que transportem mercadorias com valor superior a cinco mil patacas, independentemente de estas estarem ou não ocultadas, enquanto outro referiu que os titulares de cartão de operador só são autuados quando se detecta que ocultam propositadamente as mercadorias transportadas.

16. **Na situação referida, é realmente uma interrogação se o pessoal da linha da frente consegue cumprir o objectivo (fiscalizar os titulares de cartão de operador de comércio externo que transportem para fora mercadorias, a fim de evitar que eles não violem a lei da RAEM) e satisfazer as exigências (aplicar rigorosamente a “Lei do Comércio Externo” e efectuar registo para controlo em determinadas situações) das instruções acima mencionadas.**
17. O Comissariado detectou no “Caderno do Registo de Objectos para Uso Pessoal dos Titulares de Cartão de Operador de Comércio Externo do Cais de Sampanas Sul” que foi fornecido pelo Serviço A, que o valor total das mercadorias transportadas por alguns titulares de cartão de operador de comércio externo ultrapassava as cinco mil patacas, mesmo que para o respectivo cálculo se tivesse em consideração o critério do “dia inteiro”, e, da quantidade e frequência do transporte de mercadorias semelhantes, era difícil chegar à conclusão se as estas mercadorias eram para uso ou consumo pessoal. Em termos objectivos, estas operações deviam ser consideradas por operações de comércio externo e, no entanto, o Serviço A apenas se limita a registá-las e deixá-las passar como objectos de uso pessoal.
18. Relativamente a isto, o comandante dos postos aduaneiros do Porto Interior explicou que os titulares de cartão de operador de comércio externo muitas vezes apresentam facturas, mostrando que o valor total dos objectos que levam é inferior a cinco mil patacas. Quando o pessoal do Serviço A telefona para as lojas no sentido de verificar a

autenticidade da factura, estas respondem sempre que venderam as mercadorias pelo preço constante da factura aos respectivos titulares de cartão de operador de comércio e, por isso, o Serviço A não vê outra medida que possa refutar o preço declarado pelas respectivas lojas.

19. Com efeito, em relação à questão das facturas apresentadas pelos interessados que mostram que os preços das mercadorias não correspondem à realidade, a “Lei do Comércio Externo” prevê que os serviços competentes possam avaliar os preços de acordo com os seguintes critérios: “1) Valor médio das mais recentes importações e exportações de mercadorias de natureza e quantidades idênticas ou análogas e da mesma proveniência; 2) Preço médio da venda local de mercadorias idênticas ou análogas, em três estabelecimentos da RAEM, ou número menor se os não houver, descontado de uma margem bruta de comercialização, no caso de venda a retalho, não superior a 30% e do valor do imposto de consumo pago” (al. 1) e 2) do n.º 2 do art. 34.º da Lei 7/2003). Por outras palavras, se o Serviço A tiver dúvidas sobre o valor das mercadorias constante da factura, não será por ausência de lei que não se fará a necessária confirmação do valor das mercadorias.
20. Acresce que, de acordo com o “Regulamento das Operações de Comércio Externo”, os interessados preenchem o tipo, quantidade e preço de mercadorias nas licenças ou declarações de importação ou exportação, ficando um dos exemplares da respectiva licença e declaração arquivado no Serviço A. Assim, deve o próprio Serviço A ter arquivado elementos sobre os preços de mercadorias que entram e saem da RAEM. Além disso, segundo os elementos que o Comissariado obteve do Serviço A, nos processos de autuação contra os interessados que tenham praticado infracção administrativa à “Lei do Comércio Externo”, os instrutores também promovem a diligência de consultar três estabelecimentos comerciais da RAEM a fim de avaliar o valor de mercadorias envolvidas.
21. Por isso, o esclarecimento prestado pelo comandante dos postos aduaneiros do Porto Interior, tanto na lei como na prática, não é convincente, principalmente porque, de acordo com os elementos constantes do “Caderno do Registo de Objectos para Uso Pessoal dos Titulares de Cartão de Operador de Comércio Externo do Cais de Sampanas Sul”, as mercadorias que os titulares do cartão de operador de comércio externo se fazem transportar para fora da RAEM, não são mercadorias “raras”.
22. **Merece salientar-se que, nos termos do artigo 86.º do “Código do Procedimento Administrativo”, a Administração tem o dever de procurar averiguar todos os**

- factos cujo conhecimento seja conveniente para a justa e rápida decisão do procedimento, podendo, para o efeito, recorrer a todos os meios de prova admitidos em direito. Caso contrário, pode-se levantar suspeitas de que a Administração esteja a violar o “Código do Procedimento Administrativo”.**
23. **Seja como for, mesmo que o Serviço A considere difícil de aplicar, na prática, as medidas de investigação e de determinação do valor previstas na “Lei do Comércio Externo”, do ponto de vista da “legalidade administrativa”, deve proceder-se ao estudo e formular propostas de alteração à legislação no sentido de facilitar a aplicação da lei, ou estabelecer critérios gerais de aplicação da lei (avaliação do valor) que sejam mais operacionais, em vez de nada fazer a simples pretexto de se tratar de um “acto administrativo pontual”.**
24. Quanto ao modo como se determina que o transporte de mercadorias de e para RAEM constitui “fraccionamento de mercadorias ou produtos que, no seu conjunto, correspondem a uma única operação de valor superior a 5.000,00 patacas” previsto na alínea 2) do n.º 1 do artigo 10.º da “Lei do Comércio Externo”, o comandante dos postos aduaneiros do Porto Interior afirmou que, para a determinação deste valor, o Serviço A toma em consideração o valor global das mercadorias transportadas no período de um dia.
25. Contudo, no seguimento desta linha de entendimento, desde que qualquer pessoa faça sair, **uma vez ou várias vezes por dia**, mercadorias análogas de valor não superior a 5.000,00 patacas (por exemplo, num total de 4.999,00 patacas segundo consta da factura), e mesmo que esta situação persista durante um mês, esta operação não será considerada como uma operação de comércio externo do tipo “estratagemas das formigas” (i.e. muitos operadores que transportam pequenas quantidades de mercadoria de cada vez), pelo que está livre de ser autuada. Este entendimento parece estar a encorajar as pessoas que se dedicam, na prática, às operações de comércio externo, a procederem ao “fraccionamento das mercadorias a serem transportadas”, para contornarem a lei.
26. **Obviamente, o Serviço A no cumprimento das suas atribuições de controlo sobre as operações de comércio externo, vê-se na necessidade de estabelecer os critérios de aplicação da lei; no entanto, os mesmos critérios não podem estar fora do senso comum e devem ser operacionais, pelo que o Serviço A necessita de estabelecer claramente critérios de aplicação da lei e um mecanismo para indicar em que situações se deve pedir instruções superiores, para evitar que se levantem**

**suspeitas injustificadas relativamente ao pessoal da linha da frente por estes “não estarem a aplicar a lei” para privilegiarem determinadas pessoas.**

27. Além disso, o Comissariado detectou também que o pessoal do Serviço A, ao fazer constar os elementos no “Caderno do Registo de Objectos para Uso Pessoal dos Titulares de Cartão de Operador de Comércio Externo do Cais de Sampanas Sul”, não menciona os dados de identificação do próprio agente da autoridade. É de realçar também que os referidos dados de registo ainda não estão informatizados.
28. Com efeito, mesmo que seja exigível o preenchimento dos dados de identificação do agente (por exemplo, o número do agente), objectivamente não é suficiente para chegar à conclusão que isto agrava o volume de trabalho do agente que faz o registo. Muito pelo contrário, a existência destes dados de identificação trazem, indubitavelmente, benefícios à gestão interna do Serviço, pois permitem, nomeadamente, facilitar a investigação da identidade do agente que foi encarregado de determinado registo.
29. **Acresce que, se o Serviço competente informatizar o respectivo processo, por um lado, contribui para a simplificação das formalidades do registo do pessoal da linha da frente, por outro lado, pode também obter, de forma sistemática, estatísticas dos dados relativos ao transporte de mercadorias para fora da RAEM por determinado titular de cartão de operador de comércio, para que os agentes de autoridade determinem se esta mercadorias transportadas pelos interessados podem ser ou não considerados como mercadorias para “uso ou consumo pessoal”, ou que não pertencem ao “fraccionamento de mercadorias ou produtos que, no seu conjunto, correspondem a uma única operação de valor superior a 5.000,00 patacas”.**
30. **Por isso, se o Serviço A puder utilizar de forma apropriada a tecnologia informática para sintetizar eficazmente os elementos relativos aos titulares de cartão de operador de comércio que transportem mercadorias para fora das fronteiras da RAEM, não só ajuda na aplicação dos referidos critérios de determinação, como contribui para aumentar a credibilidade que os cidadãos depositam na imparcialidade do Serviço A.**
31. Por fim, o Comissariado, no tratamento do caso em apreço, analisou incidentalmente os processos de infracção administrativa à “Lei do Comércio Externo” facultados pelo Serviço A, tendo detectado em alguns deles ilegalidades ou irregularidades

administrativas.

32. Em primeiro lugar, os processos de infracção administrativa à “Lei do Comércio Externo”, tratados pelo Serviço A são muito morosos, tendo-se nalguns deles verificado prescrição. Segundo foi explicado pelo chefe do Departamento da Propriedade Intelectual, responsável pelo tratamento dos processos de infracção administrativa, a morosidade dos processos é devido à intensa procura e insuficiência de instrutores. Acrescentou ainda que esta questão já foi comunicada aos respectivos dirigentes.
33. De facto, nos termos dos artigos 11.º (princípio da decisão) e 12.º (princípio da desburocratização e da eficiência) do “Código do Procedimento Administrativo”, o Serviço A tem o dever de acompanhar em tempo útil os processos de infracção administrativa e fazer todos os esforços para evitar que se verifique a prescrição processual, pois só assim observará o princípio primacial da “legalidade administrativa”. Caso se verifiquem situações de intensa procura ou insuficiência de pessoal, é de toda a conveniência estabelecer, **por escrito**, um mecanismo de tratamento dos casos conforme a importância e a urgência, principalmente a definição de critérios e o estabelecimento de prioridades para os casos que estão prestes a prescrever ou que comportem circunstâncias graves (por exemplo quando envolvem um montante avultado), de forma a assegurar a confiança dos cidadãos e evitar que se levantem suspeitas de que o Serviço está a proteger intencionalmente os infractores, deixando os processos de infracção prescrever, salvaguardando, desta forma, a credibilidade do Serviço competente.
34. Por outro lado, o Comissariado detectou que um instrutor, no tratamento de um caso, invocou por erro o artigo 25.º da “Lei do Comércio Externo” (“As multas previstas na presente lei podem ser atenuadas ou não aplicadas quando o valor das mercadorias for diminuto e a infracção revestir carácter ocasional”), isentando, desta forma, o infractor do pagamento de multa.
35. É de referir que para a aplicação do artigo 25.º da “Lei do Comércio Externo” devem ser preenchidos dois pressupostos: **1) O valor das mercadorias envolvidas na infracção ser diminuto; e 2) A infracção revestir-se de carácter ocasional.**
36. Não se vê nenhuma definição sobre “valor diminuto” do artigo 25.º no texto da “Lei do Comércio Externo”, mas segundo o parecer elaborado pela Segunda Comissão Permanente da Assembleia Legislativa aquando da apreciação na generalidade e especialidade do projecto da “Lei do Comércio Externo”, retira-se que a intenção do

- “legislador” era a de ser aplicado a este “valor diminuto”o disposto no artigo 196.º do “Código Penal”, i.e., valor que não exceda as 500,00 patacas.
37. O disposto no artigo 25.º é a isenção do pagamento de multa estabelecida pelo legislador em relação às infracções administrativas e multas previstas na “Lei do Comércio Externo”. A possibilidade de invocá-lo nos casos concretos está dependente da verificação simultânea de pressupostos da aplicação daquele artigo, i.e., **1) o valor das mercadorias envolvidas na infracção ser diminuto; e 2) a infracção revestir-se de carácter ocasional**. A título de exemplo, se a carne crua não inspeccionada que é introduzida na RAEM tiver valor inferior a 500,00 patacas e, sendo o agente primário, o Serviço competente pode invocar o disposto no artigo 25.º da “Lei do Comércio Externo”, isentando-o do pagamento de multa.
38. No entanto, se a infracção consistir na falta de apresentação de declaração por parte do infractor, este ao fazer entrar na RAEM mercadorias com valor superior a 5.000,00 patacas, neste caso, porque o valor das mercadorias (pelo menos de 5.000,00 patacas) envolvidas é necessariamente superior a 500,00 patacas, é claro que isto não preenche os pressupostos para a isenção do pagamento de multa prevista no artigo 25.º da “Lei do Comércio Externo”.
39. Merece salientar-se que o aplicador da lei não pode negar que “o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados” (n.º 3 do artigo 8.º do “Código Civil”), pelo que aquela disposição legal não foi criada especialmente para determinado tipo de situações de infracção de “valor diminuto de mercadorias” de rara ocorrência. Assim, quando se verifique a impossibilidade de verificação de todos os pressupostos para a isenção de pagamento da multa estabelecida pelo legislador, não se pode absolutamente concluir de forma arbitrária que a intenção do legislador foi a de isentar do pagamento de multa “desde que se verifique qualquer um dos pressupostos”.
40. Com efeito, se na aplicação da disposição legal (artigo 25.º) que isenta do pagamento de multa, pudermos entender, consoante cada caso concreto, que o estabelecido pelo legislador: “o valor das mercadorias envolvidas na infracção é diminuto e a infracção reveste-se de carácter ocasional”, consiste no “valor das mercadorias envolvidas na infracção ser diminuto ou a infracção revestir-se de carácter ocasional”, dá azo a que se crie o seguinte sofisma: Mesmo que o infractor tenha importado, sem declaração, mercadorias no valor que varie entre as dezenas e os milhões de patacas, desde que seja primário ou a mercadoria revestir-se de carácter ocasional, pode ser invocado o

disposto no artigo 25.º da “Lei do Comércio Externo” para o isentar do pagamento de multa.

41. Acresce que, mesmo que se adopte um critério aplicável menos exigente em relação ao artigo 25.º da “Lei do Comércio Externo”, i.e., o critério de o “valor das mercadorias ser diminuto” referido neste artigo, em relação às infracções que ultrapassem o limite legalmente estabelecido, deve ser entendido como a parte do valor da mercadoria que “excede o limite” e não o valor total da mercadoria, ou seja, no caso de “fazer entrar na RAEM mercadorias com valor total superior a 5.000,00 patacas, sem a “declaração de importação” exigida por lei”, ao determinar se o valor de mercadorias preenche ou não os pressupostos para a isenção do pagamento de multa, ou seja, relativamente ao “valor diminuto”, deve ser apreciada apenas a parte que exceda o limite (valor da mercadoria de 5.000,00 patacas) e que está dispensada da declaração prevista na lei. Nesta conformidade, só é aplicável a isenção de pagamento da multa prevista no artigo 25.º da “Lei do Comércio Externo” quando o valor total das mercadorias envolvidas no respectivo caso for inferior a 5.500,00 patacas e desde que o outro requisito (o acto revestir-se de carácter ocasional) esteja também preenchido.
42. No entanto, o Comissariado detectou que alguns casos em que o instrutor invocou o artigo 25.º da “Lei do Comércio Externo” para isentar a multa, as respectivas mercadorias tiveram manifestamente valor superior a 5.500,00 patacas. De destacar que o valor de mercadorias dum determinado caso atingiu o “valor elevado” definido pelo artigo 196.º do “Código Penal”.
43. **Nestes termos, para precaver que os intrutores apliquem erroneamente a disposição legal de isenção do pagamento da multa, o que poderá dar azo a que se apresentem denúncias de alegada prática dos crimes de prevaricação e de abuso de poder, torna-se necessário que o Serviço A estabeleça critérios quanto à aplicação do disposto no artigo 25.º da “Lei do Comércio Externo”, pois, desta forma, poderá salvaguardar a credibilidade da Administração.**
44. Em relação às questões acima expostas, o Comissariado decidiu recomendar o Serviço A que tomasse as seguintes medidas:
  - (1) Na vertente dos assuntos alfandegários:
    - A. **Em termos gerais, devem ser estabelecidas instruções escritas claras para o pessoal, principalmente os critérios que definem quais os objectos que pertencem ao “uso pessoal” e quais os que**

**constituem “fraccionamento de mercadorias ou produtos que, no seu conjunto, correspondem a uma única operação de valor superior a 5.000,00 patacas” quando são transportados para dentro ou para fora da RAEM.**

**B. Trabalhos alfandegários no Cais de Sampanas Sul:**

- a. **Cessar a autuação contra os titulares de cartão de operador de comércio que realizem operações de comércio externo alheias às flores cortadas no Cais de Sampanas Sul, nos termos do artigo 36.º ou 37.º da “Lei do Comércio Externo”. Se, é pelo facto da questão política ou da prática procedimental que se levantam dúvidas sobre a viabilidade de levantar processo criminal contra os referidos titulares de cartão de operador de comércio, deverá, então, ser ponderada a alteração da lei, a fim de a dotar do efeito sancionatório e dissuasor.**
- b. **Rever e resolver a actual situação caótica da aplicação das instruções de serviço no Cais de Sampanas Sul, principalmente clarificar os critérios de dar livre trânsito depois de registo e de apreensão e autuação; Se se pretender manter as “medidas de registo” vigentes, é necessário introduzir-lhes melhorias.**
- c. **Quando se verificar que o preço constante da factura dos interessados contraria o senso comum, deve proceder-se às diligências probatórias estabelecidas pela “Lei do Comércio Externo”. Caso se considerem inviáveis estas diligências, deverá ser ponderada a necessidade de proceder à revisão da lei e, antes desta revisão ser efectuada, estabelecer um mecanismo transitório para o respectivo tratamento.**

(2) Na vertente da autuação e sanção referentes aos processos de infracção administrativa à “Lei do Comércio Externo”:

- A. **Face à intensa procura ou insuficiência de pessoal, estabelecer, por escrito, a forma de tratamento dos casos conforme a sua importância e urgência.**
- B. **Em relação à aplicação do artigo 25.º da “Lei do Comércio**

**Externo”que isenta do pagamento de multa, estabelecer critérios destinados aos instrutores dos processos.**

A propósito das aludidas recomendações emanadas do Comissariado, o Serviço A respondeu que vai passar a tratar as infracções administrativas à “Lei do Comércio Externo” através de um mecanismo que indica a importância e urgência dos casos, assim como cumprir rigorosamente o disposto no artigo 25.º da “Lei do Comércio Externo”. Apesar disso, não mencionou se o referido mecanismo é estabelecido ou não por escrito. Quanto às restantes recomendações, o Serviço A não tomou nenhuma posição clara na sua resposta, pelo que o Comissariado mandou um ofício a este Serviço no sentido de conhecer melhor a posição oficial. Aguardamos ainda a sua resposta.

***Processo n.º 15/2007***

***Assunto: Caducidade do direito ao gozo de dias de férias do trabalhador da Administração Pública após o cumprimento da pena de suspensão.***

Na sequência da instrução de um processo relativamente a um trabalhador da Função Pública que, depois de cumprir pena disciplinar de suspensão de um ano, o respectivo serviço não consentiu que os dias de férias vencidos e não gozados por este trabalhador antes da aplicação da referida pena fossem transferidos para dois anos consecutivos, o Comissariado constatou que, relativamente a esta questão, a entidade tutelar do serviço P tem uma interpretação diferente da que é defendida pela Direcção dos Serviços da Administração e Função Pública (doravante DSAFP) e pela Direcção dos Serviços de Finanças (doravante DSF). Assim, o Comissariado decidiu, por iniciativa própria, instruir o presente processo para proceder a um estudo mais profundo, com vista a garantir que, no seio da Administração, não sejam dados tratamentos não uniformes aos trabalhadores pelos diversos serviços da Administração Pública.

1. Em relação à questão do direito a férias levantada no presente processo, a DSAFP e a DSF entendem que, no caso do trabalhador ser punido com pena de suspensão, perde a faculdade de gozar férias durante 1 ano após o termo do cumprimento da pena de suspensão, por força do n.º 2 do art. 309º do ETAPM. No entanto, nos nºs 4 e 5 do art. 83º do mesmo diploma, apenas é estabelecido que o trabalhador pode, por iniciativa própria, transferir os dias de férias vencidos e não gozados (no máximo de 11 dias úteis) para o ano civil seguinte e que, no caso de haver conveniência para o serviço, este apenas pode autorizar a transferência dos dias de férias vencidos, no máximo, de 11

dias úteis, para o ano civil seguinte. Assim, os trabalhadores punidos com pena de suspensão cuja execução não se esgota no decorrer de um só ano civil, e que não tenham gozado, antes da referida suspensão, os dias de férias a que tinham direito nesse ano civil, verão caducar o seu direito aos respectivos dias de férias, atendendo a que, no período do cumprimento da referida pena e no decorrer de 1 ano após o termo desta, se encontram impossibilitados, por lei, de as gozar, não podendo estes dias de férias já vencidos e não gozados, ser transferidos para o segundo ano civil após o termo do cumprimento da pena, conforme as disposições legais acima referidas. Por outro lado, e uma vez que a legislação não prevê a compensação pecuniária de dias de férias extintos por caducidade, os trabalhadores que estejam nestas situações não terão direito a qualquer compensação pecuniária.

2. Entretanto, a tutela do serviço em causa vem defender que os direitos vencidos são irrenunciáveis pelo que não é pelo facto de sobrevir impedimento de natureza disciplinar que o trabalhador deixará de ter direito ao gozo das férias vencidas a que tinha direito. Se, em virtude da aplicação da pena de suspensão, os dias de férias a que o trabalhador tem direito não possam ser gozados ou transferidos, é razoável que este trabalhador seja compensado pecuniariamente.
3. Em primeiro lugar, é necessário reconhecer que o direito a férias constitui um direito subjectivo visando proporcionar à generalidade dos funcionários e agentes, após um certo tempo de serviço, um período de descanso, que a experiência demonstrou ser salutar não apenas em relação ao funcionário e agente como ao próprio serviço. Na verdade, quer a ordem jurídica internacional quer a local reconhecem que o direito a férias constitui um direito básico do trabalhador. De acordo com a Lei Básica de Macau, que no seu artigo 40º determina a continuidade da vigência em Macau das disposições do «Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais», é garantido expressamente o direito dos trabalhadores gozarem «*férias periódicas pagas*» (al. d) do art. 7º do referido Pacto).
4. Embora o ETAPM estabeleça no seu art. 303º que a graduação da pena de suspensão é feita em três escalões – nomeadamente, o 1º escalão, de 10 dias a 120 dias; o 2º escalão, de 121 dias a 240 dias; e o 3º escalão, de 241 dias a 1 ano - nos termos do n.º 2 do art. 309º do mesmo diploma legal, todos os funcionários que sejam punidos com pena de suspensão, perdem a faculdade de gozar férias no período de 1 ano a contar do termo do cumprimento da respectiva pena. Esta restrição ao exercício do direito a férias, não deverá significar a perda absoluta do gozo de férias, uma vez que o direito do

funcionário gozar dias de férias fica apenas paralisado no período do cumprimento da pena de suspensão, e no período de 1 ano seguinte ao termo do cumprimento daquela pena, ressurgindo na sua plenitude após decorrido este lapso de tempo. Se após este período, em que se perde a faculdade do gozo dos dias de férias, não é dado ao trabalhador a possibilidade de gozar os dias de férias vencidos e não gozados antes do cumprimento da pena de suspensão, esta solução acarretará para este trabalhador um prejuízo mais grave do que o previsto no n.º 2 do art. 309º do ETAPM.

5. Importa salientar que, de acordo com o preceituado no n.º 1 do art. 308º do ETAPM, que estabelece que *«as penas disciplinares apenas têm os efeitos expressamente declarados na lei»*, uma vez que não existe qualquer disposição legal que preveja que da impossibilidade do gozo dos dias de férias vencidos, em virtude da aplicação da pena de suspensão, resulta a caducidade destes mesmos dias de férias, a Administração não poderá, em razão da aplicação concreta daquela pena disciplinar, impor que o trabalhador punido disciplinarmente seja privado do seu direito ao gozo de férias.
6. No seguimento do Acórdão do TSI no âmbito do Processo n.º 97/2006/A, de 20 de Abril (Autos de Suspensão de Eficácia), onde se assevera que o funcionário que tenha sido punido com pena de suspensão venha a gozar férias após determinado período, não se vislumbram razões para se afirmar que o efectivo gozo de tais férias possa originar para o serviço “grave lesão”, cabendo ao próprio serviço a competência para decidir autorizar ou não o pedido de gozo de férias, ponderando para o efeito a sua conveniência e oportunidade. Nesta linha de entendimento, o TSI, no referido acórdão, deu provimento a um pedido de suspensão de eficácia dos efeitos da pena de suspensão (mormente o da perda da faculdade de gozar férias durante 1 ano após o termo do cumprimento da pena de suspensão), a fim de permitir que, desta forma, o requerente pudesse apresentar o pedido de gozo de dias de férias vencidos.
7. Por tudo o que ficou exposto, relativamente ao âmbito de aplicação do efeito restritivo previsto na norma do n.º 2 do art. 309º do ETAPM, podemos considerar “no limite da interpretação” o seguinte: os trabalhadores, em virtude da aplicação da pena de suspensão, não devem ver negado o seu direito aos dias de férias vencidos e não gozados antes do cumprimento desta pena, uma vez que este efeito de «negação do direito a férias» não vem expressamente previsto na lei.
8. Uma das formas de ultrapassar a delicada questão que é suscitada “neste limite de interpretação”, é a suspensão da eficácia dos efeitos da pena de suspensão, permitindo desta forma que durante o ano civil seguinte ao termo do cumprimento da pena de

suspensão, o funcionário goze os dias de férias que não possam ser objecto de transferência. Outra forma consistirá na atribuição ao funcionário da faculdade de gozar aquele direito antes do cumprimento da pena de suspensão.

9. Por outro lado, de acordo com a interpretação da DSAFP e da DSF, uma vez que a legislação vigente não prevê expressamente a compensação pecuniária nos casos em que os dias de férias vencidos e não gozados pelo trabalhador antes do cumprimento da pena de suspensão não possam ser transferidos, não haverá lugar a compensação pecuniária desses dias de férias. Esta conclusão tem por base, é claro, o fundamento de que «esta compensação não vem expressamente prevista na lei». Segundo esta lógica, e porque o n.º 1 do art. 308º do ETAPM dispõe que «as penas disciplinares apenas têm os efeitos expressamente declarados na lei», não serão convincentes os fundamentos invocados para que os trabalhadores veja extinto, um ano após o termo do cumprimento da pena de suspensão, o direito aos dias de férias vencidos e não gozados antes do cumprimento da referida pena. Ora, se se defende que não havendo previsão legal expressa, a Administração não pode compensar pecuniariamente os dias de férias vencidos e não gozados pelo trabalhador, quer antes do cumprimento da pena de suspensão quer no ano seguinte ao termo do cumprimento desta pena, e que não são passíveis de transferência, na mesma linha de entendimento, não havendo previsão expressa na lei, a Administração não poderá, em virtude da aplicação concreta da pena disciplinar, impor ao trabalhador a privação do direito ao gozo daqueles dias de férias.
10. Importa referir que, no caso de um trabalhador a quem seja aplicada pena de aposentação compulsiva, a lei permite que este trabalhador seja compensado pelos dias de férias vencidos e ainda não gozados no ano da aplicação da pena. Ora, não se compreende porque, no caso de um trabalhador que seja apenas punido com a pena de suspensão, o direito aos dias de férias vencidos que não possam ser transferidos é considerado extinto por caducidade, não sendo esses dias passíveis de ser compensados pecuniariamente. Face ao exposto, não terá a pena de suspensão consequências mais graves do que as que advêm da pena de aposentação compulsiva? Não estará aqui a “*ratio*” do legislador a ser avaliada incorrectamente pelos intérpretes da lei?
11. Aliás, a tutela do direito a férias, no contexto em que nos encontramos, poderá não passar necessariamente pela «compensação pecuniária», podendo este problema ser resolvido através do aperfeiçoamento do Regime da Função Pública e da garantia aos trabalhadores da função pública, de que não serão infligidas “sanções” que não estejam previstas na lei, pelo que a posição deste Comissariado é a seguinte:

- a) A nível da revisão do Regime Jurídico da Função Pública, deve ser ponderada a criação de uma norma que preveja a faculdade de o trabalhador gozar os dias de férias vencidos antes da execução da pena de suspensão e, no caso deste gozo ser impossível, a respectiva compensação pecuniária; e
- b) Antes da revisão do Regime Jurídico da Função Pública, uma chamada de atenção a todos os Serviços para que, antes da aplicação da pena de suspensão, assegurem ao trabalhador a possibilidade de gozo dos dias de férias vencidos e não gozados, que não possam ser posteriormente transferidos nos termos da lei, ou suspendam a «perda da faculdade de gozar férias no período de 1 ano seguinte ao termo do cumprimento da pena» como efeito da pena de suspensão, permitindo desta forma que durante este ano o trabalhador possa gozar os dias de férias vencidos que já não possam ser transferidos.

O Comissariado remeteu a recomendação e as sugestões acima referidas ao Chefe do Executivo, Gabinetes dos Secretários e serviços/organismos dependentes ou sob tutela do Chefe do Executivo/Secretários. Posteriormente, o Chefe do Executivo remeteu ao Comissariado um parecer elaborado pelo Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça onde é feita uma análise à recomendação do Comissariado e ao disposto no n.º 2 do artigo 309.º do “ETAPM”. Da análise deste parecer, pode retirar-se que o Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça concorda, basicamente, com o ponto de vista do Comissariado, de que o direito a férias dos trabalhadores da função pública deve ser garantido. No entanto, entendeu mal a posição tomada por este Comissariado e as razões que justificaram a formulação da referida recomendação, pelo que elaborámos de imediato um relatório com o intuito de esclarecer a nossa posição e que depois foi remetido ao Chefe do Executivo com uma cópia para o Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça, entidade tutelar do Serviço P, entre outras entidades principais envolvidas no caso em apreço. Manifestámos neste relatório que a nossa posição foi sempre a do respeito pela interpretação feita pela DSAFP em relação ao regime jurídico da função pública, no âmbito das suas atribuições, e salientámos que foi tendo em consideração os direitos legítimos dos trabalhadores dos serviços públicos para que os mesmos não fossem prejudicados, que o Comissariado formulou a recomendação quando entendeu que era viável a adopção de outra interpretação jurídica que não entrasse directamente em conflito com as opiniões da DSAFP, e para garantir os direitos legítimos dos trabalhadores da função pública, sem que, com isto, significasse a negação completa da posição da DSAFP.

**Processo n.º 43/2007**

**Assunto: Forma de autuação e aplicação de multa a estabelecimento de assadura de carne não licenciado**

O Comissariado recebeu uma queixa de um cidadão, onde se denunciava que alguém mantinha em funcionamento, por um período prolongado, numa loja de um edifício com finalidade habitacional, um estabelecimento de assadura de carne sem licença, que nunca foi multado pelo pessoal do Serviço E. Das diligências efectuadas junto do Serviço, detectou-se, preliminarmente, que o referido estabelecimento, apesar da falta de licença, se mantinha em funcionamento, sem intervenção do Serviço competente para cessar a sua actividade. Perante isto, o Comissariado solicitou ao Serviço o processo relativo ao estabelecimento. Após análise detalhada detectou que os actos do Serviço E, no tratamento do processo inerente a este estabelecimento não licenciado, padecem de ilegalidade e irregularidade administrativa, razão pela qual foi instruído o processo:

**I. Em relação à ilegalidade ou irregularidade administrativa do Serviço E**

**1) Não cumprimento, nos termos da lei, do dever de notificação referente à remessa do processo de um requerimento para o serviço competente em 1996**

1. A 15 de Novembro de 1995, um cidadão requereu junto do Serviço E, antes da sua reestruturação, autorização para instalar na loja de um edifício habitacional um estabelecimento de assadura de carne; no entanto, o então Serviço E ao detectar que a actividade principal do estabelecimento consistia na venda directa dos alimentos produzidos por ele próprio, devia recair no âmbito do controlo dos estabelecimentos de comidas e bebidas, pelo que remeteu o pedido acima referido ao serviço competente daquela altura (i.e., a outrora Direcção dos Serviços de Turismo) para acompanhamento.
2. Contudo, o Comissariado detectou que o outrora Serviço E, antes de remeter o processo à então Direcção dos Serviços de Turismo, não cumpriu o dever de notificação ao interessado do facto, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 34.º do “Código do Procedimento Administrativo” que vigorava naquela altura. Desta feita, impossibilitou o mesmo de apresentar defesa contra o reconhecimento feito pelo outrora Serviço E sobre o seu estabelecimento. Posteriormente, membros da direcção do Serviço E afirmaram ao Comissariado que o tratamento do outrora Serviço E padecia de irregularidade.

3. Nestes termos, o Serviço E deverá tomar as medidas adequadas, para acautelar a não repetição da situação de falta de notificação, em conformidade com a lei, não prejudicando assim os interessados no sentido de não poderem exercer eficazmente o seu direito de contestação.

## **2) Falta de cumprimento da ordem da cessação de funcionamento emanada pelo Director, substituto, em 2001**

1. Em 26 de Julho de 2000, o Serviço E detectou que alguém estava a explorar sem licença um estabelecimento de assadura de carne na referida loja. Em resultado das averiguações e recolha de provas, o Director substituto exarou a 31 de Agosto de 2001 um despacho em que impunha a aplicação de multa ao infractor no valor de 10.000,00 patacas e a cessação imediata do funcionamento do estabelecimento, tendo notificado o infractor da decisão sancionatória em 17 de Setembro de 2001. Por sua vez, o infractor interpôs um recurso contencioso junto do Tribunal Administrativo contra a referida decisão em 15 de Outubro de 2001. No entanto, antes de o Tribunal Administrativo julgar improcedente o recurso, o Serviço E não acompanhou nem fiscalizou o cumprimento desta decisão sancionatória, e nunca enviou pessoal para confirmar a cessação de funcionamento do estabelecimento, nem procedeu de imediato à instauração do processo de cobrança coerciva depois do termo do prazo legal do pagamento voluntário da multa, o que, segundo referiu o Serviço, se deveu à “pendência do processo de recurso contencioso”.
2. É de referir que, em conformidade com o “Código do Procedimento Administrativo” e o “Código do Processo Administrativo Contencioso”, aquela decisão sancionatória tem efeito executório nos termos da lei, desde a notificação ao infractor. Mesmo que o infractor tivesse interposto recurso contencioso naquela altura, este recurso, em princípio, não teria efeito suspensivo. Além disso, o infractor, ao interpor o recurso contencioso, não requereu junto do Tribunal a suspensão da eficácia da decisão sancionatória. Por isso, constitui ilegalidade administrativa o Serviço E deixar de executar a decisão sancionatória que foi decretada, a pretexto de “estar pendente recurso contencioso”.
3. Em 13 de Maio de 2002, o Tribunal Administrativo julgou improcedente o recurso contencioso interposto pelo infractor. Apesar de o Serviço E ter enviado, depois disso, um ofício para a Repartição das Execuções Fiscais para efeitos de cobrança coerciva da multa aplicada ao infractor, nunca tomou medidas para confirmar se o estabelecimento envolvido tinha ou não cessado o seu funcionamento. Mais grave foi

que o inspector responsável do Departamento de Inspeção propôs o arquivamento do processo apenas por ter sido liquidada a multa pelo infractor em 22 de Julho de 2002. Face a esta situação, todas as chefias do Departamento de Inspeção (tanto o chefe de brigada, como o chefe de divisão, como o chefe de departamento), “foram colectivamente negligentes” no momento de confirmar se o estabelecimento cumpriu ou não a ordem de cessação de funcionamento dada pelo Serviço, concordando, por unanimidade, com o arquivamento do processo em 26 de Julho de 2002, baseando-o meramente no facto do infractor ter liquidado a totalidade da multa, o que é contrário ao normal circuito processual e constituindo este facto uma irregularidade administrativa.

4. Em 22 de Julho de 2002, o infractor, ao pagar a multa, formulou um pedido de emissão de licença industrial para o estabelecimento envolvido, junto do Serviço E. Naquela altura, diferentemente dos outros casos de pedido de mera licença industrial, o Serviço E tinha efectivamente à sua disposição as informações de que o interessado fora multado por explorar um estabelecimento de assadura de carne no mesmo local e que havia uma ordem de cessação imediata de funcionamento a que o interessado devia obedecer, além de que o referido estabelecimento estava apetrechado com todos os equipamentos e utensílios para o exercício efectivo de actividades de assadura de carne, devendo assim estar sensibilizado para a alta probabilidade de o estabelecimento continuar ainda a funcionar no local original. Posto isto, o Serviço E devia, na altura, rentabilizar os seus mecanismos de comunicação interna, mandando efectuar *in loco* uma vistoria especial logo após a recepção do pedido de licença formulado pelo infractor, para que pudesse detectar o mais cedo possível que o estabelecimento, não licenciado, se mantinha em funcionamento e dar-lhe o devido tratamento.
5. Contudo, depois de receber o referido pedido de licença, o Serviço apenas enviou um ofício à Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, para verificação dos elementos sobre a licença de utilização daquele estabelecimento e, em resultado, tomou conhecimento de que o estabelecimento se localizava num edifício composto maioritariamente por fracções autónomas com finalidade habitacional, razão pela qual indeferiu o pedido na medida em que, nos termos da lei, não é permitido exercer qualquer actividade industrial no local. Não obstante, não foi efectuada posteriormente nenhuma vistoria *in loco*, o que permitiu que o referido estabelecimento funcionasse irregularmente durante vários anos.

**3) Não foi feita investigação nem clarificação da veracidade do compromisso de “que é obrigatório o pagamento de multa, mas o estabelecimento pode continuar a funcionar”**

1. Em 23 de Fevereiro de 2006, foi detectado novamente que o referido estabelecimento de assadura de carne continuava a funcionar sem a devida licença, mas o infractor afirmou que naquela altura um chefe de departamento do Serviço E lhe tinha dito que “é obrigatório o pagamento de multa, mas o estabelecimento pode continuar a funcionar”. Esta justificação coincide precisamente com o facto de, efectivamente, o referido Serviço ter deixado de mandar fazer vistorias *in loco* ou acompanhar a questão depois de tomar conhecimento da liquidação de multa, o que inevitavelmente leva a crer que existisse o tal “compromisso”. É ainda incompreensível que, apesar de ter feito um registo escrito, o Serviço E nunca tenha instaurado um processo de investigação em relação ao facto ou fazer o respectivo acompanhamento, nem prestado qualquer esclarecimento ou resposta ao infractor. A esse respeito, o subdirector substituto só disse que tinha perguntado verbalmente ao Director, ao chefe de departamento e a outros trabalhadores em actividade, mas todos eles negaram a referida acusação, pelo que, desde do início, não deram a devida importância ao caso.
2. Com efeito, em relação ao compromisso revelado pelo infractor, o Serviço E devia instaurar um processo de investigação para apurar a verdade e fazer constar no registo as justificações feitas pelo pessoal do Serviço bem como o resultado de investigação, de forma a assegurar o rigor e imparcialidade do respectivo processo. Se detectasse qualquer indício da alegada prática de crime funcional, deveria comunicar ainda ao Comissariado. Além disso, este facto foi mencionado pelo infractor repetidas vezes nos encontros que teve posteriormente com a direcção do Serviço. Ora, se o Serviço tivesse o resultado da investigação ou tomado uma posição relativamente ao aludido compromisso, deveria também, por iniciativa própria, prestar ao interessado o devido esclarecimento ou resposta, para não levantar suspeições nas pessoas (incluindo o pessoal da linha da frente do Serviço) de que o Serviço “consentiu tacitamente” com o aludido compromisso, sobretudo quando passou inesperadamente “despercebida” pelo Serviço a situação de que, após a ordem de cessação imediata de funcionamento emitida em 31 de Agosto de 2001, o referido estabelecimento continuou a exercer a actividade sem o devido licenciamento por mais de quatro anos. Em termos objectivos, esta situação pode levantar suspeitas de que o estabelecimento conseguiu funcionar sem licença mercê da “protecção” do pessoal do Serviço.

**4) Inércia para, nos termos da lei, instaurar o procedimento sancionatório administrativo e adoptar as medidas cautelares, mesmo após ter sido detectado em 2006 que o mesmo estabelecimento continuava a exercer actividade sem licença**

1. Em 23 de Fevereiro de 2006, quando o Serviço E detectou novamente que o referido estabelecimento não tinha cessado ainda o seu funcionamento, em termos lógicos, não tendo decorrido ainda o prazo de prescrição de quatro anos para a execução da sanção acessória prevista no artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 11/99/M, a referida irregularidade devia ser considerada como desobediência à ordem de cessação de funcionamento emanada pelo Serviço em 2001 e, nos termos do disposto no artigo 86.º daquele Decreto-Lei, impor de imediato ao estabelecimento medidas cautelares, bem como proceder à autuação e aplicação de multa, de harmonia com o disposto na alínea a) do artigo 82.º do referido Decreto-Lei. Só que, tanto a chefia como os dirigentes do Serviço negligenciaram este facto objectivo.
2. É de realçar que, mesmo que o Serviço E, ao detectar em 23 de Fevereiro de 2006 que o estabelecimento não tinha cessado ainda o funcionamento, se tivesse descuidado da relação entre a situação do exercício de actividade sem licença do estabelecimento e a ordem de cessação de funcionamento dada pelo subdirector substituto, ou entendesse, por erro, que o respectivo acto não podia ser executado por ter já se ter verificado o prazo de prescrição de quatro anos para execução da sanção acessória prevista no Decreto-Lei n.º 11/99/M; razão pela qual concedeu ao estabelecimento um prazo para cessação voluntária, conforme a rotina; este prazo nunca deveria ser mais longo do que o prazo que foi concedido pela primeira vez para a cessação voluntária de funcionamento do estabelecimento não licenciado.
3. Contudo, o Serviço E determinou em 10 de Agosto de 2000 apenas um prazo de 15 dias para a cessação voluntária do estabelecimento mas, em 24 de Maio de 2006, concedeu “com maior indulgência” 20 dias para cessação de funcionamento. É incompreensível que, segundo a explicação do subdirector substituto, este prazo de 15 dias seja contado a partir da data do envio da carta registada por parte do Serviço. Muitas vezes, quando a carta registada chega à mão do infractor, o prazo de 15 dias já está quase a terminar, pelo que o prazo foi alterado de 15 dias para 20 dias. Com efeito, o referido prazo, nos termos da lei, deve ser contado a partir da data de recepção da notificação pelo infractor. Na lógica, não deve surgir o problema do lapso de tempo mencionado pelo subdirector substituto.
4. É ainda inconcebível que o Serviço, depois de dar ao estabelecimento um prazo de 20

dias para cessação voluntária de funcionamento, tivesse concedido adicionalmente, a 14 de Julho de 2006, mais um prazo de 60 dias como período de transição. Segundo esclareceu o subdirector substituto, o infractor já em 1995 formulara um pedido junto do então Serviço E para explorar naquela loja um estabelecimento de assadura de carne mas, devido ao tratamento inadequado do processo pela Administração, não foi possível a emissão atempada da respectiva licença antes da entrada em vigor da nova lei e, depois da entrada em vigor da nova lei, não preenchia os requisitos para requerer licença industrial, pelo que, na sua opinião, a situação do infractor era “perdoável”. Acresce que o infractor estava muito exaltado e completamente fora de si, dizendo que estava sobrecarregado de dívidas e teria de pagar as propinas dos filhos e a cessação de funcionamento do estabelecimento afectaria, pois, os seus meios de subsistência. Como tal, o Serviço, para evitar a repetição de “o fiscal ser massacrado pelo cidadão”, resolveu tomar uma política menos rigorosa, dando-lhe mais 60 dias para tratar da mudança; no entanto, o estabelecimento devia ainda obedecer aos regulamentos vigentes relativos à higiene pública, combate a incêndio e segurança.

5. Com efeito, o pedido do infractor foi indeferido em 2002 devido ao facto do local onde se situava o estabelecimento não satisfazer os requisitos legais. Aliás, até 23 de Fevereiro de 2006, data em que o estabelecimento foi novamente apanhado em funcionamento sem licença, este terá tido cerca de quatro anos para tomar as medidas necessárias para que “se pretender continuar a explorar o estabelecimento de assadura de carne, terá que mudar para edifício industrial e requerer nova licença”. O fundamento em que este estabelecimento se baseou para requerer ao Serviço a prorrogação do prazo para efectuar a mudança é realmente insustentável. Quanto às razões para a “desobediência à lei” apresentadas ao Serviço E, este nem sequer as devia aceitar sem antes proceder às necessárias verificações.
6. Além disso, a política de ser “menos rigoroso” não deve estar absolutamente dependente das reacções emocionais do interessado. Para que “o fiscal não seja esfaqueado pelo cidadão”, o Serviço deve ter um mecanismo de gestão de crises, tomando medidas de emergência para crises e situações mais complicadas, e nunca deve “ser valente com os fracos e cobarde com os fortes” na sua actuação. Se o Serviço considerar que, na prática, será conveniente adoptar medidas “menos rigorosas”, deverá estabelecer previamente um mecanismo objectivo de tratamento discricionário e definir os critérios para a aplicação da lei, dando tratamento igual a todos os interessados, a fim de evitar que o exercício do poder discricionário seja ampliado ilimitadamente dando azo a que ocorram situações de abuso.

7. Por outro lado, o Departamento de Inspeção do Serviço E, no ofício notificando o infractor a concessão de mais 60 dias como período de transição, devia “admoestá-lo” claramente dizendo que o incumprimento da medida transitória implicaria consequências nefastas, principalmente admoestando no sentido de que, se for detectado que o funcionamento durante o período de transição não satisfaz os requisitos impostos pelo Serviço, este não lhe permitirá continuar a exercer a actividade não licenciada e levantará de imediato o procedimento sancionatório administrativo. Contudo, naquela altura o Serviço não fez a advertência necessária.
8. Posteriormente, o director substituto disse ao Comissariado que, depois de tomar conhecimento de que o subdirector substituto tinha decidido em 17 de Julho de 2006 dar mais 60 dias ao estabelecimento a título transitório, advertiu expressamente o subdirector substituto de que seria necessário levantar um procedimento sancionatório administrativo contra o responsável do estabelecimento, caso não tenha desocupado o local durante esse período de transição. No entanto, findo o período de transição de 60 dias, a promessa de mudança não foi realmente cumprida. O próprio director não concordou, por despacho, com a proposta do chefe de departamento substituto sobre a instauração do procedimento sancionatório administrativo e adopção de medidas cautelares contra o responsável do estabelecimento. Segundo esclarecimento do director substituto, não concordaram com a instauração imediata do procedimento sancionatório administrativo porque não queriam “fazer uma limpeza radical”. Além disso, o responsável do estabelecimento comprou, de facto, uma fracção industrial. Só que, por motivo não imputável ao referido responsável do estabelecimento, o antigo proprietário ainda não tinha desocupado a fracção, pelo que necessitava de mais quatro meses para efectuar a mudança. Acrescentou ainda, que o responsável deste estabelecimento sempre demonstrou “boa-fé” para proceder à mudança.
9. Todavia, as informações mostram que o infractor disse ao Serviço, na altura, que tinha adquirido uma fracção do Edifício Industrial da Ilha Verde para servir de novo estabelecimento. Posteriormente entregou apenas uma factura de arrendamento onde não constava o nome do senhorio, mas nunca apresentou nenhum documento comprovativo da aquisição da referida fracção para fim industrial. Além disso, segundo as informações do registo predial, a referida fracção nunca foi propriedade do infractor ou do seu cônjuge e, por fim, o titular da licença industrial relativa à dita fracção emitida pelo Serviço nem sequer era o infractor ou o seu cônjuge. Posteriormente, o infractor declarou junto do Serviço que o titular da licença do novo estabelecimento era o seu novo sócio, mas nunca apresentou quaisquer elementos

objectivos que comprovassem a efectiva parceria entre os dois indivíduos.

10. Por outras palavras, o fundamento invocado pelo director substituto naquela altura, para não instaurar procedimento sancionatório administrativo contra o infractor, para além de se basear em declaração verbal do infractor e numa factura de arrendamento sem assinatura do senhorio, foi destituído de qualquer prova ou base objectiva, pelo que, o Serviço foi demasiado “precipitado” em reconhecer que o referido operador, que manteve em funcionamento um estabelecimento sem licença, manifestara realmente “boa-fé” em fazer a mudança, sem que tivesse tomado, no início, qualquer diligência para a sua verificação, principalmente quando estava perante o facto do referido interessado nunca ter apresentado junto do Serviço qualquer pedido formal de licenciamento.
11. Posteriormente, o Serviço E apercebeu-se que o objectivo do responsável do estabelecimento era apenas tentar encontrar um pretexto para atrasar a mudança, e levantou-lhe um procedimento sancionatório administrativo em 24 de Janeiro de 2007. Ponderadas as circunstâncias agravantes do caso em questão, ambos os chefes de brigada e o chefe de divisão do Departamento de Inspeção propuseram que fosse elevado o valor de multa a aplicar ao infractor (20 000,00 patacas) e ordenada a cessação imediata de funcionamento do estabelecimento. No entanto, o chefe de departamento emitiu um despacho no dia 7 de Maio de 2007 enviando a brigada fiscal para averiguar a situação do estabelecimento, sem que tenha justificado porque não adoptou a proposta de aplicação de multa, nos termos da lei. Com efeito, mesmo que houvesse depois qualquer novo movimento do estabelecimento, ou o antigo estabelecimento tivesse cessado realmente o seu funcionamento e estivesse desocupado, isto também não podia, nos termos da lei, constituir circunstância dirimente ou atenuante da infracção praticada pelo infractor que incorre na pena de multa, não tendo efectivamente, na altura, o chefe do Departamento de Inspeção qualquer razão para tratar com indulgência o presente caso. Além disso, o facto do chefe de departamento manter uma postura de passividade quanto à proposta de aplicação de multa ao infractor constitui realmente uma irregularidade administrativa.
12. Em 30 de Maio de 2007, o chefe de brigada e o chefe de divisão do Departamento de Inspeção propuseram novamente a aplicação de uma multa de 20 000,00 patacas ao infractor e a ordenação da cessação imediata de funcionamento do estabelecimento. E o chefe de departamento referiu também que o infractor, depois de levantar a licença industrial provisória para o estabelecimento, continuou a exercer a actividade no

estabelecimento inicial, mas propôs apenas a aplicação de multa no valor total de 10 000,00 patacas ao infractor e ao seu cônjuge (ambos eram responsáveis do estabelecimento). Esta proposta mereceu concordância por despacho do subdirector substituto a 1 de Junho de 2007. Por outras palavras, o Serviço deixou de aplicar uma multa pesada a uma infracção provada, sancionando-a com uma multa mínima como se fosse primeira infracção. Para o infractor, esta multa pode ser, de facto, considerada como uma “perda mínima” face aos vários anos de exercício sem licença. Este tipo de atitude claramente não produz eficazmente o efeito de sensibilizar os cidadãos para a obediência à lei, para já não falar do combate e repressão eficaz da reincidência!

13. Em seguida, o infractor apresentou, em 20 de Junho de 2007, junto do Serviço um recurso hierárquico necessário, mas não apresentou nenhuma prova para refutar a acusação deduzida pelo Serviço, para além de não ter mostrado indícios de mudança. Face a isto, quer o chefe de brigada quer o chefe de divisão do Departamento de Inspeção propuseram, em 2 de Julho de 2007, o não provimento do recurso hierárquico necessário acima mencionado. No entanto, o chefe de tal Departamento limitou-se a exarar no despacho a ordem de fazer nova visita ao estabelecimento, sem que tenha concordado de imediato com o indeferimento do recurso hierárquico. Com efeito, o valor da multa aplicada pelo Serviço ao infractor era já o valor mínimo previsto na alínea b) do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 11/99/M, não existindo nenhuma margem para reduzir a sanção. Aliás, o Decreto-Lei n.º 11/99/M não atribuíra ao Serviço E o poder discricionário de conceder isenção de multa do infractor, pelo que, o Serviço, ao decidir sobre o não provimento do recurso hierárquico necessário apresentado pelo infractor, não tinha absolutamente necessidade de ponderar se o infractor depois de multado fizera ou não a mudança ou se o novo estabelecimento tinha ou não licença industrial definitiva.
14. Considerando que o recurso hierárquico necessário, por lei, tem efeito suspensivo sobre o acto recorrido, o órgão competente deve tomar uma decisão no prazo de 30 dias contados a partir da data da interposição do recurso. Se houver necessidade de efectuar novas diligências ou tomar medidas complementares, o prazo da decisão poderá ser prorrogado até 90 dias. No caso em apreço, o chefe do Departamento de Inspeção para a tomada de uma decisão de dar ou não provimento ao recurso hierárquico promoveu diligências ou medidas complementares absolutamente inúteis, razão que obrigou o Serviço a levar mais ou menos 90 dias (11 de Setembro de 2007) para tomar uma decisão sobre o referido recurso, o que provocou, inevitavelmente, um atraso na tomada da decisão do Serviço sobre a sanção a aplicar ao infractor. Esta

situação levantou suspeitas de violação dos princípios gerais do procedimento administrativo – princípio da legalidade e princípio da eficiência.

15. Em 22 de Outubro de 2007, o Departamento de Inspeção mandou fazer vistoria ao estabelecimento envolvido, tendo detectado que o mesmo continuava a funcionar, sem nenhuma diminuição dos equipamentos de produção ou indícios de mudança e, no entanto, o Serviço só autuou novamente o infractor nos termos da alínea a) do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 11/99/M, sem que tenha tomado imediatamente medidas cautelares em relação ao estabelecimento. Não obstante, de acordo com o disposto na alínea a) do artigo 82.º do mesmo Decreto-Lei, o valor da multa aplicado ser mais elevado do que as anteriores (entre 20 000,00 e 200 000,00 patacas), no período que decorreu desde a autuação até à aplicação da multa, o Serviço não tomou medidas cautelares que pudessem cessar efectivamente o funcionamento do estabelecimento, fazendo com que a ordem de cessação de funcionamento dada pelo Serviço ao infractor tivesse apenas expressão “nominal”!
16. Na verdade, os dirigentes do Serviço acham que não é justo obrigar os estabelecimentos de tipo caseiro antigos a funcionar em edifícios industriais, bem como consideram que tal não é viável, pelo que defendem que não se aplique a tão “dura” disposição daquele Decreto-Lei. Assim sendo, nunca ou raramente aplicaram no passado medidas cautelares em relação aos estabelecimentos não licenciados.
17. Contudo, na opinião do Comissariado, o Serviço E, como entidade competente para executar e fiscalizar o cumprimento do Decreto-Lei n.º 11/99/M, não pode deixar de cumprir o seu dever de execução da lei apenas sob pretexto de “*lex injusta*” e sem qualquer critério. Caso contrário, viola o princípio mais fundamental por que se regem todos os actos administrativos – princípio da legalidade. Mesmo que, do ponto de vista da Administração, seja realmente difícil a sua prática, há que fazer uma opção na execução da lei; no entanto, as medidas devem ser iguais para todos e ser objecto do conhecimento público. Caso contrário, o Serviço E ou obriga o estabelecimento a funcionar dentro de edifício industrial ou não aplica multa ao estabelecimento não licenciado que funciona fora de edifício industrial, o que é, sem dúvida, injusto para os operadores legais que tenham requerido licença industrial nos termos da lei, pelo que viola manifestamente o princípio da justiça!

**5) Mal entendimento e falta de aplicação das medidas de “advertência” previstas no artigo 84.º do Decreto-Lei n.º 11/99/M**

1. Na sequência das diligências de investigação, o Comissariado detectou que, se o edifício onde se localiza o estabelecimento não licenciado visado na queixa, nos termos da lei, não preencher em absoluto as condições para ser emitida a devida licença industrial (por exemplo, dentro de um edifício habitacional), regra geral, o Serviço E deve conceder um prazo de cessação voluntária de funcionamento para este tipo de estabelecimentos (cerca de 15 a 20 dias), mas os trabalhadores do Serviço têm interpretações diferentes quanto aos fundamentos e critérios para a cessação voluntária de funcionamento. Uns consideram que há fundamento legal para este efeito, outros não. Todavia, esta tem sido a política seguida pelo Serviço com o fim de dar uma oportunidade ao infractor de corrigir a situação. Uns dizem que, independentemente de ser ou não a “primeira infracção”, a todos os infractores é dado um prazo para cessação voluntária de funcionamento, outros dizem que este prazo, regra geral, é apenas concedido para a “primeira infracção” ou para aqueles que não tenham cometido a mesma infracção no intervalo de dois anos.
2. Com efeito, de acordo com o Decreto-Lei n.º 11/99/M, é vedado o exercício de actividades industriais em edifícios cujo fim seja maioritariamente para habitação, pelo que, se o estabelecimento sem licença visado na queixa se encontrar naquele tipo de edifício, é absolutamente impossível sanar a irregularidade, nem sequer se pode invocar o disposto no artigo 84.º do mesmo diploma legal para permitir a este tipo de estabelecimentos proceder à sanação durante um determinado prazo. Daí se pode ver que não está prevista na lei nenhuma margem de manobra que permita ao Serviço E, conforme a sua situação, dar oportunidade ao infractor para cessar voluntariamente o funcionamento.
3. Do ponto de vista de “rigor na aplicação da lei”, o Serviço E, depois de receber queixas contra estabelecimento sem licença, para além de mandar fazer uma vistoria *in loco*, deverá, em primeiro lugar, diligenciar no sentido de verificar se o edifício onde se encontra o estabelecimento não licenciado visado na queixa preenche ou não os requisitos legais para que possa ser emitida a licença. Em caso negativo, deve elaborar imediatamente um auto de notícia e instaurar o respectivo procedimento sancionatório administrativo, de acordo com a lei.
4. Na verdade, se o Serviço se vê em dificuldades para ser “rigoroso na aplicação da lei”, na prática, deve então proceder à alteração da lei. Sobre a questão da forma de como fazer cumprir a lei enquanto a lei não for alterada, esta deve ser resolvida mediante o estabelecimento dos respectivos critérios e da sua divulgação junto do público. Seja

como for, aos estabelecimentos que, nos termos da lei, estejam impossibilitados de ser licenciados, o Serviço competente não lhes deve conceder um período de “advertência” (prorrogação) mais longo do que àqueles que estejam em condições de ser licenciados!

5. Além disso, o exercício de actividades dos estabelecimentos sem licença em edifícios habitacionais pode implicar utilização indevida por causa da alteração da finalidade da respectiva fracção, pelo que o Serviço E deve comunicar o facto à Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes depois de receber este tipo de queixa, para que este Serviço tome as medidas adequadas para a sua verificação e acompanhamento, para além de, nos termos da lei, notificar ao mesmo tempo o interessado.

## **II. Em relação à entrega e recepção e conservação de documentos por parte do Serviço I**

1. No tratamento do caso em apreço, o Comissariado detectou que o antigo Serviço E, em 1996, ao receber um pedido de licença para exercício do estabelecimento de assadura de carne, reconheceu que a actividade principal do mesmo estabelecimento tinha a ver com o exercício de actividades dos estabelecimentos de comidas e bebidas, tendo remetido o processo do pedido à então Direcção dos Serviços de Turismo em 17 de Janeiro de 1996. Por sua vez, a DST, tendo em conta que, com a entrada em vigor da nova lei, deixou de ser a entidade licenciadora e fiscalizadora dos estabelecimentos de comidas e bebidas, remeteu, nos termos da lei, o processo do pedido em 17 de Junho de 1996 à entidade antecessora do Serviço I e notificou o interessado do facto.
2. No entanto, o Serviço I não consegue encontrar o processo do pedido remetido pela então DST em 1996, nem é capaz de saber como se procedeu à entrega do processo. Como não é caso isolado a remessa de processos de um serviço para outro devido à transferência de competências, a situação é, pois, preocupante, visto que não se sabe se os serviços antecessores do Serviço I verificaram os processos remetidos pela então DST aquando da implantação da RAEM, para além de ser também uma incógnita o número de processos extraviados pelo Serviço I (ou seu antecessor).
3. Por isso, para não se repetirem casos semelhantes, o Comissariado é da opinião que o Serviço I deve tomar medidas para aperfeiçoar os mecanismos internos de controlo, com vista a melhorar o controlo e o tratamento dos procedimentos de remessa dos processos, por transferência de competências de outros serviços que venham a ocorrer no futuro.

### III. Medidas a tomar pelo Comissariado

Nestes termos, o Comissariado toma oficiosamente as seguintes medidas:

1. Recomendar ao Serviço E que faça uma revisão geral da forma como se aplica o Decreto-Lei n.º 11/99/M, nomeadamente a correcta aplicação do disposto no artigo 84.º do mesmo diploma; recomendar também a criação de um mecanismo de comunicação com a DSSOPT sobre a utilização indevida dos edifícios; o estabelecimento de um mecanismo de verificação da cessação efectiva de funcionamento do estabelecimento e os critérios que definem as situações e o modo de aplicação das medidas cautelares, com vista a assegurar que o pessoal cumpre as suas funções de acordo com a lei. Se o Serviço entender que, na prática, há dificuldades para ser “rigoroso na aplicação da lei”, convém proceder à alteração da lei. Sobre a questão da forma de fazer cumprir a lei enquanto esta não estiver alterada, deve ser resolvida através do estabelecimento de critérios e da sua divulgação ao público. Seja como for, aos estabelecimentos a quem, na letra da lei, seja impossível obter licença, o Serviço competente não lhes deve dar um período de “advertência” (prorrogação) mais longo do que àqueles que têm possibilidade de obter licença.
2. Recomendar ao Serviço E que seja efectuada uma averiguação interna face à acusação de que algum pessoal do Serviço fez promessas ilícitas e, no caso de se detectar qualquer indício de crime funcional, comunicar ao Comissariado e, consoante as necessidades, prestar esclarecimentos ou dar resposta atempadamente ao público.
3. Propor ao Serviço I a adopção de medidas apropriadas para aperfeiçoar os mecanismos de controlo interno, com vista a melhorar o controlo e os procedimentos de remessa dos processos, decorrente de transferência de competências de outros serviços que venham a ocorrer no futuro.

O Serviço E aceitou a totalidade das recomendações emanadas pelo Comissariado e manifestou que toma como referência as propostas do Comissariado para futura alteração do Decreto-Lei n.º 11/99/M.

*Processo n.º 05/2007*

*Assunto: Procedimento administrativo sancionatório contra pensão ilegal e guia turístico não titulado*

No seguimento de informações facultadas por alguns cidadãos e da pesquisa sobre o

regime de “Poder de intervenção que a Administração detém em relação à utilização e má administração dos edifícios privados” realizada no ano passado, o Comissariado detectou que, dos processos sobre pensões ilegais remetidos pelo Serviço T durante esta pesquisa, os procedimentos administrativos sancionatórios instaurados por parte deste Serviço enfermaram de ilegalidade e irregularidade administrativas, pelo que foi instruído o presente processo. Para uma análise global sobre o modo como o Serviço T procedia nos processos de infracção administrativa, foram-lhe solicitados também os processos sobre a infracção administrativa dos guias turísticos não titulados.

**I. Relativamente às situações de erro na aplicação da lei, da tomada de posições de forma imprudente e da ausência de fundamentação e de critérios por parte do pessoal de chefia e direcção da Direcção dos Serviços de Turismo (doravante, DST) responsável pela fiscalização da legalidade da exploração e do funcionamento da indústria do turismo.**

1. No início do ano de 2004, os referidos Serviços descobriram que, em dois processos, o mesmo indivíduo era suspeito de estar a explorar ilegalmente pensões, tendo as investigações sido concluídas no final de Janeiro de 2005; foi decidido sancionar o infractor pela prática de duas infracções administrativas, com multas no valor de MOP 60.000,00 cada uma, e ordenado o encerramento do respectivo estabelecimento, sanções estas de que, posteriormente, o infractor veio interpor recursos. Em Abril de 2005, embora os dois instrutores, que apreciaram os referidos recursos, tenham proposto a manutenção das decisões sancionatórias da aplicação da multa de MOP60.000,00 e do encerramento, respectivamente, o Chefe do Departamento de Licenciamento e Inspecção, substituto, acolheu o argumento do infractor de ser uma **mulher divorciada com quatro filhos a seu cargo**, e emitiu, em finais do mês de Maio, parecer no sentido de ser suspensa a execução das referidas decisões sancionatórias, com base no disposto no n.º 1 do art. 65º do Decreto-Lei n.º 16/96/M, de 01 de Abril (*Ocorrendo circunstâncias justificativas ponderosas pode a execução da sanção ser suspensa por um período não inferior a 6 meses, nem superior a 1 ano.*). No final, este parecer mereceu a concordância do Director dos Serviços de Turismo.
2. **No entanto, atendendo a que o referido infractor não era primário relativamente à infracção de exploração ilegal de pensão e é proprietário de, pelo menos, 8 fracções em determinado prédio, o acolhimento do argumento acima referido pelo Chefe de Departamento, substituto, no uso do poder discricionário, nomeadamente o fundamento utilizado para ser suspensa a execução da decisão sancionatória, é**

**claramente forçado, bem como consubstancia uma situação de erro na aplicação da lei.**

3. Mais estranho ainda é o facto de, um mês depois de a DST ter proferido aquela decisão de «suspensão da execução da sanção», no final do mês de Junho de 2005, na pendência de outro processo também relativo a exploração ilegal de pensão, o instrutor, atendendo ao facto do infractor ser primário, se encontrar em situação económica difícil, ter idade avançada, ser desconhecedor, e de outros casos anteriores semelhantes aos quais foi aplicada a suspensão da execução da sanção, apresentou propostas no sentido de ser suspensa a execução da decisão sancionatória; contudo, até à data, o referido Chefe de Departamento, substituto, e o superior hierárquico directo – o Subdirector, dirigente dos Serviços responsável pela área da inspecção e dos procedimentos relativos às infracções administrativas – não proferiram nenhuma decisão concordante com a proposta formulada pelo instrutor. Na verdade, em finais de Maio de 2005, num outro processo também relativo à exploração ilegal de pensão, os referidos Chefe de Departamento, substituto e Subdirector já tinham manifestado a sua concordância com o proposto pelo instrutor no sentido de ser suspensa a execução da decisão sancionatória com o fundamento do infractor ser primário, desempregado e carecer dos subsídios do Fundo de Segurança Social e do Instituto da Acção Social para sobreviver.
4. **Ou seja, daqui se conclui que o pessoal de chefia e de direcção do referido Serviço, durante o tão curto período de um mês, pôde tomar posições completamente distintas sobre a aplicação da medida de suspensão da execução da sanção prevista no art. 65º do Decreto-Lei n.º 16/96/M.**
5. Idêntica situação também se verificou nos processos por infracção administrativa por exercício ilegal (sem posse do cartão de guia turístico) da profissão de guia turístico.
6. Em Março de 2004, durante uma acção de fiscalização, os fiscais da DST constataram presencialmente que um indivíduo de apelido Leong, que não possuía cartão de guia turístico, liderava um grupo de turistas de uma determinada agência de viagens para tomar a respectiva refeição. De acordo com o estipulado no Decreto-Lei n.º 48/98/M, na versão vigente na altura, quando a DST verificar que alguém que exerça funções de guia turístico, sem para tal estar habilitado, presta serviço por conta de uma agência de viagens, esta também deverá ser sancionada.
7. Em meados de Agosto, o instrutor do processo instaurado contra o referido indivíduo de apelido Leong, por exercício ilegal da profissão de guia turístico, emitiu parecer no

sentido de que a agência de viagens em causa fosse também punida com multa, com o fundamento de que esta agência tinha conhecimento de que o guia não habilitado estava a servir o grupo de turistas da agência. No entanto, o Subdirector da DST, colocando de imediato em dúvida a apreciação feita pelo instrutor, ordenou, em finais de Agosto, que o instrutor ouvisse em declarações o guia turístico habilitado, um indivíduo de apelido Chan, que tinha sido declarado pela agência de viagens como sendo o guia designado para acompanhar o grupo de turistas. De notar aqui que o Subdirector entendeu que as declarações a prestar pelo guia designado pela agência de viagens seriam o elemento de prova essencial para demonstrar se o indivíduo que exercia ilegalmente a profissão de guia turístico prestava ou não serviço à referida agência.

8. Contudo, dez dias depois do Subdirector ter dado aquela ordem, num outro processo semelhante, em que no local foi constatado que um indivíduo exercia a profissão de guia turístico sem para tal estar habilitado e liderava um grupo de turistas que pertencia a outra agência de viagens, embora a referida agência de viagens e o guia turístico contratado por esta agência, indivíduo de apelido Chiu, tivessem declarado que a agência desconhecia o facto de que o guia não habilitado tinha sido chamado para liderar “em substituição” o grupo de turistas, o Subdirector concordando com a dúvida colocada pelo instrutor de **«como é que sem autorização prévia da agência de viagens, (o indivíduo sem posse de cartão de guia turístico) pôde entrar no autocarro de turismo disponibilizado pela agência e conduzido o grupo de turistas a ela relativo na excursão?»**, reconheceu que a referida agência tinha contratado o referido indivíduo não habilitado para o exercício da profissão de guia turístico, pelo que deveria ser também sancionada.
9. O que aqui importa reter é que se fosse levantada a mesma dúvida do instrutor no processo acima referido, relativo ao indivíduo de apelido Leong que, não estando habilitado para exercer a profissão de guia turístico, liderava um grupo de turistas para tomar a respectiva refeição, facto constatado localmente pelos próprios fiscais, e sobre o qual o Subdirector não concordou com a proposta de sancionar a agência de viagens, colocaríamos idêntica questão de saber se «este indivíduo de apelido Leong poderia, sem autorização da agência de viagens, liderar o grupo de turistas para tomar a respectiva refeição». Ora, nesta linha de actuação, seria possível afastar as provas apresentadas pelo guia turístico de apelido Chan, como, em termos normais, deixaria de haver necessidade da parte do Subdirector de ordenar ao instrutor que ouvisse novamente este guia turístico.

10. Aliás, se o Subdirector tivesse actuado conforme o afirmado no ponto 8, isto é, não aceitando de forma imprudente a justificação de «a agência de viagens desconhecer qualquer arranjo com um indivíduo que não estava habilitado para exercer a profissão de guia turístico» para proferir a referida ordem de clemência para com esta agência de viagens, então, em termos razoáveis, a partir dos finais de Agosto de 2005, deveria actuar neste sentido. Contudo, em menos de um mês, no processo referente ao mesmo indivíduo de apelido Leong, não habilitado para o exercício da profissão de guia turístico, o Subdirector concordou em não sancionar a agência de viagens pelo facto de o guia turístico, de apelido Chan, contratado por esta agência, ter declarado que esta desconhecia o facto de se ter recorrido ao apoio de um indivíduo não habilitado para o exercício da profissão de guia turístico.
11. Daqui retiramos que, durante o curto período de um mês, a posição do Subdirector alterou-se por diversas vezes relativamente à questão de saber em que situações devem ser as agências de viagens sancionadas.
12. Por outro lado, num outro caso datado de Outubro de 2005, relativo a um processo sobre o exercício não habilitado da profissão de transferista, mesmo na ausência da referência de sancionar a agência de viagens e o guia turístico nos pareceres do instrutor, do Chefe de Divisão e do Chefe de Departamento, o Subdirector proferiu decisão, sem qualquer fundamento, de se aplicar a estes a sanção de advertência, violando, desta forma, o disposto nos art.ºs 113º a 115º do Código do Procedimento Administrativo (doravante, CPA).
13. Na verdade, os factos acima expostos, relativos a erro na aplicação da disposição legal relativa à suspensão da execução da sanção por parte do pessoal de direcção e chefia, de terem sido tomadas, durante o curto período de um mês e em processos semelhantes, decisões completamente diferentes e da situação de ter sido proferida activamente e sem qualquer fundamentação a decisão de aplicação da sanção a determinadas pessoas, podem criar nos cidadãos dúvidas sobre a integridade, justiça e imparcialidade dos trabalhadores da Função Pública que detêm o poder público para sancionar e, por outro lado, levam a que os responsáveis pela instrução dos processos por infracção administrativa desconheçam os critérios adoptados pela direcção, que devem ser seguidos no exercício daquelas funções.
14. Uma vez que a indústria do turismo constitui um dos pilares mais importantes do desenvolvimento económico de Macau, é imperioso que os referidos Serviços desenvolvam a actividade da fiscalização de forma imparcial e em conformidade com a

lei, por forma a garantirem que esta indústria tenha um desenvolvimento concertado e que a imagem de Macau, como cidade internacional do turismo, seja protegida, pelo que, face às situações acima expostas, a Administração deverá proceder a uma apreciação mais profunda e criar mecanismos para uma gestão mais eficaz.

## **II. Confusão no tratamento dado pela DST aos processos por infracção administrativa e ausência de um sistema de supervisão eficaz e válido sobre o andamento do trabalho.**

1. Relativamente a um caso de exploração ilegal de pensão, descoberto no início de 2004, a instrução demorou 1 ano e oito meses a ficar concluída, principalmente porque surgiram problemas nos procedimentos de notificação (notificação do suspeito para exercer o seu direito de defesa, notificação do infractor para comparecer na DST a fim de tomar conhecimento da decisão sancionatória etc.), designadamente nas situações em que o suspeito não compareceu na DST conforme o combinado, o instrutor continuou a limitar-se a telefonar de novo ao suspeito, a fim de ser combinada nova data para este comparecer na DST. Os funcionários do Serviço afirmaram que este mecanismo de contacto tem sido sempre o procedimento de trabalho adoptado pelos instrutores no seu trabalho.
2. Na verdade, se há intenção do suspeito em não ser notificado pelos referidos serviços, atrasando desta forma os procedimentos administrativos (por exemplo, esquecendo-se intencionalmente de deslocar-se ao Serviço para receber a notificação, ou intencionalmente não aceitar receber as cartas oficiais emitidas pelo referido Serviço), esta forma de actuação é claramente violadora do princípio da boa-fé, previsto no art. 8º do CPA, bem como reflecte uma atitude abusiva do direito que lhe assiste. Em termos objectivos, apercebendo-se o Serviço que as modalidades de notificação pessoal, por escrito ou por carta previstas no n.º 1 do art. 72º do CPA, não são suficientes para alcançar o efeito pretendido, quando for necessário promover nova notificação, deverá recorrer-se à modalidade de notificação por anúncio em jornal, conforme o disposto no n.º 2 do art. 72º do CPA pois, só assim, se garantirá a eficácia de todo o procedimento das infracções administrativas.
3. De acordo com as informações prestadas pelos funcionários do referido Serviço ao Comissariado, retiramos que nos processos por infracção administrativa instaurados contra a exploração ilegal de pensões, o Serviço adoptou uma nova medida que é a de quando houver necessidade de notificar o suspeito, será publicado anúncio em jornal e, conjuntamente, enviada carta registada com aviso de recepção.

4. Porém, as novas medidas de tratamento dos processos também indicam que o referido Serviço depois de receber o auto de notícia, nomeia um instrutor para cada processo. Contudo, a instrução, incluindo a recolha e a apreciação das declarações escritas bem como a elaboração do parecer para dedução formal da acusação, não é exercido pelos instrutores previamente nomeados, mas sim por um funcionário designado de entre os fiscais, ficando depois responsável pelo acompanhamento simultâneo de um conjunto acumulado de mais de dez processos (incluindo a recolha e apreciação das declarações recolhidas, havendo mesmo casos com emissão de proposta para deduzir a acusação ou arquivamento, etc.). Este tipo de organização de trabalho viola claramente o disposto nos art.s 93º a 95º do Decreto-Lei n.º 16/96/M, uma vez que a averiguação e as diligências destinadas a apurar a existência da infracção e a recolha de provas, incluindo a análise das declarações escritas do infractor, elaboração da proposta para dedução de acusação, bem como a preparação da minuta da decisão, que constituem um todo do trabalho da instrução, devem ser promovidos pelo instrutor responsável pelo processo. As novas medidas introduzidas pela DST têm como resultado que os instrutores passem a ter apenas esta denominação e não as funções ou poderes a ela inerentes.
5. Acresce que, atendendo a que a distribuição dos processos é feita acumulando vários processos num conjunto, para serem tratados em simultâneo por alguém que não é instrutor, nem tão pouco é superior dos instrutores (por exemplo, o Chefe da Divisão da Inspeção), então perguntamos com que qualidade irá este trabalhador executar as funções de instrução e quais as responsabilidades que irá assumir no exercício destas funções? Por outro lado, quando o processo for entregue ao instrutor “verdadeiro”, se este constatar a existência de deficiências ou omissões nas diligências realizadas ou nas propostas apresentadas pelo “falso instrutor”, terá ou não a responsabilidade de propor ao superior hierárquico que as deficiências ou omissões sejam reformadas? Se o instrutor tomar uma atitude em que não se pretende «queimar» terceiros, terá ou não que assumir a respectiva responsabilidade por não ter cumprido os seus deveres como instrutor?
6. Por outro lado, se a DST ao adoptar essas novas medidas, tivesse como objectivo a uniformização do tratamento de todos os processos relativos à exploração ilegal de pensão (nomeadamente, relativamente aos casos descobertos na mesma altura promover a notificação do(s) infractor(es) para apresentarem a sua defesa mediante anúncio em jornal ou por ofício), entendemos que, em termos objectivos, esta fundamentação não é aceitável, uma vez que, mesmo que se mantenha a modalidade de trabalho em que cada instrutor assume as efectivas funções de instrução nos processos que lhe são

distribuídos, apenas é necessário que haja uma concertação entre a gestão e a execução do trabalho, para que se alcance o mesmo resultado.

7. Acresce que, se para a instrução dos processos relativos à exploração ilegal de pensões, a DST designa fiscais em número muito reduzido, naturalmente irá aumentar o risco de determinados fiscais manipularem o trabalho instrutório e desfecho dos referidos processos. Ora, se a DST adopta como critérios para a nomeação de instrutor, a capacidade e a experiência, e uma vez que só alguns dos fiscais têm capacidade para acumularem as funções de instrutor, o referido Serviço deverá estabelecer com clareza quais os critérios para o exercício das funções de instrutor e organizar formações de aperfeiçoamento para os fiscais que ainda não detenham essa qualidade, a fim de que estes também a possam adquirir.
8. **De qualquer forma, se a DST insistir que há necessidade da instrução ser feita simultaneamente sobre vários processos em conjunto, deverá deixar que o(s) instrutor(es) formalmente nomeados se responsabilize(m) pela função instrutória, por um lado, e acautelar que não haja manipulação e susceptibilidade de se tirar proveito da previsibilidade do andamento do processo em sede dos procedimentos instrutórios, por outro; ademais, independentemente do número de trabalhadores que estejam incumbidos das funções de instrutor, os processos devem ser todos tratados segundo os mesmos critérios.**
9. Acresce que, o Commissariado constatou que, em 2004, em dois processos por infracção administrativa por exercício ilegal da profissão de guia turístico, o fiscal da DST responsável pela instrução destes processos não procedeu à notificação atempada do infractor, da decisão sancionatória e, em relação a um deles, não promoveu qualquer diligência devida, provocando, desta forma, a prescrição dos dois processos. Uma vez que em causa estão comportamentos que implicam responsabilidade disciplinar, o Commissariado comunicou o facto à DST, tendo estes Serviços instaurado o respectivo procedimento disciplinar.
10. Por outro lado, o Commissariado também constatou que em vários processos os autos de notícia dos quais constavam propostas para nomeação de instrutor ou relatórios dos quais constavam propostas para aplicação de sanção elaborados pelos instrutores, foram enviados em Outubro de 2004 para o Gabinete de Apoio à Direcção e, passados três meses, os mesmos foram devolvidos à Divisão de Inspecção sem qualquer despacho.
11. Situação ainda mais grave foi a de **um processo em que a proposta para aplicação de**

**sanção foi enviada no início de Agosto de 2005 para o Gabinete de Apoio à Direcção para efeitos de despacho; contudo, passados aproximadamente um ano e três meses – quando já tinha verificado o prazo de prescrição - a proposta foi devolvida, em meados do mês de Novembro, à Divisão de Inspeção, sem qualquer despacho. Perante esta negligência administrativa, ficou o referido Serviço impedido de sancionar o respectivo infractor.**

12. O Comissariado solicitou ao Subdirector da DST, com competências na área da fiscalização e nos processos de infracção administrativa, que esclarecesse as situações acima referidas, tendo este respondido que os referidos autos de notícia e relatórios para aplicação de sanção foram enviados para o Gabinete de Apoio da Direcção quando ele se encontrava em missão oficial ou de gozo de férias e, por isso, naquela altura não foi proferido nenhum despacho.
13. De acordo com as declarações prestadas pelos trabalhadores da DST a este Comissariado, quando qualquer dos Subdirectores está ausente em gozo de férias ou em missão oficial, é o Director da DST que acumula as competências daqueles. Contudo, como este está sempre muito ocupado, o tratamento dos processos fica normalmente paralisado durante esse período.
14. Embora não se possa confirmar nos vários processos acima referidos a quem/a que indivíduos (ou nas mãos de quem ficaram os documentos) deve ser atribuída a responsabilidade por “colocar os documentos na gaveta”, **podemos, contudo, asseverar que, pelo acima exposto, existe um grande problema no sistema de controle do trabalho da instrução da DST na medida em que, permanecendo um processo parado vários meses, e até mesmo por período superior a um ano, não há ninguém que pergunte sobre ele.**
15. De facto, os trabalhadores da DST informaram que há um ou dois anos, a Divisão de Inspeção começou a enviar mensalmente uma relação informativa sobre o andamento dos processos ao Chefe do Departamento de Licenciamento e Inspeção, substituto, e ao subdirector, contendo elementos como: o tipo de processo, dia de abertura e actual fase de andamento da instrução (por exemplo, fase de declarações, de resposta, de elaboração do relatório e de notificação). Contudo, em termos práticos, e como reconheceram esses trabalhadores da DST, o recurso apenas às referidas «fases» constantes da relação para efeitos de determinação do andamento do processo, na verdade não é ilustrativo e muito dificilmente alcançará os fins da supervisão, pelo que, **a DST deverá com a maior brevidade aperfeiçoar este sistema de supervisão da**

**instrução.**

16. Acresce que o trabalho de conservação de processos da DST também sofre de grandes problemas, na medida em que **um relatório elaborado pelo próprio Chefe do Departamento de Licenciamento e Inspeção, substituto, que era de parecer dever ser aplicada uma sanção ao infractor de um determinado processo, desapareceu sem deixar rasto.**
17. Por outro lado, o Comissariado também constatou que, relativamente a um caso datado de Outubro de 2004, nos dois relatórios que foram elaborados, um em Maio e o outro em Julho de 2005, não foram mencionados os antecedentes do infractor, pelo que o infractor foi tratado como não reincidente quando na realidade se tratava de um reincidente.
18. Segundo as informações obtidas pelo Comissariado, a Divisão de Inspeção possui um sistema informático para consulta dos processos de infracção; contudo, como este sistema não é eficaz, a consulta para recolha de informações sobre os antecedentes do infractor é feita pelos próprios fiscais que recorrem para tal à memória ou perguntando aos colegas. Esta situação faz crescer as probabilidades dos instrutores cometerem erros aquando de saber se o infractor tem ou não antecedentes. Consequentemente, esta “probabilidade de erro” traz, por acréscimo, o agravamento do risco dos trabalhadores prevaricarem, bem como de violarem outros deveres funcionais, pelo que **o referido Serviço não poderá ficar indiferente perante esta situação e deverá actuar urgentemente no sentido de criar um sistema eficiente para consulta de informações sobre os “antecedentes dos infractores”.**
19. Num outro caso datado de Outubro de 2005, relativo a um processo por exercício não habilitado da profissão de transferista, a DST deduziu inicialmente acusação contra o infractor, pelo facto de este ter exercido a profissão de guia turístico sem estar devidamente habilitado, e solicitou-lhe que apresentasse a sua defesa. Mais tarde, o instrutor, após nova apreciação dos factos, entendeu que o infractor cometeu a infracção referente ao exercício não habilitado da profissão de transferista e, daí, propôs que fosse sancionado por este facto. **Uma vez que, neste caso, o instrutor procedeu à alteração da matéria de facto fixada na acusação, mas não notificou novamente o infractor desta alteração, nem promoveu as diligências para efeitos de nova audição, a decisão sancionatória entretanto proferida violou as regras previstas no «Regime Geral das Infracções Administrativas e o respectivo procedimento», pelo que é nula.**

20. Ao mesmo tempo, **apesar de o instrutor não ter proposto neste sentido, o Subdirector proferiu, sem qualquer fundamento, a decisão de aplicar a pena de advertência à agência de viagens organizadora da viagem turística em causa e o respectivo guia turístico por esta inicialmente designado, pelo facto de terem recorrido a alguém não habilitado para exercer funções de transferistas, quando a referida agência e o referido guia turístico, sobre este mesmo facto, nunca foram notificados da respectiva acusação e do direito de apresentar a sua defesa. De qualquer modo, a decisão sancionatória proferida pelo Subdirector é ilegal e nula.**
21. Neste mesmo processo, além da referida questão de ilegalidade, **importa realçar que a decisão do Subdirector, de ser aplicada a sanção de advertência ao guia turístico, nunca foi notificada pelo instrutor ao respectivo guia. Esta situação de “não notificação da decisão sancionatória”, reflecte também uma postura de grave negligência da parte da DST sobre os procedimentos da notificação.**
22. Por outro lado, o Comissariado constatou no seguimento das diligências efectuadas que, na DST, entre os superiores e o pessoal subordinado não há uma boa comunicação na medida em que aqueles não dão o apoio necessário aos subordinados quando estes são confrontados com dificuldades no trabalho (por exemplo, houve quem informasse que o acompanhamento dos processos é dificultado devido à barreira linguística e, contudo, nenhum apoio ou resolução é facultado pelos superiores; por outro lado, também houve quem informasse que, durante a instrução dos processos, os superiores costumam colocar questões ou dúvidas irrelevantes para a resolução do processo, o que provoca a lentidão dos respectivos procedimentos).
23. O que importa aqui sublinhar é que, de acordo com os deveres de Zelo e de Lealdade previsto nas als. b) e d) do n.º 2 do art. 279º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (doravante, ETAPM), os instrutores, pessoal de chefia e direcção da DST têm o dever de garantir a eficácia da instrução dos processos, a fim de evitar que os mesmos prescrevam. Assim não sendo, poderá dar azo a que os cidadãos levantem dúvidas sobre a eficiência deste Serviço e, até mesmo, suspeitas de se estar intencionalmente a favorecer alguns infractores. Estas situações, além de prejudiciais para a imagem da Administração, poderão implicar para os referidos trabalhadores (instrutores e pessoal de chefia e direcção) eventual responsabilidade disciplinar ou até criminal.
24. Por fim, **quando a DST, para além das funções de inspecção que lhe estão incumbidas por força das suas competências (por exemplo, a inspecção da**

**actividade da indústria da restauração e do turismo), é confrontada com um elevado número de processos relativos à exploração ilegal de pensões havendo, por isso, perturbações em termos de pessoal e até mesmo problemas de carência de recursos humanos, os Serviços deverão, para efeitos de tratamento dos processos, estabelecer por escrito os critérios de prioridade, nomeadamente a prioridade de tratamento para os processos que sejam mais graves em termos de dimensão e de prejuízo para o público, ou em que o prazo de prescrição esteja prestes a terminar e dá-los a conhecer aos trabalhadores e aos cidadãos em geral, a fim de acautelar dúvidas entre os cidadãos de que o referido Serviço ou seus trabalhadores estejam a favorecer os infractores.**

25. De tudo o que ficou exposto, face às questões de ilegalidades, da falta de eficiência no tratamento dos processos, dos procedimentos confusos e da ausência de uma supervisão eficaz, o referido Serviço deverá dar-lhes mais atenção de modo a promover medidas de aperfeiçoamento, produzindo, por escrito, instruções ou normas de trabalho para os seus trabalhadores bem como criar um sistema eficaz de supervisão do andamento dos processos.

**III. Durante a investigação e julgamento dos processos instaurados por exploração ilegal de pensões, foi desprezado pela DST o facto de terem sido ou não prestados aos clientes os serviços inerentes.**

1. De acordo com as informações fornecidas pela DST sobre os processos instaurados contra a exploração ilegal de pensões, e complementadas pelas declarações prestadas pelos fiscais deste Serviço, constata-se que, quando é feita a ponderação sobre se existiu ou não exploração ilegal de pensão, o Serviço não faz uma investigação e análise profunda sobre o facto do explorador prestar ou não ao hóspede serviços complementares (por exemplo, limpeza do quarto, atribuição de toalhas etc.), uma vez que apenas se concentra na modalidade da renda, se é diária ou mensal, etc. Houve até mesmo fiscais que declararam que a recolha de provas sobre esses serviços inerentes é muito difícil.

2. Da conjugação das disposições do Decreto-Lei n.º 16/96/M e do «Código Comercial», **a hospedagem é o contrato comercial em que uma das partes se obriga a proporcionar à outra alojamento e demais serviços inerentes mediante retribuição, ficando os estabelecimentos que explorem este tipo de actividade comerciais sujeitos ao «Regime de Licenciamento e Inspeção dos Estabelecimentos Hoteleiros e Similares».** Desta feita, o exercício de actividade comercial de hospedagem em

**local que não esteja habilitado com licença de exploração de hotel emitida pela entidade licenciadora, consubstanciará uma situação de exploração ilegal de pensão.**

3. Já o contrato civil de arrendamento de imóvel para habitação, pelo seu proprietário, não inclui a actividade comercial de hospedagem e este contrato tipo, em termos normais, versará sobre a simples entrega de imóvel para habitação ao arrendatário, não prevendo necessariamente a prestação de outros serviços. Este contrato, por não ter natureza comercial, mas apenas consistir num contrato civil de arrendamento de um imóvel para habitação, claramente não está sujeito às regras do «regime de licenciamento e inspecção dos estabelecimentos hoteleiros e similares».
4. Importa realçar que a **determinação da existência de um contrato de hospedagem ou simplesmente de um contrato civil de arrendamento de imóvel para habitação não pode ter como critério necessário** o das partes terem adoptado a modalidade da “renda ser calculada por dia”, ou mesmo da “renda ser calculada por mês”, uma vez que no contrato civil de arrendamento as partes podem estipular que a renda é calculado ao dia. Assim, o simples recurso ao critério da renda ser ou não calculada ao dia como elemento de prova de que se está perante um contrato de hospedagem não é suficiente para comprovar se está ou não perante um caso de exploração ilegal de pensão.
5. Entretanto, um dos elementos essenciais para determinar se a exploração da pensão se limita a proporcionar, em termos de contrato civil, a outrem, um quarto mediante o pagamento de uma renda, é o de saber se o hospedeiro presta ou não ao hóspede outros serviços inerentes relacionados com a hospedagem. Aliás, decorre da definição e do entendimento geral, bem como da legislação estrangeira que a pensão não se limita a proporcionar alojamento ao cliente, mas também um conjunto de serviços inerentes.
6. **Pelo exposto, para a ponderação de se existe ou não exploração ilegal de pensão, o Comissariado não concorda com a actuação da DST no sentido de desprezar o facto de o explorador da pensão prestar ou não serviços inerentes aos clientes, e de se recorrer apenas à formula de cálculo da renda (saber se a renda é calculada ao dia ou ao mês).**
7. **Reconhece-se que pode haver dificuldades na obtenção de provas, especialmente na selecção de quais as situações que correspondem à «prestação de serviços complementares». Desta feita, a DST pode tornar mais clara a actual legislação através da sua revisão, mas antes desse processo, deverá analisar a actual legislação, especialmente as regras previstas no «Código Comercial» sobre os tipos**

**de serviços que deverão ser prestados pelo hospedeiro no cumprimento do contrato de hospedagem e emitir, por escrito, instruções a divulgar pelos fiscais, no sentido de esclarecer os critérios a seguir para a aplicação da lei.**

8. **Todavia, o critério decisivo para a exclusão de exploração ilegal de pensão não pode recair no facto dos equipamentos, divisões e qualidade dos serviços prestados não atingirem os mínimos estabelecidos para concessão da licença administrativa na medida em que, tratando-se de pensão ilegal, é natural que as instalações e o serviço prestado não preencham os requisitos legais exigidos e porque também se se está perante uma exploração ilegal de pensão, não há quaisquer garantias de que as referidas instalações e serviços prestados satisfaçam os níveis mínimos exigidos.**
9. **Acresce que, sendo os agentes policiais os elementos da “primeira linha” a constatarem da existência da exploração ilegal de pensão, a DST deverá promover um esquema de comunicação e coordenação bilaterais com o Corpo de Polícia de Segurança Pública sobre quais os critérios essenciais para ponderação se existe ou não exploração ilegal de pensão, a fim de permitir que estes agentes de polícia recolham provas com eficácia durante a investigação deste tipo de casos (por exemplo, recolhendo informações junto dos clientes e registando todos os aspectos verificados *in loco*) que depois possam coadjuvar a DST a aplicar a lei e, eficazmente, deduzir acusação nos processos que forem instaurados sobre a exploração ilegal de pensões.**

**IV. Relativamente às questões da responsabilidade das agências de viagens nos processos instaurados contra o exercício não habilitado da profissão de guia turístico.**

1. Quer a antiga legislação” (Decreto-Lei n.º 48/98/M, na sua versão inicial) quer a nova (Regulamento Administrativo n.º 42/2004, que introduz alterações ao referido Decreto-Lei, e respectivo anexo), estabelecem que as viagens turísticas organizadas pelas agências de viagens devem ser acompanhadas por guia turístico; caso contrário, as agências de viagens são passíveis de ser sancionadas. Por outro lado, tanto a antiga legislação” como a nova também estabelecem que o exercício da profissão de guia turístico carece de determinada qualificação, pelo que, será sancionado quem exercer esta profissão sem para tal estar habilitado e, da mesma forma, se for comprovado que este presta serviço para uma agência de viagens, a agência também será sancionada.

2. No entanto, do que ficou referido quanto aos processos instaurados pela DST contra o exercício não habilitado da profissão de guia turístico, podemos verificar que algumas viagens turísticas são formalmente acompanhadas por guias turísticos habilitados mas quando o referido Serviço constata que alguém não habilitado está a exercer a profissão, a agência de viagens e/ou o guia habilitado alegam que essa pessoa não habilitada foi contratada pessoalmente pelo guia turístico para o ajudar e que a agência de viagens desconhecia este facto, a fim de evitar que a agência de viagens seja sancionada.
3. É claro que esta alegação **não devia ser acolhida pela DST sem antes ser feita a necessária análise ou investigação na medida em que, por exemplo, alguns instrutores deste Serviço colocaram dúvidas de como é que um guia turístico, que não trabalhava para determinada agência de viagens, poderia ter legitimidade para conduzir os turistas ao autocarro disponibilizado pela referida agência, de os conduzir ao restaurante reservado por esta mesma agência e imputar o custo da refeição à conta da agência. O Serviço deverá criar instruções claras sobre a aplicação da lei a serem observadas durante o exame dos processos instaurados contra o exercício não habilitado da profissão de guia turístico, nomeadamente na parte referente à alegação apresentada pela agência de viagens e/ou guia turístico, a fim de evitar que os problemas de «falta de critérios e de regularidade nas posições adoptadas» verificadas nos vários processos supra referidos continuem, visto que essa situação não só afecta a imagem de Macau como cidade internacional de Turismo, como prejudica a confiança depositada pela população na actuação do Governo primar pela lei e justiça.**
4. Por outro lado, se **o referido Serviço constatar que, na prática, os efeitos alcançados pela aplicação da actual legislação não são suficientes para reprimir o exercício não habilitado da profissão de guia turístico, especialmente atendendo a que os procedimentos de recolha de prova e acusatório carecem de aperfeiçoamentos com vista a que as medidas sancionatórias tenham um efeito útil, torna-se imperioso que se dê início aos trabalhos de revisão da lei. Contudo, enquanto esta revisão não for feita, importa estabelecer medidas adequadas com vista a evitar que os problemas de «falta de critérios e de regularidade nas posições adoptadas» continuem a surgir.**

## V. Sugestões

I – Relativamente aos factos de ilegalidade e irregularidade administrativas acima referidos, sugerimos que seja formulada uma recomendação à DST, no sentido de adoptar os

seguintes procedimentos de aperfeiçoamento:

### **1. Quanto ao aspecto global da fiscalização**

- a. Criar normas ou instruções de trabalho escritas para os fiscais, nomeadamente sobre os procedimentos do trabalho de inspecção e de instrução e os critérios a adoptar no tratamento dos processos;
- b. Aperfeiçoar o regime da supervisão do andamento do trabalho de inspecção e instrução;
- c. Aperfeiçoar o sistema informático para consulta dos “antecedentes” dos infractores;
- d. Criar um mecanismo que permita definir prioridades dos processos, de acordo com os critérios de gravidade e de urgência;
- e. Reforçar a comunicação entre o pessoal do nível superior e do nível inferior.

### **2. Relativamente ao tratamento dos processos instaurados contra a exploração ilegal de pensões.**

- a. Alterar a forma de tratamento dos processos e respectivos critérios relativamente à matéria da recolha de provas, nomeadamente na parte em que é desprezado o facto do explorador ilegal de pensão prestar ou não serviços inerentes aos clientes. Se, em termos concretos, existirem problemas na obtenção de provas, especialmente nas situações que correspondem à «prestação de serviços complementares», a DST deverá, através da revisão, tornar a actual legislação mais clara. Contudo, antes deste processo de revisão, deverá analisar a actual legislação, especialmente as regras previstas no «Código Comercial» sobre os tipos de serviços que deverão ser prestados aos clientes pelo hospedeiro, no cumprimento do contrato de hospedagem, e elaborar instruções por escrito onde se clarifiquem os critérios para a aplicação da lei e divulgá-las pelos fiscais.
- b. Uma vez que são os agentes policiais os agentes de “primeira linha” a constatarem a existência da exploração ilegal de pensão, a DST deverá promover um esquema de comunicação e coordenação bilaterais com o Corpo de Polícia de Segurança Pública sobre quais os critérios essenciais para ponderação se existe ou não exploração ilegal de pensão, a fim de permitir

que os agentes de polícia recolham provas com eficácia na investigação deste tipo de casos (por exemplo, recolhendo informações junto dos clientes e registando todos os aspectos verificados *in loco*) que depois possam coadjuvar a DST a aplicar a lei e eficazmente deduzir acusação nos processos que forem instaurados contra a exploração ilegal de pensões.

- c. **Se, da experiência adquirida com a instrução dos processos instaurados contra a exploração ilegal de pensão, a DST entender que há necessidade de concentrar vários processos num grupo para depois proceder à instrução, pode distribuir um grupo de processos a um instrutor para que fique responsabilizado pela respectiva instrução; no entanto, o sistema de distribuição estabelecido deverá reduzir as situações de manipulação e de susceptibilidade de se tirar proveito da previsibilidade do andamento do processo.**

### **3. Relativamente ao tratamento dos processos instaurados contra o exercício não habilitado da profissão de guia turístico.**

- a. Como nos processos instaurados contra o exercício não habilitado da profissão de guia turístico, o guia turístico habilitado e/ou agência de viagens têm recorrido ao argumento de que a pessoa não habilitada foi contratada pelo próprio guia turístico habilitado para o ajudar, sem conhecimento da própria agência de viagens, devem estabelecer instruções claras sobre a forma de aplicação da lei, a fim de evitar que situações de «falta de critérios e de regularidade nas posições adoptadas», se repitam.
- b. Se o referido Serviço constatar que, na prática, os efeitos alcançados pela aplicação da actual legislação não são suficientes para reprimir o exercício não habilitado da profissão de guia turístico, especialmente atendendo a que os procedimentos de recolha de prova e acusatório carecem de aperfeiçoamentos com vista a que as medidas sancionatórias tenham um efeito útil, o serviço deverá não só criar as instruções acima referidas mas também dar início aos trabalhos de revisão da legislação.

**II** - Uma vez que a indústria do turismo constitui um dos pilares mais importantes do desenvolvimento económico de Macau, é imperioso que os referidos Serviços desenvolvam a actividade da fiscalização de forma imparcial e em conformidade com a lei, por forma a garantirem que esta indústria tenha um desenvolvimento concertado e a imagem da Região

Administrativa e Especial de Macau como cidade internacional do turismo seja protegida. Atendendo a que, pelo presente processo, é demonstrativo que o tratamento dado aos processos por algum pessoal de direcção e chefia com competência na inspecção da legalidade da exploração e funcionamento da indústria do Turismo, enferma de várias ilegalidades e irregularidades administrativas como situações de erro na aplicação da lei, adopção de posições de forma imprudente, e ausência de fundamentação e critérios etc., verificados ao longo do tratamento do processos, sugerimos que o presente relatório seja comunicado ao Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, com vista a que a Administração proceda a uma avaliação mais profunda e aos melhoramentos dos procedimentos de gestão.

A respeito destas recomendações, o Serviço T deu as seguintes respostas:

### ***I. Quanto ao aspecto global da fiscalização***

*O Serviço T concorda com a generalidade das medidas propostas pelo Comissariado. No entanto, o número actual de funcionários, em especial na área da inspecção, é manifestamente insuficiente. Consideram que a solução passa, quer pela sua reestruturação, quer pela mudança de instalações.*

### ***II. Relativamente ao tratamento dos processos instaurados contra o exercício não habilitado da profissão de guia turístico***

- 1. O Serviço T actuou sempre na máxima legalidade relativamente à verificação da situação dos guias turísticos ou transferistas não habilitados para o exercício da profissão, estejam ou não ao serviço de agências de viagens. Pelo que os guias ou transferistas não titulados são sempre punidos se se concluir que determinada excursão não foi organizada por uma agência de viagens, ou seja, os mesmos são punidos exactamente pela exploração da actividade de agência de viagens sem a devida licença, uma vez que de acordo com a legislação em vigor, apenas a estas últimas é permitida a organização e venda de viagens turísticas.*
- 2. Tal verificação é pautada pela prova trazida aos processos, incluindo as declarações quer da agência quer do guia e demais intervenientes.*
- 3. O Serviço T refere que os processos mencionados no relatório do Comissariado não são iguais, porquanto num caso o guia foi nomeado pela agência para acompanhar uma excursão, desconhecendo esta última que o guia havido pedido a intervenção de um terceiro (guia não titulado) para acompanhar o seu grupo; e, no outro caso, a*

*agência nomeou o guia para acompanhar um grupo de turistas mas este último desconhecia o guia não titulado que se encontrava no autocarro a acompanhar o mesmo grupo.*

- 4. O Serviço T salienta que utiliza sempre os mesmos critérios na análise da matéria de facto e respectivo enquadramento jurídico. Adianta ainda que as situações nem sempre são lineares, porquanto os guias turísticos são profissionais liberais e nesse sentido não estão sujeitos a um regime de exclusividade com uma agência. Ademais, tem vindo a reforçar a inspecção junto dos pontos de interesse turístico e das agências de viagens, como forma de combater o funcionamento irregular das excursões turísticas e ainda tem vindo a promover uma campanha de sensibilização junto dos consumidores para chamar a atenção dos turistas para os aspectos importantes aquando da organização da viagem a Macau.*

*Paralelamente, tem vindo, desde há muito tempo, a cooperar com outros departamento do governo de Macau, membros da indústria local e autoridades do turismo do Interior da China para combater firmemente práticas irregulares que afectem a boa imagem de Macau como cidade de turismo, de forma a manter o bom funcionamento do mercado.*

### ***III. Relativamente ao tratamento dos processos instaurados contra a exploração ilegal de pensões***

- 1. Alegando o Comissariado que os dirigentes e chefias do Serviço T aplicaram, por lapso, o artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 16/96/M (regime de actividade hoteleira e similar) que dispõe a suspensão da execução de multa e tomaram posições diferentes num período curto, o Serviço T refere que os três casos citados no relatório do Comissariado são diferentes e conseqüentemente também as decisões tomadas foram diferentes. Em dois casos em que foi suspensa a execução de multa, o Serviço T insistiu que para a suspensão foi feita a necessária prova documental e concluiu-se pela verificação dos requisitos de que depende a aplicação da suspensão, enquanto que no outro caso mencionado, os documentos apresentados não foram suficientes para se concluir pela suspensão: a interessada não conseguir comprovar a doença do marido (no relatório médico apresentado pode ler-se que não foi detectada qualquer anomalia) e nem tão pouco fez prova da sua fraca capacidade económica.*
- 2. Ainda no que respeita às pensões ilegais, é de referir que, na análise dos casos, não se atende unicamente ao valor da renda envolvida (diária ou mensal) mas também, quer*

às demais condições da fracção, isto é, se sofreram obras de modificação, designadamente se os quartos dispõem de casa de banho privativa, quer ainda ao conteúdo dos contratos de “arrendamento” apresentados quando há suspeita de incumprimento de obrigações fiscais por parte dos senhorios ou detentores das fracções e se os contratos tiverem sido declarados junto da DSF como manda a lei.

3. O Serviço T também concorda com que um dos elementos essenciais para qualificar a hospedagem consiste em proporcionar aos hóspedes outros serviços inerentes (como limpeza, serviços de lavandaria, etc). No entanto, como os inquilinos pagam um preço muito baixo, na maioria dos casos essa prestação de serviços não existe.
4. Ademais, tal verificação é normalmente feita “a posteriori” pelos inspectores do Serviço T já na fase de instrução dos processos e, na maioria das vezes, eventuais indícios que pudessem existir no momento em que a situação é detectada pelo CPSP, já não existem quando os inspectores avaliam a fracção.
5. De referir que a actuação do Serviço T tem vindo a tornar-se mais limitada porque, até à data, os recursos interpostos junto do Tribunal Administrativo de Macau, em relação a processos relacionados com pensões ilegais, têm sido improcedentes para a Administração, isto é, o Tribunal tem vindo a entender que a actividade explorada das fracções habitacionais não se enquadra no âmbito do Decreto-Lei n.º 16/96/M, alegando ainda que não existe, em Macau, legislação específica para regulamentar a actividade. Ora, esta posição do Tribunal dá força aos particulares, que voltam a actuar da mesma maneira, criando-se um círculo vicioso. Para poder resolver eficazmente a questão das “pensões ilegais”, é preciso fazer igualmente uma revisão oportuna de diplomas gerais no enquadramento jurídico na RAEM, nomeadamente a revisão do Código Civil e outros diplomas da RAEM.
6. Por último e no que respeita à instrução dos processos, os instrutores são nomeados individualmente para cada processo.

Depois da análise sobre a resposta dada pelo Serviço T, o Comissariado detectou que algumas das posições e respostas padeciam de falta fundamentação, de entre as quais:

#### **Na vertente do tratamento dos casos de guias turísticos não titulados**

1. Segundo as informações que o Serviço T forneceu em anexo, os dois casos referidos pelo mesmo serviço devem ser do processo n.º 24/2004 (relativo ao guia turístico não

- titulado de apelido Leong e à agência de viagens H) e do processo n.º 52/2004 (relativo ao guia turístico não titulado de apelido Lei e à agência de viagens C).
2. As informações mostram que a resposta do Serviço T carece de fundamentos convincentes, visto que: os dois casos são muito semelhantes especialmente pelo facto de em ambos o pessoal de fiscalização do Serviço T ter apanhado em flagrante o guia turístico não titulado quando estava a acompanhar um grupo turístico. O guia turístico não titulado, nas suas declarações, não acusou a agência de viagens de organizar o grupo turístico e o guia turístico habilitado disponibilizado inicialmente pela agência de viagens declarou que foi ele próprio, sem conhecimento da agência de viagens, que procurou um “ajudante” para acompanhar o grupo turístico. Por sua vez, a agência de viagens declarou também que não tinha nenhum conhecimento de que o guia turístico habilitado procurou arbitrariamente outro para acompanhar o grupo turístico (vide a análise comparativa do mapa I e mapa II em anexo).
  3. No entanto, o Serviço T deu tratamento completamente distinto a estes dois casos. No caso do processo n.º 24/2004, apesar do instrutor ter conhecimento de que a agência de viagens H tinha afirmado, em declarações, que foi a pedido da agência de viagens da China que pediu ao guia turístico habilitado de apelido Chan para que contactasse um “ajudante”, considerou que esta agência de viagens devia ter conhecimento de que o referido ajudante era um guia turístico não habilitado, pelo que propôs que fosse sancionada a agência de viagens H. Ora, o subdirector do Serviço T não satisfeito com a “conclusão” do referido instrutor, levantou dúvidas, tendo ordenado ao instrutor que ouvisse novamente o guia turístico (disponibilizado inicialmente pela agência de viagens) para assim completar as investigações. Posto isto, o instrutor ouviu mais uma vez, em declarações, o guia turístico. Como este, na segunda audiência, veio reafirmar que só depois da ocorrência do caso é que a agência de viagens H veio a saber que o guia turístico de apelido Leong era pessoal de apoio e tendo estas declarações sido adoptadas pelo instrutor como fundamento do relatório, este apurou afinal que a agência de viagens não tinha culpa propondo o arquivamento do processo de autuação contra a agência de viagens H, o que mereceu despacho de concordância do subdirector.
  4. Pelo contrário, no caso referente ao processo n.º 52/2004, na informação em que propõe a aplicação de sanção, o instrutor tem como fundamento a dúvida de que “sem autorização da agência de viagens, o guia turístico não habilitado de apelido Lei, que não era empregado da agência nem conhecido do guia (de apelido Chio), poderá ou

não entrar no autocarro de turismo da agência de viagens para acompanhar o grupo turístico”, para concluir que a agência de viagens C devia ter conhecimento prévio de que o grupo turístico era acompanhado pelo guia turístico não habilitado, tendo proposto ao Serviço a aplicação de multa à agência. A respeito desta “conclusão”, o referido subdirector não levantou dúvidas nem pediu ao instrutor para efectuar nova audiência ao guia turístico (disponibilizado inicialmente pela agência de viagens), concordando com a proposta de aplicação de multa.

5. Tal como foi referido no “Relatório de Recomendações” do Commissariado, a “conclusão” do instrutor no caso do processo n.º 52/2004, pode concretamente ser aplicada ao caso do processo n.º 24/2004 (será que o guia turístico não titulado, sem autorização da agência de viagens H, podia conduzir o grupo turístico a tomar uma refeição?), e daí assumir que a agência de viagens H devia ter conhecimento prévio de que o guia turístico não habilitado de apelido Leong Ihe estava a prestar serviço. No entanto, o subdirector aceitou a “conclusão” do processo n.º 52/2004, sancionando a agência de viagens C envolvida no caso e, em menos de meio mês, ao tratar o caso do processo n.º 24/2004, deixou de utilizar esta “conclusão”, aceitando novamente a posição de “não sancionar a agência de viagens” com base nas declarações do guia turístico habilitado disponibilizado inicialmente pela agência de viagens, exarando um despacho de concordância de não aplicação de pena à agência de viagens H. Dada a existência destes factos, parece ao Commissariado que a actuação do Serviço T padece de “ausência de critérios” e “inconsistência”.

### **Na vertente de tratamento dos casos de pensão ilegal**

1. Os seguintes casos invocados pelo Commissariado no “Relatório de Recomendações” destinam-se a exemplificar que o Serviço T aplicou erradamente o artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 16/96/M, que dispõe sobre a suspensão da execução da multa, e adoptou posições inconsistentes:

Data da decisão do Serviço T	Caso	Motivo de suspensão da execução de multa por um ano	
		Instrutor	Chefias e dirigentes do Serviço T
23/5/2005	Infractora de apelido Wong (Edifício K, Bloco 2, 6.º andar, moradia A)	( Não há proposta de suspensão de execução de multa )	Tiveram em conta que a arguida era divorciada e precisava de cuidar de quatro filhos <b>Não tiveram em conta que a arguida era reincidente e possuía várias propriedades</b>
23/5/2005	Infractora de apelido Wong (Edifício K, Bloco 2, 6.º andar, moradia G)	( Não há proposta de suspensão de execução de multa )	Tiveram em conta que a arguida era divorciada e precisava de cuidar de quatro filhos <b>Não tiveram em conta que a arguida era reincidente e possuía várias propriedades</b>
26/5/2005	Arguido de apelido Chong (Edifício I, 10.º andar, moradia D)	É infractor primário, desempregado, e subsiste com pensões do Instituto de Acção Social e Fundo de Segurança Social	Concordaram com a proposta do instrutor, suspendendo a execução da multa
28/6/2005	Arguida de apelido Hong (Edifício K, Bloco 10, 14.º andar, moradia A)	Primeira informação: Ser infractor primário, com má situação económica, de idade avançada, por ignorância e existência de outros precedentes	Não exararam nenhum despacho
		Segunda informação: Não há proposta de suspensão de execução de multa	Concordaram com a aplicação de multa e com execução imediata

2. Na verdade, o Serviço T não suspendeu a execução da multa à infractora de apelido Hong, na medida em que as informações apresentadas pela mesma, do ponto de vista objectivo, eram insuficientes para comprovar que o seu marido estava doente e que tinha uma má situação económica.
3. No entanto, merece salientar-se que a posição do Comissariado não pressupõe que esta infractora deva merecer a suspensão da execução da multa do Serviço T. **Com efeito, a posição do Comissariado foi tomada em relação ao caso da infractora de apelido Wong, no qual o Serviço T aplicou manifestamente por erro o disposto no artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 16/96/M, enquanto que noutros casos teve uma actuação diferente.**
4. Na verdade, basta fazer uma comparação entre o caso do arguido de apelido Chong e o da arguida de apelido Wong, ou seja, analisar os fundamentos com que o Serviço T se baseou para suspender a execução da multa em relação a ambos os casos, para se

perceber porque é que o Comissariado referiu que relativamente ao caso da arguida de apelida Wong foi aplicada por erro manifesto a referida disposição legal.

5. Em primeiro lugar, no processo sancionatório instaurado pelo Serviço T relativamente ao arguido de apelido Chong, por este ser primário, desempregado e beneficiário do subsídio da formação de apoio ao emprego do Fundo de Segurança Social, aquele Serviço, tendo em conta estes fundamentos, recorreu ao “poder discricionário” para de determinar a suspensão da execução de multa prevista no artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 16/96/M, o que, objectivamente, não é tão contestável.
6. Já no caso relacionado com a arguida de apelido Wong, esta apresentou ao referido Serviço cópia da sentença de divórcio, documentos comprovativos de que três filhos menores estão a estudar e que a mesma tinha pedido emprego, mas estes documentos, quando muito, só podem provar que a arguida é divorciada, necessita de criar três filhos e andava à procura de emprego.
7. **Importa salientar que, o facto da infractora ser divorciada, ter de criar três filhos menores e andar à procura de emprego, não tem nada a ver com o facto de ser ou não infractora primária e não tem nenhuma relação necessária com a eventual situação de ter dificuldades económicas**, visto que uma pessoa sem dificuldades económicas pode ser também divorciada, ter que criar filhos e andar à procura de emprego.
8. Tal como foi referido no “Relatório de Recomendações” do Comissariado, a arguida de apelido Wong não é infractora primária, uma vez que já tinha sido autuada e multada em 2001 pelo facto de estar a explorar pensão ilegal (na altura o Serviço T suspendeu a execução de multa por um ano). Além disso, é arguida em vários casos de exploração de pensão ilegal durante este período em que o Serviço T suspendeu a execução de multa. **Importa salientar que o instrutor especificou os referidos factos na informação apresentada às chefias e dirigentes. Por outras palavras, o chefe, substituto, do Departamento de Licenciamento e Inspeção na altura em que propôs a suspensão da execução de multa devia estar ciente das referidas circunstâncias, mas manteve a proposta da suspensão da execução de multa à arguida.**
9. Entretanto, o Comissariado, no “Relatório de Recomendações”, também apontou expressamente que, **segundo a informação elaborada pelo instrutor, a arguida de apelido Wong era proprietária de oito fracções autónomas do Edifício K; no**

**entanto, sobre as circunstâncias de eventuais dificuldades económicas da arguida, o chefe, substituto, do Departamento de Licenciamento e Inspeção, nunca fez qualquer análise quando propôs a suspensão da execução de multa. Com efeito, de acordo com as informações disponibilizadas ao Comissariado, entre 2001 e 2005 (durante o período em que a arguida de apelido Wong se encontrava divorciada e precisava de criar três filhos menores), ela era proprietária de, pelo menos, sete fracções autónomas do Edifício K. Neste caso, do ponto de vista objectivo e na falta de outros elementos de prova, a conclusão do Serviço T de que a arguida tinha dificuldades económicas durante o período de execução da pena é absolutamente insustentável.**

10. Por outras palavras, em termos concretos não foi possível encontrar, no processo de infracção da arguida de apelido Wong, qualquer fundamento justo que justificasse o “tratamento preferencial” de suspensão de execução da multa dado pelo Serviço T. Por isso, apesar do Serviço T, na resposta dada às recomendações do Comissariado, ter insistido que o caso da arguida de apelido Wong preenchia as condições para ser aplicada a suspensão de execução de multa, nenhum fundamento foi apresentado que permitisse sustentar esta posição.
11. Sobre a questão da interpretação do Decreto-Lei n.º 16/96/M em vigor e forma correcta de actuação, o Comissariado já efectuou uma análise pormenorizada no “Relatório de Recomendações”.
12. Por fim, o Serviço T reconhece também que são os agentes policiais muitas vezes os agentes de autoridade “na primeira linha” que detectam casos de exploração de pensão ilegal. Além disso, os indícios da infracção existentes aquando da detecção desapareceram depois do pessoal de fiscalização do Serviço T ter tomado conta da investigação. Assim sendo, o Serviço T deve coordenar e comunicar com o Corpo de Polícia de Segurança Pública, de acordo com as medidas recomendadas pelo Comissariado, para que os agentes policiais possam, durante a investigação de casos de exploração de pensão ilegal, recolher eficazmente *in loco* as provas necessárias, contribuindo assim para a intervenção do Serviço T.

Tendo em conta que o Serviço T toma uma posição diferente, sem fundamentos suficientes para a sustentar, em relação às questões colocadas pelo Comissariado nas recomendações, o Comissariado decidiu informar a entidade tutelar do Serviço T, o Secretário para Assuntos Sociais e Cultura, para que o serviço competente preste atenção e dê acompanhamento à situação.

## Mapa I

### Como o pessoal de fiscalização do Serviço T apanhou guias turísticos não titulados

Processo n.º 24/2004	Processo n.º 52/2004
<p>No dia 10 de Março de 2004, pelas 12h10, (pelo pessoal do Serviço T) foi encontrada estacionada em frente do Restaurante “X Yun” sito na Rua de Fernandes n.º x, uma viatura de matrícula MX-XX-XX, com um dístico da “Agência de Viagens CH, Lda.” pintado na carroçaria; na altura, um homem conduzia um grupo de turistas; (Os fiscais do Serviço T) depois de se identificarem, pediram ao homem (guia turístico não habilitado) o seu cartão de guia, pedido este que o guia não conseguiu satisfazer. O grupo era constituído por 34 turistas e foi organizado pela Agência de Viagens CH, Lda.</p>	<p>No presente ano, no dia 25 de Junho, na sequência de uma comunicação do Corpo de Polícia de Segurança Pública, (o pessoal de fiscalização do Serviço T), efectuou uma operação conjunta na Praça de Lótus Dourado. Durante a operação, (o pessoal do Serviço T) abordou um autocarro de turismo de matrícula MX-XX-XX, com um dístico da “Agência de Viagens e Turismo XXX”. Na altura, o referido pessoal (pessoal do Serviço T) pediu a um indivíduo (guia turístico não habilitado de apelido Lei) o cartão de guia, pedido este que o guia não conseguiu satisfazer. Em resposta às perguntas dos fiscais, o guia não habilitado disse que o grupo fora organizado pela Agência de Viagens C”.</p>

## Mapa II

## Declarações de todas as partes

Processo n.º 24/2004	Processo n.º 52/2004
<p>“(O guia turístico não habilitado de apelido Leong) declarou não ser empregado de qualquer agência de viagens”; “no dia da ocorrência, não conduziu nenhum grupo turístico. Só foi ao local da ocorrência para se encontrar com amigos de familiares, visto que sabia que dois desses amigos participavam no referido grupo turístico. (Tendo o pessoal do Serviço T) questionado o declarante se a excursão era organizada pela Agência de Viagens CH, este respondeu que não sabia qual a agência de viagens que organizara o grupo; soube-o apenas através do dístico pintado no autocarro de turismo”; “O declarante disse que sabia que o guia do grupo era de uma guia turística habilitado de apelido Chan... pessoa que não conhecia pessoalmente.”.</p> <p>A agência de viagens H nada sabia dessa ocorrência; o caso apenas tem a ver com o guia e o próprio...”</p>	<p>* (O guia turístico não habilitado de apelido Lei) disse que no dia da ocorrência, uma amiga sua, guia turística habilitada de apelido Chiu, (empregada da Agência de Viagens C) lhe telefonou, pedindo-lhe para se dirigir à Estátua da Deusa da Misericórdia da Alameda Carlos d’Assumpção, para acompanhar um grupo turístico por conta dela e disse-lhe que o grupo era organizado pela Agência de Viagens C. . Foi abordado a caminho do Restaurante “L” via Praça de Lótus Dourado.”</p> <p>“(O guia turístico não habilitado de apelido Lei) disse que no dia da ocorrência recebeu um telefonema da guia turística habilitada de apelido Chiu, dizendo que por motivos pessoais não lhe era possível acompanhar o grupo, pedindo-lhe para o acompanhar por conta dela.”</p>
<p>A declarante (guia turística habilitada de apelido Chan) respondeu que devia ser ela a acompanhar o grupo, conforme o plano da Agência de Viagens H; no entanto, como precisava de ir à China naquele dia, pediu a um amigo para a ajudar a acompanhar o grupo de turistas, sem levar tal facto ao conhecimento da Agência de Viagens H”.</p>	<p>* (A guia turística habilitada de apelido Chiu) disse que era guia da Agência de Viagens C. Dado que tinha já acompanhado vários grupos, sentia-se muito cansada, mas a agência não lhe permitiu entrar de férias, pelo que pediu a uma amiga Mary (não o guia não habilitado em questão) para acompanhar o referido grupo turístico. No entanto, não sabia por que tinha sido o guia turístico não habilitado que tinha acompanhado o grupo”; “...(a guia turística habilitada de apelido Chiu) disse que tinha dado conhecimento à Agência de Viagens da sua substituição pela sua amiga Mary...”</p>

## Mapa II

### Declarações de todas as partes

Processo n.º 24/2004	Processo n.º 52/2004
<p>O guia turístico não habilitado de apelido Leong não era empregado, sendo somente um “ajudante”, a pedido da guia turística habilitada responsável pelo grupo de turistas.</p> <p>A Agência de Viagens de Xangai pediu à nossa agência para afectar mais um trabalhador, a fim de ajudar o guia na entrada e saída do autocarro de turismo e organização de refeições. Em resposta ao pedido, a nossa agência comunicou à guia turística habilitada que arranjasse mais um trabalhador para a ajudar no acompanhamento do grupo. Segundo disse a guia habilitada de apelido Chan, contactou um guia não habilitado de apelido Leong para a ajudar”; “Sobre toda a história, a nossa agência não tem nenhum conhecimento”; “O guia não habilitado de apelido Leong foi contactado pela guia habilitada, sem que esta tenha dado conhecimento do facto à nossa agência e tendo confiado o grupo ao guia não habilitado”</p>	<p>*A agência disponibilizou três autocarros de turismo e três guias turísticos (Sra. Chio/Sr. Chan/Sr. Lei) para acompanhar os grupos”; “após a ocorrência, a Sra. Chio comunicou com a agência para informar que, devido a assuntos pessoais a tratar naquele dia, tinha pedido a uma amiga para se dirigir à Praça de Lótus Dourado, para conduzir, por conta dela, o grupo ao “Restaurante L”. Depois de tratar dos assuntos pessoais voltaria ao restaurante para acompanhar o grupo”; “não conhece o guia turístico não habilitado e que este não era empregado da agência de viagens C”; “não sabia que a Sra. Chio tinha encarregado o guia sem licença para acompanhar o grupo. Só veio a saber depois da Sra. Chio ter comunicado à agência.”</p>

