

# 2008

**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
	2.3 Comissão especializada para a fiscalização dos problemas relacionados com queixas contra a disciplina do pessoal do Comissariado contra a Corrupção	14
<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	21
<b>CAPÍTULO IV</b>	<b>COMBATE À CORRUPÇÃO</b>	<b>23</b>
	4.1 Número de denúncias e de processos instruídos	24
	4.2 Sumário de processos findos e encaminhados para o Ministério Público	25
	4.3 Processos julgados	30
	4.4 Recuperação das vantagens ilícitas envolvidas no caso de Ao Man Long e mandados de captura da Interpol	40
	4.5 Acções de formação e intercâmbio	41
	4.6 Declaração de rendimentos e interesses patrimoniais	43
<b>CAPÍTULO V</b>	<b>PROVEDORIA DE JUSTIÇA</b>	<b>45</b>
	5.1 Investigação	47
	5.2 Pesquisa	57
	5.3 Gestão íntegra nos serviços/instituições públicas	69
	5.4 Produção de instruções e realização de palestras/workshops	71
	5.5 Intercâmbio com o exterior e formação de pessoal	71
<b>CAPÍTULO VI</b>	<b>RELAÇÕES COMUNITÁRIAS</b>	<b>73</b>
	6.1 Sensibilização para a integridade	74
	6.2 Relações comunitárias	83
	6.3 Recolha de opiniões sobre o combate à corrupção no Sector Privado	85
	6.4 Acções de divulgação e estudo de combate à corrupção	87
	6.5 Conferências organizadas pelas autoridades de supervisão do Interior da China, Hong Kong e Macau	89
	6.6 Projectos de sensibilização regulares	91
	6.7 Contactos e intercâmbio	95
<b>CAPÍTULO VII</b>	<b>TRABALHO ADMINISTRATIVO</b>	<b>105</b>
	7.1 Orçamento	111
	7.2 Pessoal	106
<b>ANEXO</b>	<b>Resumos de Casos da Provedoria de Justiça Investigados com Processos Instruído</b>	<b>113</b>

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I	Evolução do Número de Queixas Recebidas entre 2000 e 2008----	16
Quadro II	Classificação das Queixas Recebidas entre 2006 e 2008----	16
Quadro III	Quadro Comparativo das Queixas Recebidas entre 2006 e 2008 (segundo a origem)----	17
Quadro IV	Queixas Recebidas em 2008 (segundo a via)-----	18
Quadro V	Quadro Comparativo das Queixas Recebidas entre 2006 e 2008 (segundo a via)----	18
Quadro VI	Tratamento das Queixas Recebidas em 2008-----	19
Quadro VII	Evolução do Número de Processos Instruídos entre 2000 e 2008-----	19
Quadro VIII	Classificação dos Casos Recebidos em 2008 por Forma de Tratamento----	20
Quadro IX	Quadro comparativo dos Processos Instruídos entre 2006 e 2008 (segundo a origem)-----	20
Quadro X	Casos Tratados em 2008-----	21
Quadro XI	Andamento do Tratamento de Casos em 2008-----	21
Quadro XII	Estatística dos Casos Recebidos pela Direcção dos Serviços contra a Corrupção em 2007 e 2008-----	25
Quadro XIII	Estatística dos Casos Dados por Findos pela Direcção dos Serviços contra a Corrupção em 2007 e 2008-----	25
Quadro XIV	Assuntos Constantes dos Casos da Área da Provedoria de Justiça em 2008----	48
Quadro XV	Tratamento dos Casos da Área da Provedoria de Justiça em 2008----	49
Quadro XVI	Assuntos Constantes dos Pedidos de Apoio e Consulta na Área da Provedoria de Justiça em 2008-----	56
Quadro XVII	Estatística das Palestras Realizadas entre 2000 e 2008-----	75
Quadro XVIII	Estatística das Palestras e Sessões de Esclarecimento Destinadas aos Funcionários Públicos em 2008-----	76
Quadro XIX	Estatística das Palestras Realizadas para Associações, Instituições de Ensino e Empresas em 2008-----	82
Quadro XX	Estatística Geral das Palestras, Colóquios e <i>Workshops</i> Organizados em 2008---	83
Quadro XXI	Estatística dos Cidadãos Atendidos na Delegação do CCAC em 2008---	84
Quadro XXII	Receitas – Gerência de 2008-----	107
Quadro XXIII	Estrutura das Receitas Cobradas em 2008-----	108
Quadro XXIV	Despesas – Gerência de 2008-----	109
Quadro XXV	Estrutura das Despesas Realizadas em 2008-----	110
Quadro XXVI	Comparação entre Despesas Orçamentadas e Realizadas em 2008--	110
Quadro XXVII	Evolução do Número de Efectivos entre 2000 e 2008-----	111



O Comissário contra a Corrupção, Cheong U, entregando ao Chefe do Executivo, Ho Hau Wah, o relatório anual do CCAC, de 2008



**CAPÍTULO I**  
**INTRODUÇÃO**



## CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

O ano de 2008 foi um ano de intensa actividade para o Comissariado contra a Corrupção. Para além do grande volume de trabalho relacionado com o caso de Ao Man Long, foram também prioridades nossas o aperfeiçoamento integral e sistematizado dos mecanismos de prevenção da corrupção e o reforço dos meios de investigação. De entre os projectos desenvolvidos, merecem destaque os seguintes: continuar a impulsionar a criação de uma cultura de gestão íntegra nos serviços e entidades públicos, através do “Plano para uma gestão íntegra”, e reforçar a pesquisa de regimes jurídicos e do funcionamento; acelerar o estudo sobre a corrupção no sector privado, numa preparação para o alargamento das competências de supervisão do CCAC ao sector privado e consequente extensão a toda a sociedade das acções promotoras da integridade; alterar a estrutura orgânica da instituição, visando a expansão da sua dotação de pessoal, reforçar a sua formação e aumentar o equipamento, de modo a aumentar a sua capacidade integral. Há ainda a referir que o planeamento de acções de supervisão eleitoral foi iniciado logo em meados do ano.

No relatório anual relativo às tendências de corrupção na Ásia, referente a 2008, publicado pela Political & Economic Risk Consultancy, Macau, com 3,3 pontos, surgiu como o 4.º melhor classificado de entre os 13 países e territórios asiáticos aí analisados, mantendo o mesmo lugar do ranking e obtendo melhor pontuação relativamente ao ano anterior. Já no Índice de Percepção da Corrupção 2008, publicado pela Transparência Internacional, a região obteve 5,4 pontos, menos 0,3 do que em 2007, e desceu dois lugares, ocupando o 8.º lugar do *ranking* ásia-pacífico.

As queixas e participações recebidas em 2008 totalizaram 796, sendo 553 de carácter penal e 243 da área da provedoria de justiça.

De entre os casos penais denunciados, 88 reuniram condições para serem investigados e 31 destes viram instruído o respectivo processo. Juntados os 79 processos transitados de 2007 e 1 reaberto em 2008, foram tratados um total de 111 processos. Ao mesmo tempo, houve 33 casos de prestação de auxílio na investigação, entre os quais 12 entrados em 2008, 2 reabertos no mesmo ano e 19 transitados do ano anterior. Do total dos 144 casos penais tratados em 2008, 46 foram dados por findos: em 34 casos foi posto termo à investigação,

10 foram encaminhados para o Ministério Público e 2 arquivados depois de terem sido re-investigados. Durante o ano, o Tribunal julgou 9 casos investigados pelo CCAC e, dos 23 arguidos envolvidos, 20 foram punidos, representando 87%.

Na área da provedoria de justiça, o número de queixas e participações, no total de 243, subiu ligeiramente comparativamente com o ano anterior. Matérias respeitantes ao regime da função pública, obras públicas, infracções à legislação rodoviária e utilização de prédios urbanos continuaram a ser as mais visadas. Por outro lado, deram entrada 639 pedidos de apoio e consulta.

No âmbito da pesquisa de regimes jurídicos, foi concluído o “Estudo das normas vigentes e mecanismos de fiscalização relativos à utilização de prédios urbanos” tendo o relatório sido já entregue ao Chefe do Executivo. Relativamente à pesquisa de funcionamento, o CCAC colaborou, pela primeira vez, com a Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais no âmbito de um projecto de pesquisa sobre os procedimentos de tratamento de conflitos laborais, o combate ao trabalho ilegal e outros. Prosseguiu a colaboração com a Direcção dos Serviços de Identificação na pesquisa sobre os procedimentos da emissão e gestão de documentos de identificação. Paralelamente, continuou a ser objecto de acompanhamento a implementação das medidas tendentes a melhorar o funcionamento da Divisão de Fiscalização do Departamento de Urbanização da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes e do Departamento de Documentos de Viagem da Direcção dos Serviços de Identificação.

Lançado em finais de Agosto de 2007, o “Plano para uma Gestão Íntegra” conta com a participação de todos os 61 serviços e entidades públicos. De referir que alguns serviços já avançaram com medidas de melhoria após terem feito um primeiro balanço sobre a aplicação do plano. Em geral, os serviços e entidades públicos reforçaram a sensibilização dos trabalhadores para as matérias de impedimentos, aceitação de vantagens e acumulação de funções, bem como aperfeiçoaram os mecanismos respeitantes ao procedimento da aquisição de bens e serviços.

No quadro das Linhas de Acção Governativa da RAEM, e com vista à concretização dos objectivos definidos na “Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção”, a esfera da supervisão exercida pelo CCAC será alargada ao sector privado. A este propósito, organizámos vários seminários de grande dimensão que tiveram por tema a corrupção no sector privado e promovemos colóquios conjuntamente com vários sectores profissionais para que fossem

auscultados sobre a prevenção desse fenómeno. O projecto de lei sobre o alargamento dos poderes do CCAC foi submetido ao Chefe do Executivo em meados de 2008.

No ano em análise, continuámos empenhados na expansão das relações comunitárias e na melhoria da eficácia da sensibilização. Ao todo, foram realizadas 377 palestras, subordinadas a temas diversos, e os participantes atingiram o número recorde de 33.500. Simultaneamente, face ao rápido desenvolvimento social dos anos recentes, foi reforçada a educação para a honestidade dos adolescentes e estudantes. A produção de material didáctico destinado aos alunos do ensino secundário está em bom andamento. Refira-se ainda que à actual Delegação do CCAC na Areia Preta se juntará mais uma delegação, sita na Taipa, com entrada em funcionamento prevista para meados de 2009.

No referente à formação de pessoal, elementos do CCAC participaram em cursos realizados no Instituto Nacional de Administração em Beijing e no Instituto de Administração de Guangdong, para receberem formação sobre a actualidade chinesa, designadamente as políticas e o desenvolvimento do país nas áreas económica, diplomática, do sistema administrativo e da luta contra a corrupção. Foi também enviado pessoal para o curso de inquérito policial organizado conjuntamente pelo CCAC e pela Universidade de Segurança Pública do Povo da China. As acções de intercâmbio na área da formação de pessoal com a Comissão Independente contra a Corrupção (ICAC) de Hong Kong incluíram cursos de acesso à categoria de investigador-chefe da ICAC, de utilização de programas informáticos de análise e de acesso ao pessoal da ICAC de 2008. Para além disso, desenvolveu-se o programa de formação, com a duração de seis meses, para os novos investigadores. Com o início formal de funções destes investigadores, previsto para meados de Março de 2009, serão reforçados os nossos meios de investigação.

O intercâmbio com o exterior foi intenso no ano em análise. Apostando no reforço da cooperação com instituições internacionais, o CCAC participou activamente em conferências e trocas internacionais. Esteve representado na Reunião da Direcção do Instituto Internacional do Ombudsman em Hong Kong, 3.<sup>a</sup> Conferência Anual e Sessão Plenária da Associação Internacional de Autoridades contra a Corrupção na Ucrânia, *Workshop* sobre Aptidões contra a Corrupção em Singapura, 13.<sup>a</sup> Conferência Internacional contra a Corrupção em Atenas, 5.<sup>a</sup> Conferência dos Procuradores Gerais da China e dos membros da União dos Países do Sudeste Asiático em Manila e 12.<sup>a</sup> Reunião do Grupo Orientador da Iniciativa Anti-Corrupção

da ADB/OCDE para a Ásia-Pacífico em Singapura. Para além disso, enviou pessoal para estudar o funcionamento dos órgãos de supervisão da China continental. De entre os visitantes recebidos, estiveram delegações da Comissão Independente contra a Corrupção de Hong Kong, dos deputados do Congresso Nacional de Timor-Leste, do Instituto de Administração da Finlândia, da Universidade da Ciência Política e Direito da China, dos países participantes na reunião da direcção do IOI e do Ministério da Supervisão da RPC. Localmente, realizaram-se trocas de visitas e encontros com várias instituições e associações.

No ano que vem, o CCAC empenhar-se-á na prossecução das atribuições conferidas por lei e continuará a combater a corrupção e fraude com todo o esforço, dando resposta ao desenvolvimento da sociedade e às expectativas dos cidadãos, no intuito de construir uma sociedade íntegra juntamente 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).

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 ilegalidade administrativa.

### 2.2 Funções e Estrutura Orgânica

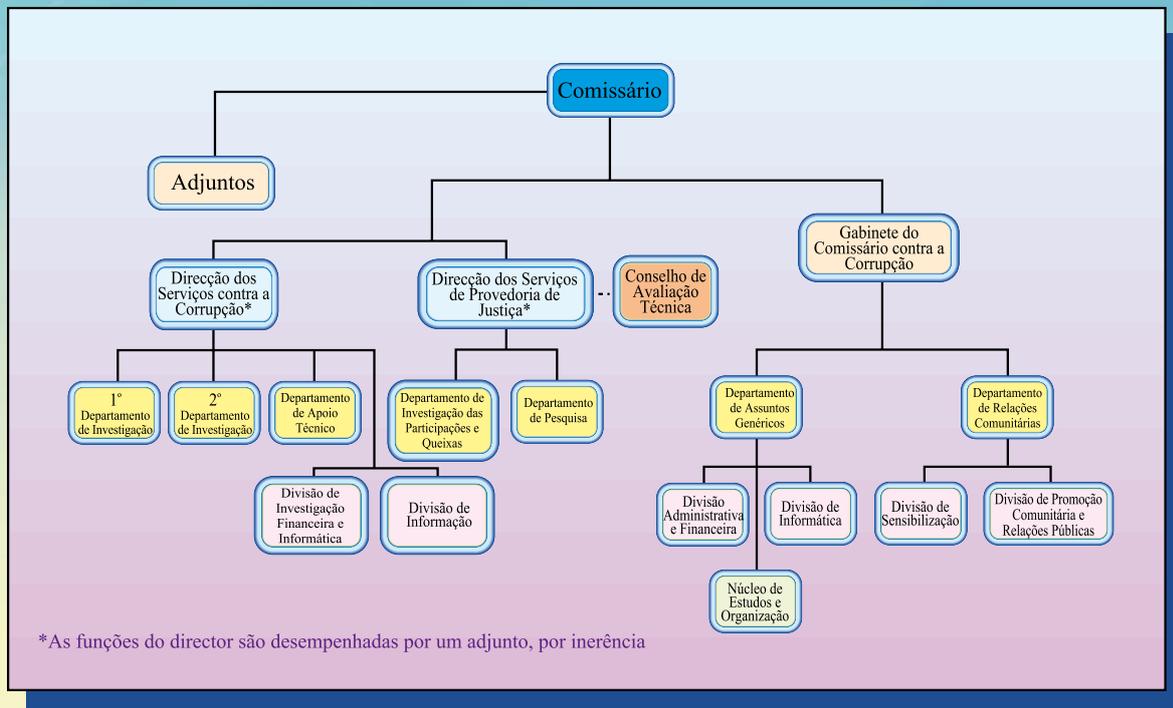
Em Agosto de 2000, foi aprovada pela Assembleia Legislativa a Lei Orgânica do CCAC (Lei n.º 10/2000), que lhe conferiu não apenas mais poderes funcionais, como os de detenção, revista, busca e apreensão, mas também ao seu pessoal de investigação conferiu o estatuto de polícia criminal e o direito ao uso e porte de armas de serviço, o 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.

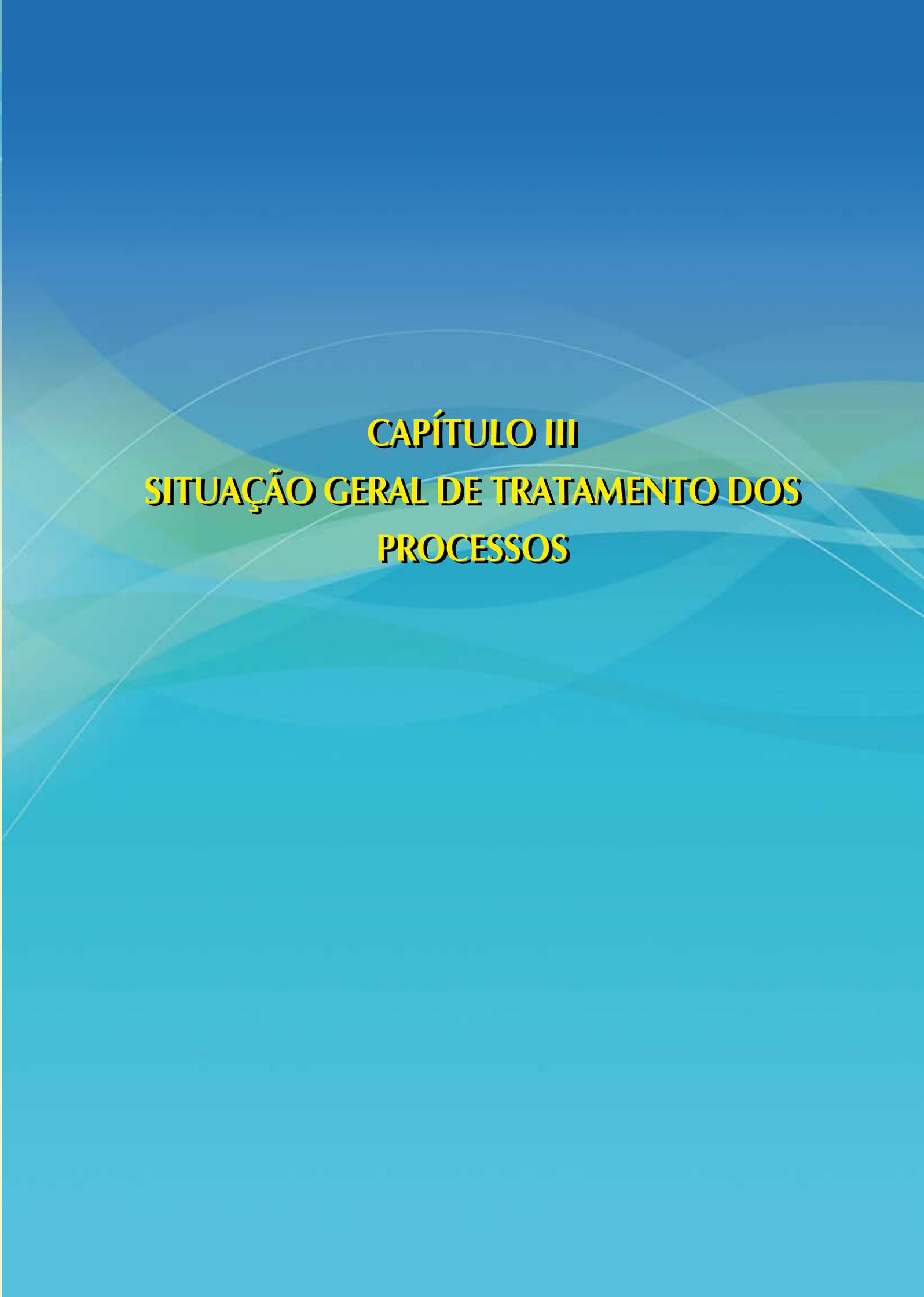
Atendendo à realidade, a estrutura orgânica e os recursos humanos do CCAC conferidos em Agosto de 2000 pelo Regulamento Administrativo n.º 31/2000 foram aumentados em Fevereiro de 2009, com a entrada em vigor do novo Regulamento Administrativo sobre a “Organização e Funcionamento do Serviço do Comissariado contra a Corrupção (SC)”. O SC goza de autonomia funcional, administrativa, financeira e patrimonial e, actualmente, compreende o Gabinete do Comissário contra a Corrupção (GCCAC), 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 dependência directa do director do DSCC funcionam a Divisão de Investigação Financeira e Informática e a Divisão de Informação. Na área da DSPJ, o Departamento de Investigação das Participações e Queixas, o Departamento de Pesquisa e o Conselho de Avaliação Técnica estão incumbidos da recepção de queixas, da correcção de actos administrativos ilegais ou injustos, do estudo de medidas visando a melhoria dos procedimentos administrativos e do funcionamento dos serviços públicos, e da formulação de pareceres sobre as questões jurídicas no âmbito do tratamento das queixas e das pesquisas realizadas ao funcionamento dos serviços da administração. O GCCAC tem como subunidades o Departamento de Assuntos Genéricos e o Departamento de Relações Comunitárias, 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.

Estrutura Orgânica do Comissariado contra a Corrupção



### 2.3 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 30 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 seus membros 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

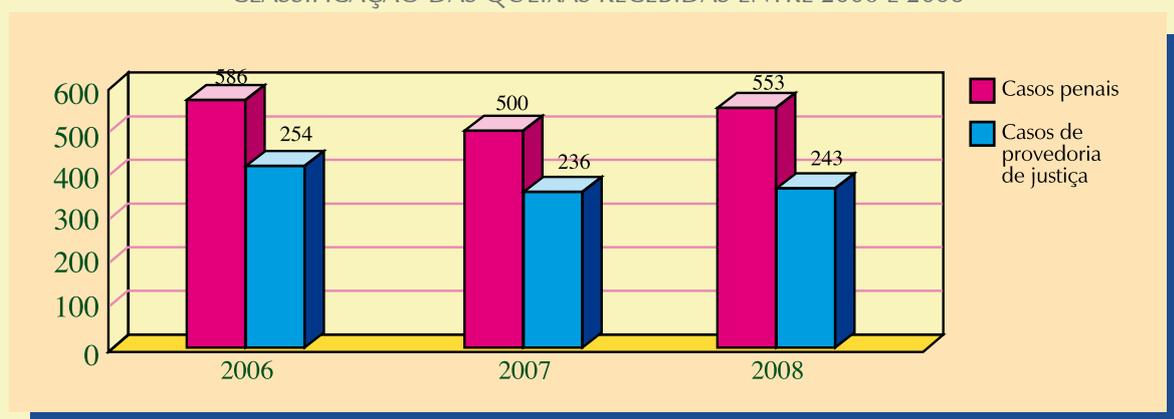
### 3.1 Número de queixa recebidas

Em 2008, foram recebidas 796 queixas e participações, entre as quais 553 de incidência penal e 243 da área da provedoria de justiça. Embora, comparado com o ano de 2007, o total dos casos recebidos tenha subido cerca de 8,2%, situou-se num nível relativamente baixo, a julgar pela evolução deste indicador ao longo de muitos anos.

QUADRO I  
EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE QUEIXAS RECEBIDAS ENTRE 2000 E 2008



QUADRO II  
CLASSIFICAÇÃO DAS QUEIXAS RECEBIDAS ENTRE 2006 E 2008



De entre os 796 casos recebidos, somaram 742 as queixas e participações de cidadãos. Delas, 368 foram anónimas ou com pedido de anonimato e 374 apresentadas com identificação ou com disponibilidade do queixoso para fornecimento de informações pessoais. O

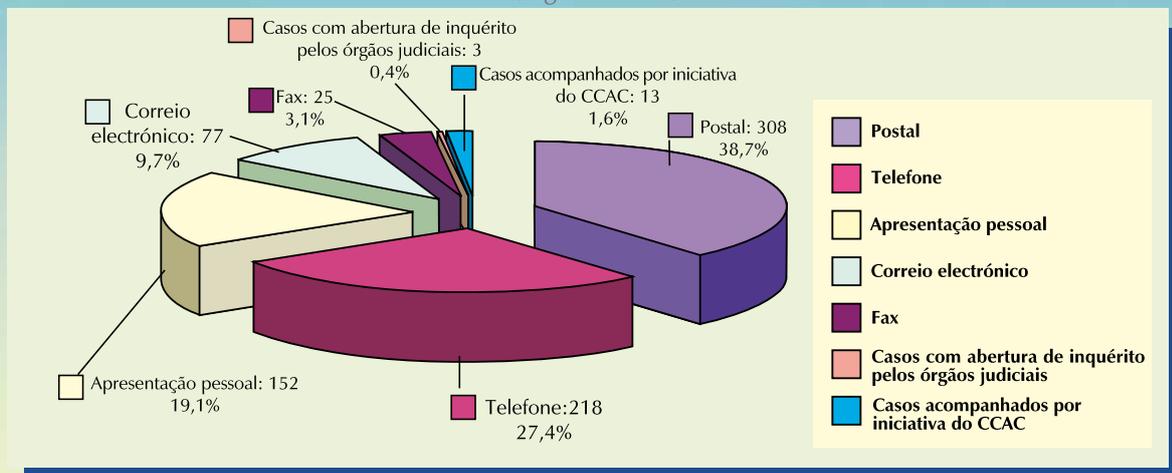
número de queixas com identificação, que tem registado um aumento percentual contínuo nos últimos anos, ultrapassou pela primeira vez, este ano, o número de queixas anónimas. Isto indica que os cidadãos estão cada vez confiantes no CCAC. Os casos remetidos ou participados por órgãos públicos totalizaram 24, um número semelhante ao registado no ano anterior. Para além disso, houve 14 casos em que autoridades judiciais do exterior solicitaram apoio na investigação, 3 casos com abertura de inquérito por órgãos judiciais locais e 13 casos investigados por iniciativa do CCAC.

QUADRO III  
QUADRO COMPARATIVO DAS QUEIXAS RECEBIDAS ENTRE 2006 E 2008  
(segundo a origem)

Origem		2006		2007		2008	
		Total	Percentagem	Total	Percentagem	Total	Percentagem
Participações dos cidadãos	Queixas anónimas	437	52,0%	333	45,3%	368	46,2%
	Queixas com identificação	335	39,9%	312	42,4%	374	47,0%
Casos remetidos/participados por entidades públicas		12	1,4%	26	3,5%	24	3,0%
Casos investigados mediante cooperação		30	3,6%	18	2,5%	14	1,8%
Casos remetidos/participados pela comunicação social		0	0%	0	0%	0	0%
Casos com abertura de inquérito pelos órgãos judiciais		6	0,7%	4	0,5%	3	0,4%
Intervenções por iniciativa do CCAC		20	2,4%	43	5,8%	13	1,6%
<b>Total</b>		<b>840</b>	<b>100,0%</b>	<b>736</b>	<b>100,0%</b>	<b>796</b>	<b>100,0%</b>

Ao longo dos anos, a via postal e o telefone têm sido as vias principais usadas pelos cidadãos na denúncia de casos. Em 2008, as queixas e participações apresentadas pelas duas vias representaram 66,1% da totalidade. Comparativamente com o ano anterior, houve mais queixas apresentadas pessoalmente por cidadãos, no total de 152. A presença do queixoso reveste-se de grande importância para o conhecimento dos pormenores do caso pelo CCAC e para a eventual investigação a realizar mais tarde. Neste sentido, os cidadãos são encorajados a apresentar queixas identificadas ou presenciais, na medida do possível, pois permite maior eficácia na investigação e a salvaguarda dos direitos e interesses do queixoso.

QUADRO IV  
QUEIXAS RECEBIDAS EM 2008  
(segundo a via)



QUADRO V  
QUADRO COMPARATIVO DAS QUEIXAS RECEBIDAS ENTRE 2006 E 2008  
(segundo a via)

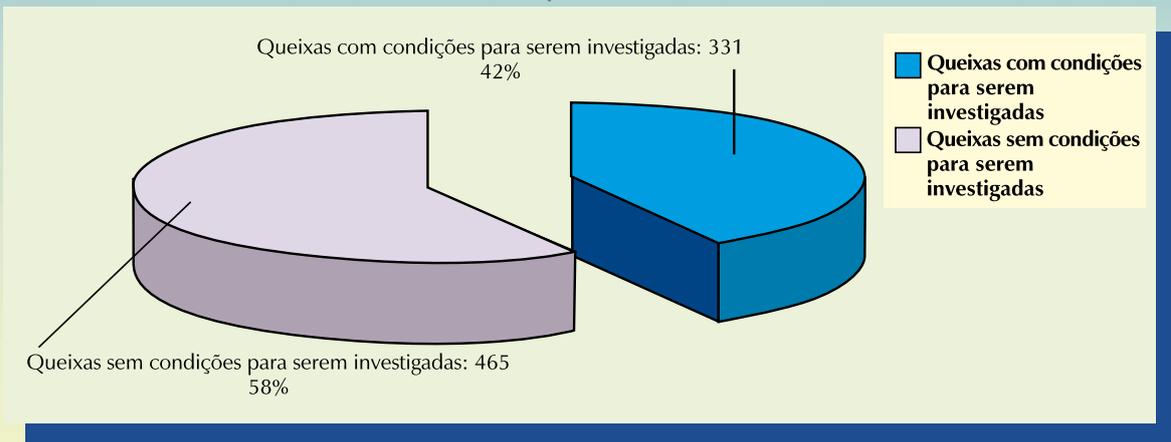
Via usada na queixa	2006		2007		2008	
	Total	Porcentagem	Total	Porcentagem	Total	Porcentagem
Postal	288	34,3%	305	41,4%	308	38,7%
Telefone	247	29,4%	135	18,4%	218	27,4%
Apresentação pessoal	138	16,4%	125	17,0%	152	19,1%
Correio electrónico	119	14,2%	106	14,4%	77	9,7%
Fax	22	2,6%	18	2,5%	25	3,1%
Casos com abertura de inquérito pelos órgãos judiciais	6	0,7%	4	0,5%	3	0,4%
Casos acompanhados por iniciativa do CCAC	20	2,4%	43	5,8%	13	1,6%
<b>Total</b>	<b>840</b>	<b>100,0%</b>	<b>736</b>	<b>100,0%</b>	<b>796</b>	<b>100,0%</b>

### 3.2 Tratamento dado às queixas

Recebida uma queixa ou participação, as matérias nela visadas são submetidas, antes de mais, a uma análise ou averiguação preliminar. Desde que se considere, após a análise, que o caso reúne condições para tratamento, é investigado com instrução de processo, remetido a outras entidades ou acompanhado por meios informais. Em 2008, as queixas com condições para se dar seguimento totalizaram 331, perfazendo cerca de 42% do total dos casos recebidos. Foram 465, representando quase 60%, as queixas que não reuniram as referidas condições,

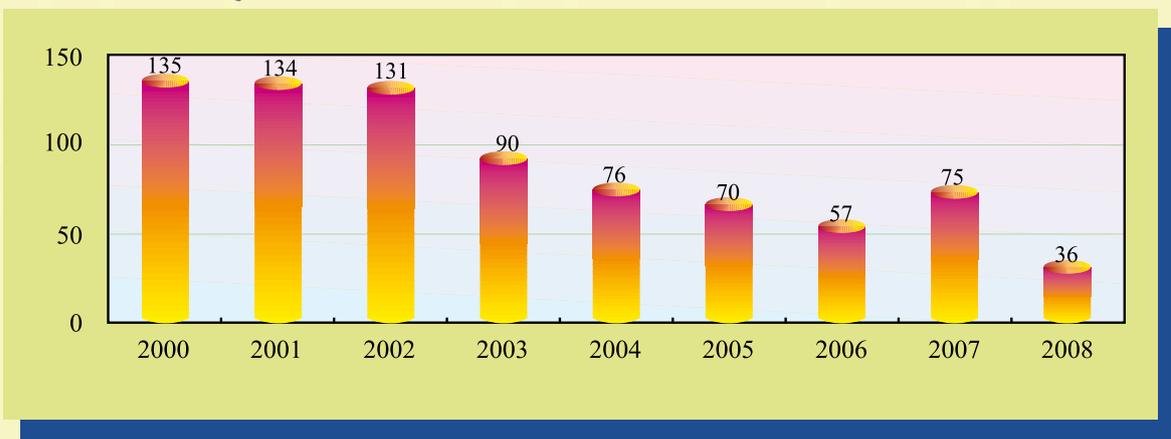
por não envolverem actos de corrupção ou fraude, por não caberem na competência do CCAC ou por insuficiência das informações fornecidas.

QUADRO VI  
TRATAMENTO DAS QUEIXAS RECEBIDAS EM 2008



O ano de 2008 encerrou com o número mais baixo de processos instruídos: foram instruídos 36 processos, sendo 31 penais e 5 de provedoria de justiça. De resto, foi retomada a tendência decrescente mantida durante os anos anteriores à descoberta do caso de Ao Man Long, que provocou uma subida brusca do número de processos instruídos em 2007, devido às investigações realizadas por iniciativa do CCAC. Refira-se ainda que as queixas com identificação apresentadas pelos cidadãos deram origem à maior parcela dos processos instruídos. O fornecimento de dados de identificação pelo queixoso favorece ao CCAC o conhecimento dos pormenores da queixa e faz aumentar a possibilidade da instrução do respectivo processo.

QUADRO VII  
EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE PROCESSOS INSTRUÍDOS ENTRE 2000 E 2008



Na área da provedoria de justiça, a esmagadora maioria das queixas não se reporta a matérias penais: tem por origem má administração ou má interpretação das situações ou leis. Na expectativa de ajudar os queixosos a resolver os seus problemas com rapidez e eficácia, opta-se, as mais das vezes, por vias como a remessa a outras entidades e intervenção informal no tratamento de queixas, dispensando a instrução de processo e evitando perdas de tempo com este procedimento. O processo é instruído apenas quando a queixa respeita a matérias importantes. Acresce que, no ano em análise, foram apresentados ao CCAC 639 pedidos de apoio e consulta.

QUADRO VIII  
CLASSIFICAÇÃO DOS CASOS RECEBIDOS EM 2008 POR FORMA DE TRATAMENTO

Tratamento	Casos penais	Casos de provedoria de justiça	Total
Tratados com instrução de processo	31	5	36
Tratados sem instrução de processo	57	238	295
Casos com condições para serem investigados	88	243	331

QUADRO IX  
QUADRO COMPARATIVO DOS PROCESSOS INSTRUÍDOS ENTRE 2006 E 2008  
(segundo a origem)

Origem		2006		2007		2008	
		Total	Percentagem	Total	Percentagem	Total	Percentagem
Participações dos cidadãos	Queixas anónimas	26	45,6%	19	25,3%	9	25%
	Queixas com identificação	16	28,1%	11	14,7%	15	41,7%
Casos remetidos/participados por entidades públicas		2	3,5%	7	9,3%	3	8,3%
Casos remetidos/participados pela comunicação social		0	0%	0	0%	0	0%
Casos com abertura de inquérito pelos órgãos judiciais		6	10,5%	4	5,3%	3	8,3%
Intervenções por iniciativa do CCAC		7	12,3%	34	45,4%	6	16,7%
Total		57		75		36	

Juntados os casos entrados em 2008 com condições para se fazer o acompanhamento, os processos reabertos no mesmo ano e os casos transitados de 2007, foram tratados 495 casos durante o ano em análise, entre os quais 121 com processo instruído e 374 com dispensa deste procedimento.

QUADRO X  
CASOS TRATADOS EM 2008

Casos tratados		Total	
Com instrução de processo	Processos instruídos em 2008	36	121
	Processos reabertos em 2008	1	
	Processos transitados de 2007	84	
Sem instrução de processo	Casos recebidos em 2008	295	374
	Casos transitados de 2007	79	
Total		495	

### 3.3 Andamento dos casos

Em 2008, os casos dados por findos totalizaram 347, entre os quais 50 com e 297 sem processo instruído. Destes 347 casos, 10 foram encaminhados para o Ministério Público. Um total de 148 casos transitaram para o ano seguinte, menos do que aconteceu em 2007.

QUADRO XI  
ANDAMENTO DO TRATAMENTO DE CASOS EM 2008

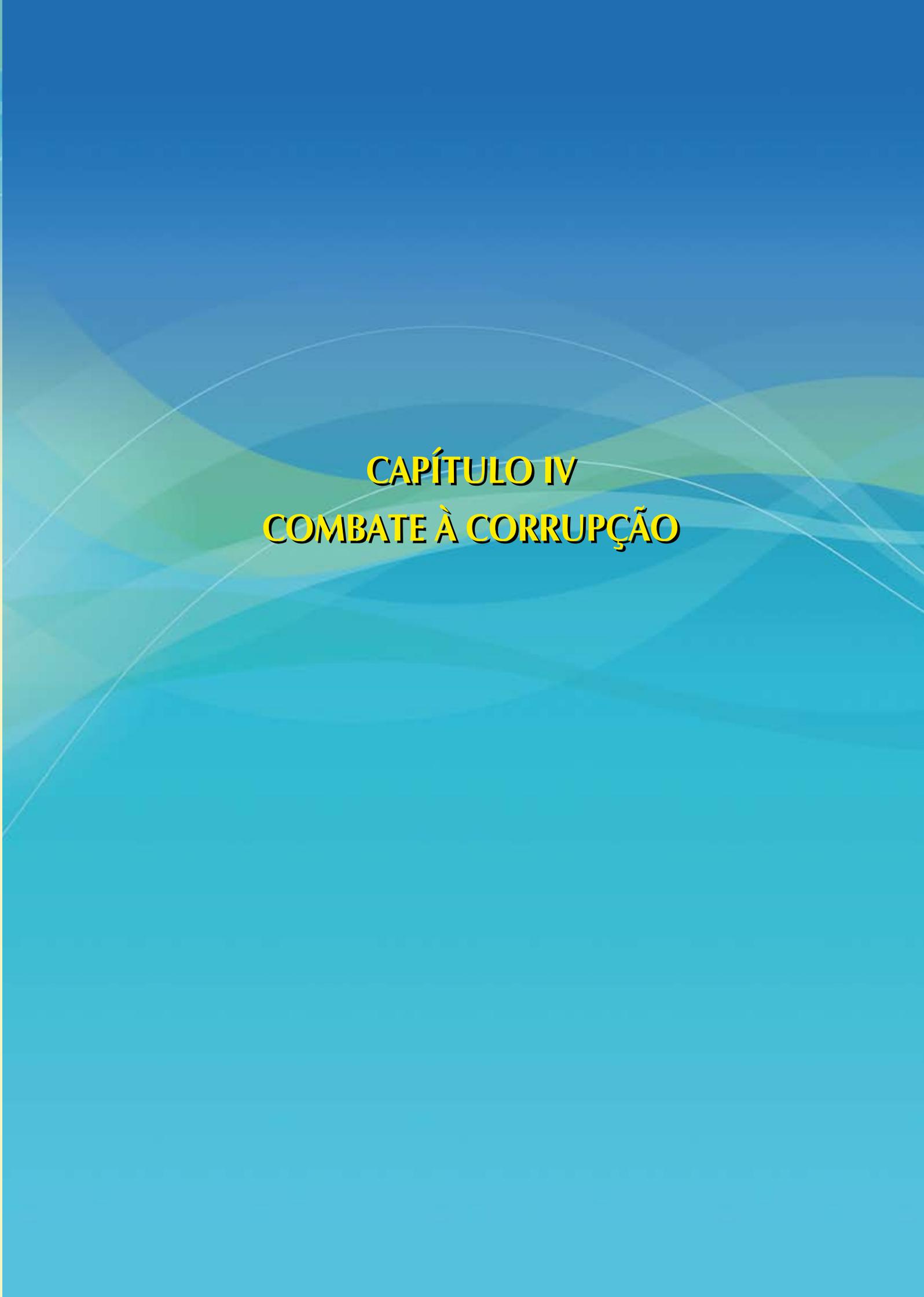
Categoria	Tratados em 2008	Dados por findos em 2008	Transitados para 2009
Casos com processo instruído	121	50	71
Casos sem processo instruído	374	297	77
<b>Total</b>	495	347	148

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

A Comissão recebeu uma queixa em 2008, que está a ser tratada de acordo com os procedimentos estabelecidos.

Em Abril do mesmo ano, os membros da Comissão deslocaram-se a Singapura, onde visitaram quatro organismos públicos: a Divisão de Serviço Público, o Serviço de Investigação de Actos de Corrupção, o Quartel-General da Polícia e a Autoridade de Reordenamento Urbano. A viagem permitiu conhecer o código de conduta e o regime disciplinar e sancionatório dos funcionários públicos de Singapura, assim como os mecanismos adoptados na cidade-estado para a prevenção da corrupção em obras públicas.





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

## CAPÍTULO IV– COMBATE À CORRUPÇÃO

Em 2008, os casos penais recebidos pelo CCAC aumentaram, mas diminuíram significativamente os casos com instrução de processo, comparando com o ano anterior. Entre os casos descobertos de natureza criminal, envolveram principalmente, funcionários públicos suspeitos de crimes de corrupção passiva, peculato de uso, abuso do poder e burla. O CCAC continuou a efectuar acções relativamente ao caso ligado ao ex-Secretário para os Transportes e Obras Públicas e de recuperação do dinheiro ilícito envolvido, algum já recuperado. Visando a fiscalização das eleições para a Assembleia Legislativa em 2009, foi criado o Grupo de Estudo contra a Corrupção Eleitoral, começando assim acções de prevenção contra a corrupção eleitoral. Pondo em prática as linhas de acção governativa do Governo da RAEM, o CCAC desenvolveu estudos sobre a corrupção no sector privado, tendo já entregue ao Governo respectiva a proposta de lei. Além da investigação de casos de corrupção, optimizou a dotação de recursos e reforçou as forças de investigação, submeteu a proposta de revisão da sua lei orgânica, recrutou mais investigadores, continuou a reforçar a formação do pessoal, aumentou o intercâmbio e a cooperação com outros serviços judiciais, bem como alargou o espaço do Centro de Recepção de Declaração da Rendimentos e Interesses Patrimoniais.

### 4.1 Número de denúncias e de processos instruídos

Em 2008, foram recebidos 533 casos de incidência criminal, o que corresponde a um aumento de 11% em relação aos 500 casos de 2007. Deles, 88 casos reuniram condições para serem investigados. Juntados os transitados de 2007 e os reabertos em 2008, os casos tratados no ano em análise atingiram 197.

Em 2008 registaram-se 31 casos com instrução de processo criminal. Juntados 79 casos transitados e 1 caso reaberto de 2007, o CCAC tratou um total de 111 casos com instrução de processo. Para além disso, recebeu 12 casos penais em que a prestação de apoio na investigação foi solicitada por autoridades do exterior. Somados 19 casos transitados e 2 casos reabertos de 2007, foram 33 os casos penais em que a prestação de apoio do CCAC na investigação foi solicitada por autoridades do exterior.

QUADRO XII  
 ESTATÍSTICA DOS CASOS RECEBIDOS PELA DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRA A CORRUPÇÃO  
 EM 2007 E 2008

Casos	2007	2008	Varição
Casos recebidos totais	736	796	+8%
Casos de incidência criminal	500	553	+11%
Casos com condições para investigação	133	88	-34%
Casos totais com condições para investigação (incluídos os casos transitados do ano anterior e reabertos no ano corrente)	207	197	-5%
Processos instruídos	66	31	-53%

#### 4.2 Sumário de processos findos e encaminhados para o Ministério Público

Durante o ano, foram dados como findos 46 processos. De entre eles, 10 foram remetidos para o Ministério Público, 34 terminados na sequência de investigações e 2 arquivados após novas investigações. Comparando com 2007, verificou-se, em 2008, um aumento de 35% relativo aos processos dados por findos e uma redução de 9% nos processos encaminhados para o Ministério Público, registando-se um aumento de 70% em relação aos processos terminados na sequência de investigações.

QUADRO XIII  
 ESTATÍSTICA DOS CASOS DADOS POR FINDOS PELA DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRA A  
 CORRUPÇÃO EM 2007 E 2008

Processos	2007	2008	Varição
Processos encaminhados para o Ministério Público	11	10	-9%
Processos terminados na sequência de investigações	20	34	+70%
Processos arquivados após novas investigações	1	2	
Processos juntos a outro processo	2	0	
Processos criminais dados por findos	34	46	+35%

Em seguida se apresenta o resumo de alguns casos descobertos pelo CCAC e encaminhados para o Ministério Público:

Em 2008, foram descobertos pelo CCAC três casos de corrupção passiva de guardas prisionais.

Em Janeiro de 2008, um guarda prisional no activo, de apelido Sou, terá aceite vantagens ilícitas e transportado ilegalmente telemóveis para o estabelecimento prisional. Em 16 de Janeiro, ao anoitecer, foi interceptado por investigadores do CCAC quando levantou, em dois locais, três telemóveis novos e respectivos acessórios, para os levar para o estabelecimento prisional. Em resultado das averiguações, para o transporte de um telemóvel, é exigido um pagamento de 7 a 8 mil patacas. No decorrer da investigação, foi confessado ter sido pedido a terceiro para transportar telemóveis. Há ainda indícios de que por trás do referido acto poderão estar dívidas resultantes de apostas de jogo ilegais. O estabelecimento prisional prestou apoio ao CCAC nas buscas a celas, onde foram encontrados sete telemóveis e um conjunto de acessórios supostamente ligados ao presente caso. Em 17 de Janeiro, o guarda, de apelido Sou, por alegada corrupção passiva, e um recluso, de apelido Lei, suspeito de corrupção activa, foram encaminhados para o Ministério Público.

JORNAL TRIBUNA DE MACAU | SEXTA-FEIRA, 18 DE JANEIRO DE 2008 | W

## Guarda prisional suspeito de corrupção passiva

Um guarda prisional no activo é suspeito da prática de corrupção passiva, por alegadamente ter aceite vantagens ilícitas e transportado telemóveis para um recluso de forma ilegal

O guarda, de apelido Sou, foi interceptado por investigadores do Comissariado contra a Corrupção (CCAC) na quarta-feira, ao anoitecer, quando levantou, em dois locais, três telemóveis novos e respectivos acessórios, para levar para o estabelecimento prisional, indica uma nota do organismo de combate à corrupção.

No caso está envolvido um recluso, de apelido Lei, suspeito de corrupção activa, esclarece o CCAC, adiantando que o guarda foi ontem encaminhado para o Ministério Público por alegada corrupção passiva.

De acordo com as informações de que dispõe, o CCAC suspeita que, desde o ano passado, Sou tenha aceite dinheiro oferecido por um recluso e transportado clandestinamente telemóveis, carregadores e cartões pré-pagos para o estabelecimento prisional. "Estes actos ilícitos não mostram indícios de parar ainda que, no ano passado, o CCAC tenha detido vários guardas prisionais suspeitos de aceitarem vantagens ilícitas para entregar telemóveis e outros objectos a reclusos", frisa o Comissariado.

O organismo salienta ainda que tais actos começam inclusive a ser praticados por vias indirectas, para que o autor e os objectos de prova não sejam desco-



bertos no mesmo local e momento. "Primeiro, o dinheiro deixa de ser entregue directamente. Segundo, o telemóvel é entregue ao recluso só num momento oportuno e após o recebimento do dinheiro. Terceiro, no intuito de reduzir o risco, opta-se por transportar vários telemóveis de cada vez, em lugar de um só, exigindo deste modo o pagamento de mais dinheiro", pode ler-se no comunicado.

Os telemóveis apreendidos na acção do CCAC são de modelos modernos e para o seu transporte é exigido um pagamento de sete a oito mil patacas. Segundo o CCAC, no decorrer da investigação, foi confessado um pedido a terceiro para transportar telemóveis. Neste caso, há ainda indícios de que por trás do referido acto poderão estar dívidas resultantes de apostas ilegais em jogos.

Durante a noite da ontem, o Estabelecimento Prisional prestou apoio ao CCAC nas buscas a celas, onde foram encontrados sete telemóveis e um conjunto de acessórios supostamente ligados ao presente caso.

Em Fevereiro de 2008, foi descoberto um outro caso de corrupção passiva ligado a guardas prisionais, envolvendo várias pessoas. Houve um total de 19 pessoas envolvidas no caso, incluindo 3 guardas prisionais no activo e 1 trabalhador da função pública do Secretário para a Segurança, que terão praticado o crime de corrupção passiva para acto ilícito, e 8 reclusos e 7 outras pessoas, que foram considerados suspeitos de corrupção activa. Em resultado da investigação durante mais de um ano, o CCAC descobriu essa associação criminosa e que os guardas prisionais envolvidos no caso terão aceitado vantagens ilícitas, levando, ilegalmente, artigos proibidos para uso de reclusos, nomeadamente, dinheiro, telemóveis, garrafas de vinho, filmes pornográficos descarregados da Internet em telemóveis. A investigação do caso contou com o apoio do Estabelecimento Prisional de Macau que, após a acção do CCAC e com base nas informações disponíveis, efectuou buscas a celas e encontrou vários telemóveis, cartões telefónicos, acessórios de telemóvel e outros objectos proibidos no interior daquele estabelecimento. O caso foi julgado em 19 de Fevereiro de 2009. Dos arguidos, 3 guardas prisionais foram condenados às penas de prisão efectiva de 2 a 3 anos, e os outros 6 corruptores activos foram condenados às penas de prisão de 1 ano, não podendo ser suspensas.

Em Agosto de 2008, um trabalhador da Administração Pública, de apelido Chan, ter-se-á aproveitado das suas funções no Estabelecimento Prisional para levar cartões telefónicos, cupões-vale de bolos lunares e outros artigos proibidos para o estabelecimento. Em 20 de Agosto de 2008, Chan foi surpreendido por pessoal do CCAC quando recebia, de uma intermediária, aqueles artigos e uma alegada vantagem ilícita, no montante de seis mil e oitocentas patacas. O envolvido foi suspeito de corrupção passiva e coação e o caso está em investigação mais aprofundada.



Artigos proibidos encontrados na posse do guarda e no Estabelecimento Prisional

De Abril a Junho de 2008, foram encaminhados pelo CCAC quatro casos ligados a Ao Man Long para o Ministério Público.

O primeiro caso envolve três empresários da Sociedade de Engenharia e Construção Kun Fai, Lda., de apelido Ng, Tang e Ngai, que terão oferecido vantagens ilícitas a Ao Man Long. Segundo a investigação, “a Sociedade de Engenharia e Construção Kun Fai, Lda.” ofereceu, várias vezes, vantagens ilícitas, em numerário, directamente a Ao Man Long, como remuneração para conseguir obter obras, nomeadamente, as empreitadas de “Ampliação e Remodelação do Estádio de Macau” e de “Ampliação do Estádio II Fase – Intervenção junto ao Campo de Hóquei”. Ao Man Long terá mandado a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) alterar pontos, para que a “Kun Fai” conseguisse as respectivas obras.

Quatro indivíduos, incluindo um de apelido Chan, da “Companhia de Construção Shun Heng, Lda.”, terão oferecido vantagens ilícitas a Ao Man Long, num segundo caso. Em resultado da investigação, descobriu-se que Ao Man Long tinha exercido, de forma ilegal, as suas funções para dar instruções à DSSOPT, no sentido de ajudar Chan a obter várias obras do Governo, permitir projectos de arquitectura, emitir licenças de obra e permitir o prolongamento do prazo de execução de obras de fundações, acelerar o tratamento e liberalizar o limite da altura dos edifícios ou do índice líquido de utilização do solo. Através das contas bancárias, em Hong Kong, próprias e de um familiar seu, Chan transferiu, muitas vezes, vantagens ilícitas para contas bancárias que seriam controladas por Ao Man Long.

O terceiro caso foi proveniente de um caso de corrupção passiva, envolvendo Ao Man Long. Depois de uma análise do CCAC, o caso foi dividido e instruído com novo processo,

SEMANÁRIO GAZÊTICO DE MACAU

O CLARIM | SEXTA-FEIRA | 18 de Abril de 2008 | 5

CASO AO MAN LONG

# Mais três

O COMISSARIADO CONTRA A CORRUPÇÃO (CCAC) revelou, esta semana, ter enviado para o Ministério Público (MP) três novos processos relacionados com o caso Ao Man Long.

De acordo com o CCAC, estão envolvidas treze pessoas em crimes de corrupção activa e burla, – entre os quais a mulher de Ao Man Long, Camila Chan Meng lam, e empresários locais do sector da construção civil, de apelido Lam, Leung, Ng, Wu, Ngai e Chan, – envolvendo uma verba que ronda os quarenta milhões de patacas.

O primeiro caso enviado ao MP é respeitante a actos de corrupção activa, com o intuito de obter «interesses em terrenos e obras de construção de edifícios», estando envolvidos doze projectos. Estes crimes terão sido cometidos entre 2003 e 2006.

No segundo processo, os arguidos Chan e Lam estão tam-

bém indiciados por corrupção activa; finalmente, no terceiro processo, Ng, Ngai e Tang são acusados do crime de corrupção activa em obras públicas e privadas.

«Há ainda a referir que foi descoberta a fôrmula de negociação das vantagens ilícitas. O corrupto (Ao Man Long) mandava agentes criar empresas-fantasma, que depois abriam contas bancárias em Hong Kong, Europa e outras regiões. O dinheiro dos subornos era primeiro depositado nessas contas e, através de procuração legal, a corrupto assegurava o controlo daquelas empresas-fantasma, destinadas à transferência de vantagens ilícitas», refere o CCAC em nota de Imprensa, na qual afirma ainda estar «empenhado em descobrir tudo o que se passa com actos de corrupção envolvendo Ao Man Long. [...] Acreditando no envolvimento de mais pessoas, não exclui a possi-

bilidade de, futuramente, remeter mais casos para os órgãos judiciais», conclui.

**DOCUMENTOS FALSOS**

Entretanto, o MP deu início à investigação de vários casos de alegado uso de documentos falsos para autorização de importação de trabalhadores estrangeiros, os quais foram entregues pelo Gabinete para os Recursos Humanos (GRH).

Os suspeitos terão ajudado terceiros a tratar das formalidades para o pedido de trabalhadores estrangeiros em seu nome junto do GRH, tendo-se servido de documentos falsos em troca de uma compensação.

O objectivo de tais movimentações era obter as respectivas autorizações de trabalho e permanência no território.

Através da investigação apuro-

se que os comprovativos de rendimentos emitidos por várias empresas eram falsos, uma vez que os titulares desses documentos não trabalhavam nas entidades emissoras, ou que essas entidades nunca teriam, sequer, existido, ou, haviam já haviam deixado de funcionar desde há muito.

Esta investigação foi iniciada com base nos respectivos docu-

mentos fornecidos pelo GRH. O MP apelo à população para não entregar documentos falsos aos serviços públicos por cobiça ou para beneficiar terceiros. Caso proceda de outra forma estará a «violar a lei», sujeitando-se a ter de cumprir uma pena máxima de três anos. ■

Lusa e GCS – Texto editado

descobriam-se que Ao Man Long, Pedro Chiang e Chan Meng Ieng se envolveram em crimes de corrupção activa e passiva, de participação económica em negócio e de burla.

O quarto caso foi também um caso de corrupção passiva ligado a Ao Man Long, tendo sido separado para ser investigado independentemente, em que Ao Man Long se envolveu na recepção de subornos de Pedro Chiang, praticando os crimes de corrupção passiva para acto ilícito, de burla e de participação económica em negócio.

Há ainda a referir os seguintes casos:

Em Janeiro de 2008, descobriu-se um caso suspeito de peculato de uso, envolvendo uma chefia da Capitania dos Postos. Na sequência da denúncia de um cidadão, entre 2005 e 2007, uma chefia do centro de reparação de automóveis na dependência da Capitania terá emprestado a uma oficina privada de reparação de automóveis sua conhecida, sem autorização e repetidamente, ferramentas de manutenção e reparação e equipamentos de inspecção de automóveis, pertença daquele centro. Por suspeita de peculato de uso, a chefia e o dono da oficina foram encaminhados para o Ministério Público.

Em 17 de Abril de 2008, foi detectado um caso de burla relativa a seguros, proveniente de um caso do mesmo tipo de há alguns anos. Por uma participação recebida pelo CCAC, suspeitou-se que um agente policial de trânsito tenha colaborado com outras pessoas em relatórios de acidentes falsos, a fim de reclamar indemnizações a companhias de seguros. Em resultado da investigação do CCAC, descobriu-se que quatro indivíduos, de apelidos Ng, Lio, Wong e Sio, burlaram companhias de seguros com falsos acidentes de trânsito.

Em 23 de Abril de 2008, detectou-se um caso de burla e de falsificação de documentos envolvendo um casal de funcionários públicos. Segundo descobriu o CCAC, o marido, de apelido Kam, da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, e a mulher, de apelido Cheok, da Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais, usando documentos de renda falsificados, terão recebido o subsídio de residência. De referir que a um deles o subsídio foi atribuído durante dez anos.

Em 25 de Setembro de 2008, foi descoberto um caso de burla relacionado com um funcionário público. Em resultado da investigação do CCAC, nos últimos quatro anos, um oficial de justiça do Tribunal Judicial de Base terá frequentado estabelecimentos de jogos de fortuna e azar em mais de 500 dias, incluindo 50 dias em que faltou ao serviço, tendo infringido

repetidamente as normas que vedam essa frequência aos trabalhadores da Administração Pública. Além disso, nos últimos dois anos, de entre os 100 dias em que faltou ao serviço por motivo de doença, totalizam 74 aqueles em que, presumivelmente, a doença era falsa e terá entrado em estabelecimentos de jogo ilegalmente, correspondendo essas ausências a cerca de 60 mil patacas de vencimento.

Em 5 de Dezembro de 2008, um trabalhador da função pública terá praticado, em conluio com um seu familiar, os crimes de abuso de poder, burla, participação económica em negócio, peculato, falsificação de documento e corrupção em processos de aquisição de bens e serviços. Segundo descobriu o CCAC, desde 2004, um responsável de uma entidade autónoma aproveitando-se, alegadamente, das suas funções, adjudicou, por ajuste directo, a maioria das obras e aquisições da sua entidade, num valor total de cerca de 6 milhões de patacas, a empresas abertas ou controladas pelo referido familiar. Além disso, nos processos de consulta escrita, terá dado indicações para que as referidas empresas fossem as únicas consultadas. Como resultado, todas as propostas de preços foram manipuladas e o preço de algumas das adjudicações foi superior em mais de 40% relativamente ao preço de sub-adjudicações para a execução dos respectivos projectos. Sobre o familiar recai a suspeita de falsificar carimbos e documentos de outras empresas, tendo por objectivo o conluio entre concorrentes na apresentação de propostas. Suspeita-se ainda que o referido responsável se tenha apropriado de bens e equipamentos adquiridos pela sua entidade. Foi também descoberto que o mesmo funcionário era o beneficiário final dos lucros das operações de uma outra entidade privada. Há indícios de ter recebido também mais de 20 mil patacas de vantagens, através de aquisições de serviços a essa entidade pelo referido familiar.

### 4.3 Processos julgados

Em 2008, o Tribunal julgou 9 processos investigados pelo CCAC. De entre os 23 réus envolvidos, 20 foram condenados, sendo de 87% a taxa de condenação. Entre deles, Ao Man Long foi condenado pelo Tribunal de Última Instância à pena de prisão de 27 anos, Chan Meng leng, esposa de Ao Man Long, foi condenada à pena de prisão de 23 anos, Ao Man Fu, irmão de Ao Man Long, e Ao Chan Wai Choi, cunhada de Ao Man Long, e Ao Veng Kong, pai de Ao Man Long, e um conjunto dos empresários corruptores activos foram julgados e condenados.

Os processos julgados e condenados por Tribunais em 2008:

## 1. Data da sentença: 30/01/2008

Resumo do processo: A Companhia de Construção e Engenharia San Meng Fai, Lda., a Sociedade de Investimentos e Fomento Imobiliário Chon Tit (Macau), Lda. e a Sociedade “Polymile Limited” de Hong Kong ofereceram muitas vezes vantagens ilícitas elevadas ao ex-Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Ao Man Long, como compensação para ajudar estas empresas a conseguir várias obras públicas.

Réu/Arguido	Função do Réu/Arguido	Factores considerados pelo Tribunal na determinação de pena	Sentença
Ao Man Long	Secretário para os Transportes e Obras Públicas	Como um dos mais elevados cargos públicos da RAEM, as verbas envolvidas nos subornos representaram valores particularmente elevados e os factores criminosos praticados pelo arguido revelaram-se fortemente negativos para a imagem exterior da RAEM e dos seus titulares de cargos públicos e continuam a ser um prejuízo grande. Por outro lado, o número de ilícitos de corrupção e a actividade de branqueamento de capitais associada, revela o carácter da conduta do arguido, como verdadeiramente insaciável. O dolo foi particularmente intenso e, na audiência, não admitiu os factos nem mostrou arrependimento.	11 crimes de corrupção passiva para acto ilícito com a pena de 7 anos de prisão por cada um. 4 crimes de corrupção passiva para acto ilícito com a pena de 6 anos de prisão por cada um. 5 crimes de corrupção passiva para acto ilícito com a pena de 5 anos de prisão por cada um. 11 crimes de corrupção passiva para acto ilícito com a pena de 1 ano e 9 meses de prisão por cada um. 9 crimes de corrupção passiva para acto ilícito com a pena de 1 ano e 6 meses de prisão por cada um. 13 crimes de branqueamento de capitais com a pena de 5 anos de prisão por cada um. 2 crimes de abuso de poder com a pena de 1 ano e 6 meses de prisão por cada um. 1 crime de inexactidão dos elementos da declaração de rendimentos com a pena de 1 ano e 6 meses de prisão. 1 crime de riqueza injustificada com a pena de 2 anos de prisão e 240 dias de multa, à quantia diária de mil patacas. Por cúmulo jurídico, foi condenado à pena única de 27 anos de prisão, 240 mil patacas de multa que, a não ser paga, é remível a 6 meses de prisão e sendo confiscados bens parciais do arguido.

## 2. Data da sentença: 14/02/2008

Resumo do processo: Um responsável do Automóvel Clube de Macau e um funcionário público terão praticado actos fraudulentos para obter vantagens do Governo de Macau, durante a co-organização do Grande Prémio de Macau.

Réu/Arguido	Função do Réu/Arguido	Factores considerados pelo Tribunal na determinação de pena	Sentença
Alberto Ferreira Sin	Presidente do Conselho de Administração do Automóvel Clube de Macau	Depois da audiência, o Colectivo não conseguiu provar, completamente, que o arguido tenha desfalcado fundos públicos. Com base no princípio do <i>in dubio pro reo</i> , o arguido foi absolvido.	Absolvição
Chan Chan Po	Operário qualificado do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais	Como funcionário público, o arguido sabia bem que a actividade em que participou era realizada pela Administração, mas usou, de forma ilegítima, fundos de actividade, pelo que esses actos criminosos devem ser castigados.	Pela prática do crime de peculato, o arguido foi condenado à pena de 7 meses de prisão, com a execução da pena suspensa por 1 ano e ainda pagar 4UC de taxa de justiça e as custas judiciais. As verbas em causa foram confiscadas.

3. Data da sentença: 29/05/2008

Resumo do processo: Um trabalhador do Instituto dos Assuntos Cívicos e Municipais prestou falsas declarações sobre o seu estado civil e falsificou documentos de renda, no intuito de obter os subsídios de residência e de família por meios fraudulentos.

Réu/Arguido	Função do Réu/Arguido	Factores considerados pelo Tribunal na determinação de pena	Sentença
Chan Kam Tong	Operário qualificado do Instituto dos Assuntos Cívicos e Municipais	Tendo o réu confessado em Tribunal, o Colectivo, tendo ainda em conta que os crimes não eram muito graves e o montante envolvido não era elevado, condenou-o à pena de multa, suficiente para efeitos dissuasores.	Pela prática do crime de burla, o réu foi condenado à multa de 180 dias, na quantia diária de 60 patacas, num total de 10.800 patacas, remível em pena de prisão de 120 dias no caso de não pagamento da multa. O réu teve ainda que pagar uma indemnização de 23.350 patacas ao IACM, juntamente com os juros contabilizados e 5 UC de taxa de justiça e custas judiciais.

4. Data da sentença: 04/06/2008

Resumo do processo: O Secretário para os Transportes e Obras Públicas recebeu muitas vezes vantagens ilícitas elevadas para ajudar empresários, nomeadamente, Ho Meng Fai, Chen Dongsheng e Frederico Marques Nolasco da Silva a obter várias obras públicas. Além disso, Ao Man Long controlou alguns familiares seus para o auxiliarem no tratamento das vantagens ilícitas, na forma de branqueamento de capitais. O presente processo julgou, outros arguidos (com a excepção de Ao Man Long) incluindo o seu cônjuge, pai e irmão mais novo.

Réu/Arguido	Função do Réu/Arguido	Factores considerados pelo Tribunal na determinação de pena	Sentença
Chan Meng leng	Técnica superior assessora do Gabinete de Comunicação Social	Tendo em conta que os actos criminosos dos arguidos tiveram influências nefastas na sociedade, o Colectivo entendeu que todos os arguidos tinham auxiliado, por um longo período, a realização do plano criminoso de Ao Man Long encorajando e promovendo a sua ambição criminosa. Por outro lado, os actos dos arguidos causaram grande prejuízo ao prestígio e dignidade do Governo da RAEM e obstruíram o processo de desenvolvimento social, pelo que devem ser censuráveis a moral e a conduta dos arguidos.	8 crimes de branqueamento de capitais com a pena de 5 anos de prisão por cada um. 1 crime de riqueza injustificada com a pena de 2 anos de prisão. 1 crime de não colaboração do cônjuge na declaração de rendimentos e interesses patrimoniais com a pena de 1 ano de prisão. Por acumulação de infracções, foi condenada à pena única de 23 anos de prisão e 360 dias de multa, à quantia diária de 1.000 patacas, perfazendo o valor total de 360 mil patacas.
Ao Man Fu	Dono da Sucursal da Alfaiataria Tai Kun	Como funcionária pública e sabendo bem que o seu cônjuge, Ao Man Long, se aproveitou das suas funções, durante longo período, para receber vantagens da corrupção passiva, a 1. <sup>a</sup> arguida ainda o ajudou a furtar-se às consequências legais, pelo que o grau de dolo é grave e elevado e muitos os crimes praticados.	8 crimes de branqueamento de capitais com a pena de 5 anos de prisão por cada um. Por cúmulo jurídico, foi condenado à pena única de 18 anos de prisão. (Após recurso interposto para o Tribunal de Segunda Instância (TSI), o arguido foi condenado, por 1 crime de branqueamento de capitais na forma continuada, à pena de 5 anos de prisão.)
Ao Chan Wai Choi	Oficial da Companhia de Desenvolvimento Lei Po, Lda.	Em relação aos 2. <sup>o</sup> , 3. <sup>o</sup> e 4. <sup>o</sup> arguidos, como familiares próximos de Ao Man Long e sabendo bem que este se aproveitou das funções durante longo período, para receber vantagens da corrupção passiva, ajudaram-no a encobrir os ganhos ilícitos, promovendo, de forma crucial, os seus actos criminosos.	5 crimes de branqueamento de capitais com a pena de 5 anos de prisão por cada um. Por cúmulo jurídico, foi condenada à pena única de 13 anos de prisão. (Após recurso interposto para o TSI, foi condenada, por 1 crime de branqueamento de capitais na forma continuada, à pena de 4 anos e 6 meses de prisão.)
Ao Veng Kong	Dono da Alfaiataria Tai Kun		3 crimes de branqueamento de capitais com a pena de 5 anos de prisão por cada um. Por cúmulo jurídico, foi condenado à pena única de 10 anos de prisão. (Após recurso interposto para o TSI, foi condenado, por 1 crime de branqueamento de capitais na forma continuada, à pena de 4 anos de prisão.)

Réu/Arguido	Função do Réu/Arguido	Factores considerados pelo Tribunal na determinação de pena	Sentença
Ho Meng Fai	Administrador da "Companhia de Construção e Engenharia San Meng Fai, Lda."	O 5.º arguido, Ho Meng Fai, o 6.º arguido, Chen Dongsheng, o 7.º arguido, Frederico Marques Nolasco da Silva, ofereceram, respectivamente, vantagens a Ao Man Long, para conseguir obras públicas, violando os princípios da imparcialidade, da justiça e de publicidade nos concursos para adjudicação. Juntamente com Ao Man Long, os referidos arguidos praticaram actos de branqueamento de capitais e encobriram os dinheiros de origem ilícita, promovendo a ambição de Ao Man Long na prática de actos ilícitos. Sem a ajuda dos arguidos, Ao Man Long não poderia realizar, de forma independente, actos ilícitos. O grau do dolo dos arguidos é elevado e, especialmente, o 5.º arguido envolveu-se em mais crimes.	8 crimes de branqueamento de capitais com a pena de 5 anos de prisão por cada um. 8 crimes de corrupção activa para acto ilícito com a pena de 2 anos e 10 meses de prisão por cada um. 10 crimes de corrupção activa para acto lícito com a pena de 5 meses de prisão por cada um. Por cúmulo jurídico, foi condenado à pena única de 25 anos de prisão e ainda ao pagamento de 50 milhões patacas de indemnização ao Governo da RAEM.
Chen Dongsheng	Director-geral do Fomento Imobiliário Chon Tit (Macau), Lda.		1 crime de branqueamento de capitais com a pena de 5 anos de prisão. 1 crime de corrupção activa para acto ilícito com a pena de 2 anos e 10 meses de prisão. 3 crimes de corrupção activa para acto lícito com a pena de 5 meses de prisão por cada um. Por cúmulo jurídico, foi condenado à pena única de 7 anos de prisão e ainda ao pagamento de 20 milhões patacas de indemnização ao Governo da RAEM. (Após recurso interposto para o TSI, foi condenado por 1 crime de branqueamento de capitais e 1 crime de corrupção activa para acto ilícito à pena de 5 anos e 3 meses de prisão.)
Frederico Marques Nolasco da Silva	Administrador da Companhia de Sistemas de Resíduos, Lda.		2 crimes de branqueamento de capitais com a pena de 4 anos e 6 meses de prisão por cada um. 3 crimes de corrupção activa para acto ilícito com a pena de 2 anos e 6 meses de prisão por cada um. Por cúmulo jurídico, foi condenado à pena única de 10 anos de prisão e ainda ao pagamento de 30 milhões patacas de indemnização ao Governo da RAEM. (Após recurso interposto para o TSI, foi condenado por 1 crime de branqueamento de capitais e 3 crimes de corrupção activa para acto ilícito à pena de 6 anos de prisão.)

5. Data da sentença: 06/06/2008

Resumo do processo: Dois funcionários públicos da Direcção dos Serviços de Finanças (DSF) falsificaram os registos de assiduidade, ajudando-se mutuamente a registar o ponto um ao outro.

Réu/Arguido	Função do Réu/Arguido	Factores considerados pelo Tribunal na determinação de pena	Sentença
David Henrique Carvalho	Oficial administrativo principal da DSF	Depois da audiência, o Tribunal afirmou que embora tenha sido impossível provar que os dois arguidos tivessem picado o ponto um ao outro em todas as datas indicadas na acusação, se deram por provados todos os outros factos aí alegados.	Por crime de falsificação de documentos, foi condenado à pena de prisão de 5 meses, com a execução da pena suspensa por 1 ano e ainda a indemnizar a DSF pelo prejuízo económico com os falsos registos de assiduidade.
Aureliano António Ritchie	Operário semi-qualificado da DSF		Por crime de falsificação de documentos, foi condenado à pena de multa de 120 dias, à quantia diária de 100 patacas, perfazendo um total de 12 mil patacas, ou, como alternativa, 80 dias de prisão e ainda a indemnizar a DSF pelo prejuízo económico com os falsos registos de assiduidade.

#### 6. Data da sentença: 09/07/2008

Resumo do processo: O Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Ao Man Long, recebeu muitas vezes vantagens elevadas para ajudar empresários como Tang Kim Man, a obter obras públicas. Além disso, Ao Man Long controlou alguns familiares seus para o auxiliarem no tratamento dos ganhos ilícitos provenientes da corrupção, na forma de branqueamento de capitais. O presente processo julgou, principalmente, outros arguidos (com a excepção de Ao Man Long) como o seu cônjuge, pai e irmão mais novo.

Réu/Arguido	Função do Réu/Arguido	Factores considerados pelo Tribunal na determinação de pena	Sentença
Tang Kim Man	Presidente do Conselho de Administração da Companhia de Construção e Obras de Engenharia Tong Lei, Lda.	Analisando as provas documentais e depoimentos de testemunhas, o Colectivo pôde provar que arguido pagou, muitas vezes vantagens, em formas diferentes (pessoalmente, constituição de empresas e contas bancárias em nome de terceiro) a Ao Man Long para que este intervisse nas concessões de obras públicas, a fim de as companhias controladas pelo arguido obterem vantagem. Além disso, houve provas suficientes para mostrar que existia uma relação estreita entre o dinheiro da corrupção passiva e concessões de contratos de obras.	2 crimes de branqueamento de capitais com a pena de 4 anos de prisão por cada um. 8 crimes de corrupção activa para acto ilícito com a pena de 2 anos e 6 meses de prisão por cada um. 7 crimes de corrupção activa para acto lícito com a pena de 5 meses de prisão por cada um. Por cúmulo jurídico, foi condenado à pena única de 12 anos e 6 meses de prisão e pagamento de 150 UC de taxa de justiça.
Lo Chi Cheong	Arquitecto da Companhia de Construção e Obras de Engenharia Tong Lei, Lda.	O Colectivo considerou que as transacções envolvidas nas obras públicas relacionadas com o presente processo foram praticadas, de forma directa, entre o 1.º arguido e Ao Man Long e que o 2.º arguido, Lo Chi Cheong, e 3.º arguido, Leong Chiu Tung, eram apenas subordinados do 1.º arguido.	Absolvição.
Leong Chiu Tung	Dono do Construções e Obras Publicas Min Da, Lda.	Além disso, não houve provas directas mostrando que os dois arguidos sabiam que as verbas envolvidas fossem para subornar Ao Man Long. Com base no princípio do <i>in dubio pro reo</i> , os dois arguidos foram absolvidos.	Absolvição.

Réu/Arguido	Função do Réu/Arguido	Factores considerados pelo Tribunal na determinação de pena	Sentença
Lao Chon Hong	Secretária da Companhia de Construção e Obras de Engenharia Tong Lei, Lda.	O Colectivo considerou que as transacções envolvidas nas obras públicas relacionadas com o presente processo foram praticadas, de forma directa, entre o 1.º arguido e Ao Man Long e que a 4.ª arguida, Lao Chon Hong, era apenas subordinada do 1.º arguido, pelo que o Colectivo não pôde reconhecer a sua participação, directa, em todos os actos de corrupção activa. No entanto, face à parte das obras públicas envolvidas no presente processo e com base na análise das provas documentais e depoimentos de testemunhas, mostrou-se que a 4.ª arguida participou, de forma activa, em actos do 1.º arguido para subornar Ao Man Long. Além disso, considerando as relações de confiança entre 1.º arguido e 4.ª arguida, o Colectivo reconheceu que esta sabia da origem e movimento das verbas da corrupção, bem como participou, de forma activa, em transferências de verbas parciais da corrupção.	1 crime de branqueamento de capitais com a pena de prisão de 3 anos e 6 meses.
Ao Man Fu	Dono da Sucursal da Alfaiataria Tai Kun	O Colectivo não pôde provar que o arguido tenha participado nos respectivos crimes. Com base no princípio do <i>in dubio pro reo</i> , o arguido foi absolvido.	Absolvição.
Ao Chan Wa Choi	Oficial da Companhia de desenvolvimento Lei Po, Lda.	A pedido de Ao Man Long, Ao Chan Wa Choi constituiu empresas e contas bancárias que receberam, muitas vezes, dinheiro em quantias elevadas. A arguida sabia que o dinheiro não era receita oficial correspondente ao cargo de Ao Man Long. No entanto, os delitos da arguida devem ser incluídos no crime de corrupção passiva para acto lícito. Como o limite máximo de pena de prisão é de 6 meses, o Tribunal não lhe aplicou a pena por branqueamento de capitais.	Não aplicação de pena.

Réu/Arguido	Função do Réu/Arguido	Factores considerados pelo Tribunal na determinação de pena	Sentença
Ao Veng Kong	Dono da Alfaiataria Tai Kun	A pedido de Ao Man Long, o 7.º arguido, Ao Veng Kong, constituiu empresas e contas bancárias tendo estas contas recebido, muitas vezes, quantias elevadas. O 7.º arguido sabia que o dinheiro não era receita oficial correspondente ao cargo de Ao Man Long. A acusação contra o arguido foi comprovada parcialmente, sendo o arguido condenado por crime de branqueamento de capitais.	1 crime de branqueamento de capitais com a pena de prisão de 3 anos e 6 meses.

7. Data da sentença: 09/10/2008

Resumo do processo: Um funcionário público do Instituto dos Assuntos Cívicos e Municipais (IACM) falsificou documentos de renda e prestou falsas declarações acerca dos dados de residência para conseguir o respectivo subsídio. Além do mais, apresentou ao seu departamento uma declaração falsa, afirmando que o seu cônjuge estava desempregado, a fim de obter o subsídio de família.

Réu/Arguido	Função do Réu/Arguido	Factores considerados pelo Tribunal na determinação de pena	Sentença
Leong Pui Kuan	Auxiliar qualificado do IACM	O arguido foi condenado, como autor, na forma consumada, por crime de burla, com a falsificação de documentos para obter os subsídios. O Colectivo entendeu que as circunstâncias do presente processo eram graves e a aplicação de uma pena de multa não seria suficiente para causar efeitos dissuasores. Os actos criminosos do arguido prejudicaram a tranquilidade social e causaram um dano ao Governo.	Foi condenado, por burla agravada, à pena de 1 ano e 6 meses de prisão, sendo a execução desta pena suspensa por 2 anos e ainda pagar ao IACM uma indemnização no valor de 86.760 patacas, acrescida dos respectivos juros, bem como 3 UC de taxa de justiça e custas judiciais.

## 8. Data da sentença: 04/12/2008

Resumo do processo: Um guarda prisional aceitou, muitas vezes, vantagens de reclusos, levando, com a ajuda de terceiro, telemóveis, acessórios e carregadores de baterias e outros artigos proibidos para o estabelecimento prisional, entregando-os para uso de reclusos.

Réu/Arguido	Função do Réu/Arguido	Factores considerados pelo Tribunal na determinação de pena	Sentença
Choi Hac Kan	Guarda prisional do Estabelecimento Prisional de Macau	Analisando as provas documentais e depoimentos de testemunhas, o Colectivo considerou que a investigação e o acompanhamento do presente caso, feito pelo CCAC durante muito tempo, determinou, claramente, os factos criminosos. O 1.º arguido confessou todas as acusações. Como funcionário público, o 1.º arguido acordou em aceitar vantagens pecuniárias oferecidas por terceiro e praticar actos contrários aos seus deveres funcionais e às normas disciplinares e regulamentares do Estabelecimento Prisional. Os outros arguidos induziram o 1.º arguido a levar, no exercício das suas funções, telemóveis, consolas portáteis e outros artigos proibidos para o estabelecimento prisional, prejudicando, de forma grave, o funcionamento desse estabelecimento e a reputação do Governo da RAEM e causando efeitos nocivos à sociedade.	Foi condenado à pena de 5 anos de prisão, por 5 crimes de corrupção passiva para acto ilícito, devendo ainda pagar 4 UC de taxa de justiça e custas judiciais.
Leong Tim Hei	Desempregado		Os 2 arguidos foram condenados às penas de 2 anos e 6 meses de prisão efectiva, por 5 crimes de corrupção activa, devendo ainda pagar 4 UC de taxa de justiça e custas judiciais. Os 2 arguidos foram condenados à revelia, pelo que o Tribunal emitiu um mandado de detenção.
U Wai Kit	Recluso		
Vong Vai Meng	Recluso		Foi condenado à pena de 1 ano de prisão, por 5 crimes de corrupção activa para acto ilícito e ainda a pagar 4 UC de taxa de justiça e custas judiciais.

## 9. Data da sentença: 16/12/2008

Resumo do processo: Um funcionário público aposentado afirmou, fraudulentamente, poder tratar para terceiro do título de identificação de trabalhador não-residentes. Além disso, contratou ilegalmente uma mulher filipina para empregada doméstica.

Réu/Arguido	Função do Réu/Arguido	Factores considerados pelo Tribunal na determinação de pena	Sentença
José Maria Ernesto de Carvalho e Rego	Funcionário público aposentado	Analisando as provas documentais e depoimentos de testemunhas, o Colectivo não pôde afirmar, completamente, que o arguido praticou actos de burla; entretanto, o acto de contratação ilegal de mão-de-obra não residente foi dado como provado. Apesar de não ser delinquente primário, o Colectivo considerou ter decorrido um período de 8 anos entre o processo anterior e o presente sem o arguido ter violado a lei, pelo que o condenou a multa, suficiente para causar efeitos dissuasores.	Por contratação ilegal de mão-de-obra, foi condenado à pena de 7 meses de prisão, sendo suspensa a execução desta pena por 2 anos, devendo ainda pagar uma indemnização de 1.500 patacas ao Governo da RAEM, no prazo de 60 dias, bem como custas judiciais. Se não pagasse, a suspensão seria cancelada.

#### 4.4 Recuperação das vantagens ilícitas envolvidas no caso de Ao Man Long e mandados de captura da Interpol

Após o julgamento do caso de Ao Man Long, o CCAC desenvolveu acções para a recuperação das vantagens ilícitas. Em Macau, Ao Man Long foi condenado pelo Tribunal à pena de perda a favor da RAEM de bens relacionados com a corrupção e de 240 mil patacas de multa. Em Hong Kong, através dos esforços do CCAC, o *High Court* determinou a devolução das vantagens ilícitas de Ao Man Long ao Governo da RAEM, envolvendo mais de 230 milhões de dólares de Hong Kong. Apesar de existirem dificuldades legislativas e de apoio jurídico para a recuperação das outras vantagens ilícitas fora de Macau envolvidos neste caso, o CCAC ainda mantém os seus esforços para as recuperar.

Em Janeiro de 2008 e Janeiro de 2009, através da Interpol, o CCAC emitiu alertas vermelhos (“*Red Notice*”) contra os arguidos em fuga envolvidos nos casos de Ao Man Long. Os indivíduos em fuga são 6: Chan Meng Ieng, mulher de Ao Man Long, os empresários Ho Meng Fai, Pedro Chiang, Chan Lin Ian, Lam Man I, mulher de Chan Lin Ian, e Lei Leong Chi, residente de Macau. Foi a primeira vez que, através do Subgabinete de Macau do Gabinete Central Nacional Chinês da Interpol (abreviadamente “Subgabinete da Interpol”), o CCAC pediu à Interpol para procurar os arguidos em fuga envolvidos no caso.

As informações dos indivíduos que estão a ser procurados estão publicadas na página electrónica: <http://www.interpol.int/>.

## 4.5 Acções de formação e intercâmbio

### 4.5.1 Recrutamento de novos investigadores

Em Julho de 2008, o CCAC procedeu ao recrutamento de novos investigadores. De um total de mais de 1600 candidatos, em resultado de várias provas, 12 foram admitidos. Seguidamente, o CCAC realizou o 7º Curso de Formação para Pessoal Investigador (Ano 2008), com mais de 90 disciplinas concentradas em acções de investigação e divididas em 4 partes: teoria, prática, observação e visita. Os formadores não só são dirigentes do CCAC, investigadores com muita experiência, professores e especialistas de estabelecimentos de ensino superior de Macau, mas também dirigentes ou chefias de Tribunais, do Ministério Público, da Polícia Judiciária, do Corpo de Polícia de Segurança Pública, do Estabelecimento Prisional de Macau, da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos, dos Serviços de Alfândega e trabalhadores com muita experiência na indústria de jogos e na área dos *media*.

### 4.5.2. Formação e intercâmbio na China continental e Hong Kong

Todos os anos, regularmente, é realizado, pelas autoridades contra a corrupção de Guangdong, Hong Kong e Macau, um colóquio sobre cooperação na investigação de casos, que dá importância à prática e operações, para uma revisão e avaliação das acções de cooperação na investigação de casos do ano anterior. Entre 27 e 29 de Novembro de 2008, realizou-se no município de Zhaoqing, na província de Guangdong, o “4.º Colóquio sobre Cooperação na Investigação de Casos em Guangdong, Hong Kong e Macau”.



Entre Outubro e Novembro de 2008, o CCAC enviou pessoal para o Instituto Nacional de Administração de Pequim e Instituto de Administração de Guangdong, respectivamente, para frequentar cursos de formação sobre assuntos nacionais. O conteúdo dos cursos incluiu políticas e desenvolvimento da China actual, nomeadamente, de economia, de diplomacia, de regime administrativo e de promoção da integridade. A par disso, a Universidade de Segurança Pública do Povo da China proporcionou ao CCAC o 9.º curso de estudos.

Em 2008, as acções de intercâmbio e de formação do pessoal entre o CCAC e a Comissão Independente contra a Corrupção (ICAC) de Hong Kong foram relativamente frequentes, incluindo, nomeadamente, o 6.º Curso de Formação do Pessoal do CCAC (Ano 2007) com 17 formandos, o curso de acesso à categoria de investigador da ICAC de Hong Kong, o curso de formação para a aplicação de ferramentas de análise e o curso de acesso ao pessoal da ICAC de Hong Kong de 2008.

#### 4.5.3 Outras acções de intercâmbio e formação

Entre 14 e 23 de Maio de 2008, realizou-se o 2.º Seminário da Associação Internacional contra a Corrupção (*International Association of Anti-Corruption Authorities, IAACA*), no município de Chongqing. A convite, o CCAC enviou dois investigadores-chefes para participar no referido seminário.

Em Junho de 2008, a convite, o CCAC enviou elementos seus para participar no *Workshop* sobre a Detenção e Recuperação de Bens (*Asset Tracing & Recovery Workshop*), organizado pelo Banco Mundial, pelo Gabinete das Nações Unidas contra o Drogas e o Crime (UNODC), e pela Associação dos Advogados Americanos (*American Bar Association*), na Agência contra a Corrupção da Malásia (*Malaysia Anti-Corruption Academy*). Os participantes eram provenientes de oito países e regiões: Malásia, Brunei, Filipinas, Indonésia, Vietname, Tailândia, Bangladeche e Macau. Em Julho de 2008, houve acções de intercâmbio entre o pessoal do CCAC e o oficial de ligação em Hong Kong da Divisão contra a Criminalidade Organizada, do Departamento de Investigação Criminal, da Agência Nacional da Polícia do Japão.

Para além do intercâmbio de trabalho, em Janeiro de 2008, o CCAC realizou o “3.ºs Jogos Desportivos dos Agentes de Autoridade das instituições contra a Corrupção de Guangdong, Hong Kong e Macau” para intensificar a amizade entre três regiões. Nestes jogos, o CCAC foi

o campeão final, por soma das classificações mais altas nas modalidades desportivas.



#### 4.5.4 *Visitas sobre eleições a Hong Kong e a Taiwan*

No intuito de saber mais sobre a prevenção e o combate à corrupção de regiões diferentes, bem como aprender com as respectivas experiências, em Março de 2008, o CCAC enviou pessoal a Taiwan e a Hong Kong, para visitar e conhecer as situações relativas a eleições para o dirigente de Taiwan e das eleições para o Conselho Legislativo (LegCo) de Hong Kong.

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

Nos termos da legislação relativa à declaração de rendimentos e interesses patrimoniais, de cinco em cinco anos, os trabalhadores da Administração Pública sem alteração na sua situação devem actualizar a sua declaração. Entre Setembro de 2008 e Fevereiro de 2009, oportunamente, teve lugar a 2.<sup>a</sup> actualização de cinco anos de declaração de rendimentos, envolvendo cerca de 8.000 trabalhadores da Administração Pública. Para conveniência dos

declarantes, desde Outubro de 2008, que o CCAC tem um regime de recepção de declarações por marcação prévia, enviando pessoal para 40 locais de 21 serviços públicos, que fizeram a sua marcação prévia para recolha das declarações. Até 31 de Dezembro de 2008, o pessoal do CCAC foi a 30 locais de 13 serviços públicos, recolhendo um total de 3.208 declarações. As acções da 2.<sup>a</sup> actualização quinquenal de declaração terminaram no fim de Fevereiro de 2009 havendo a seguir o trabalho posterior de arrumação de dados.

No intuito de oferecer um ambiente agradável e confortável, bem como poupar o tempo de espera na entrega da declaração, em 3 de Novembro de 2008, o Centro de Recepção da Declaração de Rendimentos e Interesses Patrimoniais passou



a funcionar no 18.º andar do Edifício "Dynasty Plaza". Aí se alarga o espaço de espera e se oferecem revistas e vídeos de divulgação. Além disso, instalou-se um equipamento de espera por senhas e o novo espaço tem três salas que funcionam ao mesmo tempo no atendimento aos declarantes, permitindo não só a redução do tempo de espera, bem como aumentando a eficiência na recepção das declarações.

Para os trabalhadores da Administração Pública em início de funções conhecerem a legislação relativa à declaração de rendimentos, bem como darem atenção no preenchimento de declaração, o CCAC proporciona sessões de esclarecimento a serviços que tenham essa necessidade. Em 2008, por solicitação da Escola Superior das Forças de Segurança, o sector da declaração de rendimentos deslocou-se à escola para realizar uma sessão de esclarecimento destinada aos 200 novos formandos, a fim de estes poderem ter um maior conhecimento sobre o tema.



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

## CAPÍTULO V – PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Na área da provedoria de justiça, as queixas e participações recebidas em 2008, no total de 243, registaram uma subida ligeira em comparação com o ano anterior, enquanto os pedidos de consulta somaram 639. Matérias respeitantes ao regime da função pública, obras, ilegais infracções à legislação rodoviária e utilização de prédios urbanos continuaram a ser as mais visadas nos casos movimentados no CCAC.

No que se refere aos trabalhos realizados no âmbito da pesquisa, foi concluída a pesquisa de regimes jurídicos, intitulada “Estudo das normas vigentes e mecanismos de fiscalização relativos à utilização de prédios urbanos” tendo o relatório sido já entregue ao Chefe do Executivo. Quanto à pesquisa de funcionamento, o CCAC colaborou, pela primeira vez, com a Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais no âmbito de um projecto de pesquisa sobre os procedimentos de tratamento de conflitos laborais, o combate ao trabalho ilegal e outros. Prosseguiu a colaboração com a Direcção dos Serviços de Identificação na pesquisa sobre os procedimentos da emissão e gestão de documentos de identificação. Paralelamente, continuou a ser objecto de acompanhamento a implementação das medidas tendentes a melhorar o funcionamento da Divisão de Fiscalização do Departamento de Urbanização da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes e do Departamento de Documentos de Viagem da Direcção dos Serviços de Identificação.

Lançado pelo CCAC em Agosto de 2007, o “Plano para uma Gestão Íntegra” conta com a participação de todos os 61 serviços e entidades públicos que, em resposta à exigência básica do plano, procederam à elaboração do seu respectivo “Código de Integridade Interno”. Alguns serviços avançaram com o aperfeiçoamento do código após terem feito um primeiro balanço sobre a sua aplicação, com o apoio do CCAC. Do ponto de vista geral, os serviços e entidades públicos reforçaram a sensibilização dos trabalhadores para as matérias de impedimentos, aceitação de vantagens e acumulação de funções, bem como aperfeiçoaram os mecanismos respeitantes ao procedimento da aquisição de bens e serviços.

Por outro lado, a pedido de serviços e entidades públicos e de associações e instituições privadas, em 2008 foram realizadas palestras e *workshops* sobre a aquisição de bens e serviços, provedoria de justiça e sentido da integridade, entre outros temas.

No plano do intercâmbio com o exterior, uma delegação representativa do CCAC participou na conferência que é regularmente promovida, conjuntamente, pelo Ministério da Supervisão da China, pela Comissão Independente contra a Corrupção (*Independent Commission Against Corruption*) de Hong Kong e pelo CCAC, e onde são debatidos temas específicos. Continuou a marcar presença em seminários e conferências promovidos por organismos vocacionados para a provedoria de justiça e para a prevenção da corrupção. Quanto à formação do pessoal, elementos da Direcção dos Serviços de Provedoria de Justiça foram enviados para cursos de formação realizados no Instituto Nacional de Administração da China e na Universidade de Segurança Pública Popular da China, em Beijing. Foram também organizadas delegações para estudar o funcionamento dos órgãos de supervisão da China continental.

## 5.1 Investigação

### 5.1.1 Intervenção

#### 5.1.1.1 Recepção e tratamento de queixas

Em 2008, no âmbito da provedoria de justiça, deram entrada 243 queixas e participações, o que corresponde a uma subida de cerca de 3% em relação às 236 registadas em 2007. Notável foi o aumento dos casos ligados à fiscalização da utilização de prédios urbanos. Considerando que na origem deste facto estiveram deficiências dos mecanismos de fiscalização adoptados pela Administração e da legislação que regula a utilização de prédios, o CCAC concluiu um projecto de pesquisa, intitulado “Estudo das normas vigentes e mecanismos de fiscalização relativos à utilização de prédios urbanos”, tendo apresentado à Administração propostas de aperfeiçoamento. Subiu também o número de queixas e participações respeitantes a conflitos laborais, nas quais práticas de injustiça e inobservância de prazos no tratamento de casos por parte das autoridades competentes foram as mais alegadas. Em face da situação, e no momento da sua adesão ao “Plano para uma Gestão Íntegra” em 2008, a Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais sugeriu ao CCAC o desenvolvimento conjunto de uma pesquisa de funcionamento.

Sintetizando os casos da área da provedoria de justiça em 2008, matérias relativas ao regime da função pública, obras ilegais e infracções à legislação rodoviária continuaram a ser mais visadas. De referir que houve três casos merecedores da atenção da sociedade e resolvidos

por vias informais, a saber: 1) Um membro da direcção de uma instituição de ensino superior violou, repetidas vezes, as normas de impedimentos, participando em processos deliberativos em que tinha interesses; 2) Uma instituição de ensino superior actuou ilegalmente ao dar autorização ao aumento de preços da cantina pelo operador, conceder subsídio de refeição aos alunos e contratar alunos para a distribuição de cupões de subsídio; 3) No concurso de desenho conceptual da nova Biblioteca Central de Macau, não foi estipulada qualquer limitação à participação de entidades e indivíduos com mais vantagens no âmbito da posse de informações, por exemplo, empresas de consultoria adjudicatárias do planeamento de construção da nova Biblioteca e seu pessoal, o que deu azo a situações de injustiça.

QUADRO XIV  
ASSUNTOS CONSTANTES DOS CASOS DA ÁREA DA PROVEDORIA DE JUSTIÇA EM 2008

Assuntos	N.º de casos
Regime da função pública (direitos e interesses do pessoal, recrutamento, gestão interna e disciplina)	60
Obras ilegais	28
Infracções à legislação rodoviária	21
Fiscalização da utilização de prédios urbanos	17
Conflitos laborais	11
Assuntos municipais	9
Cuidados de saúde	9
Habitação social/económica	8
Prestação de informações	8
Direito de residência	6
Exercício ilegal de actividades	5
Fixação de residência por investimento	4
Outras irregularidades	57
<b>Total</b>	<b>243</b>

Aos referidos 243 casos, juntam-se os 50 transitados de 2007. Subtraídos os 24 visando o mesmo assunto, o total dos casos tratados em 2008 foi de 269. Deles, 207 foram dados como concluídos e arquivados, representando mais de 77% da totalidade.

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 (mediante encaminhamento ou intervenção informal do CCAC), nos que ultrapassavam a esfera da competência do CCAC ou naqueles a que faltavam elementos. Dos 207 casos dados por concluídos, 8 foram tratados com instrução de processo e os restantes 199 tratados por meio de encaminhamento, consulta de documentos e reunião. Refira-se que os casos resolvidos em três meses rondam 73%. Além disso, foram 121 os casos em que, realizada uma análise preliminar, não foram detectados indícios de ilegalidade e 50 os casos que foram tratados devidamente pelos serviços envolvidos na sequência da intervenção formal ou informal do CCAC, números esses que representam percentagens semelhantes às de 2007.

QUADRO XV  
TRATAMENTO DOS CASOS DA ÁREA DA PROVEDORIA DE JUSTIÇA EM 2008

Razões do arquivamento	N.º de casos
Sem indícios de ilegalidade ou irregularidade administrativa	121
Objecto de tratamento apropriado pelo serviço visado (através da intervenção formal ou informal do CCAC)	50
Insuficiência de informação	24
Fora da competência do CCAC	2
Outros	10
<b>Total</b>	<b>207</b>

#### 5.1.1.2 Resumos dos três casos merecedores da atenção da sociedade e resolvidos por via informal

##### 5.1.1.2.1 Caso n.º 188/C/2008

No decorrer do acompanhamento de uma denúncia, o CCAC descobriu que um membro da direcção de uma instituição de ensino superior infringiu três vezes, no primeiro

semestre de 2007, as normas de impedimentos estabelecidas pelo Código do Procedimento Administrativo, ao participar em processos deliberativos relativos ao seu acesso a categoria docente superior. Depois de ter conhecimento das infracções, a instituição limitou-se a fazer uma advertência, não instaurando qualquer processo disciplinar nos termos da lei. A entidade tutelar da instituição concordou com a não instauração de processo disciplinar em relação a um dos referidos três casos de infracção.

Na verdade, o regime jurídico da função pública impõe o processo disciplinar sempre que o funcionário público seja considerado suspeito de infracção disciplinar. A decisão que admitiu a não instauração do processo disciplinar padeceu do vício de ilegalidade. Todavia, dado que tinha decorrido mais de um ano sobre a tomada da decisão, o vício em questão ficou sanado. Conhecida a posição do CCAC, a instituição resolveu instaurar um processo disciplinar visando outros dois casos de infracção, processo que resultou na aplicação de uma multa ao agente envolvido, de montante correspondente a 3 dias de salário.

#### *5.1.1.2.2 Caso n.º 0017/E/2008*

O CCAC recebeu uma queixa onde se alegava que uma instituição de ensino superior pública tinha concedido subsídios em vales de refeição aos alunos. Uma vez que este acto consubstanciava no uso de um fundo público para subsidiar a cantina da instituição, operada por uma empresa privada adjudicatária, foi questionada a sua regularidade.

Em resultado da investigação, foi descoberto que a exploração da cantina da instituição foi adjudicada, através de concurso público, em regime de arrendamento, a uma empresa privada e que, nos termos do regulamento do arrendamento, o arrendatário não “podia aumentar os preços no primeiro ano do contrato”. Porém, o aumento deu-se mais tarde, a pretexto da “contínua subida dos preços dos bens” e com acordo da instituição. Assim, para além do “regulamento do arrendamento”, foi violado o princípio da imparcialidade: o caso foi injusto para os potenciais concorrentes que, embora interessados em participar no concurso, acabaram por desistir devido àquela cláusula restritiva.

Se o operador, a quem foi adjudicada a exploração da cantina, conseguisse provar a ocorrência de motivo de “força maior”, poderia ficar isento da responsabilidade decorrida do incumprimento, total ou parcial, do contrato. No entanto, as situações de “força maior”

não abrangem, em regra, a inflação alta. Ou seja, a “contínua subida dos preços dos bens” não poderia servir de argumento para justificar a dispensa da vinculação da cláusula que não permitia o aumento dos preços. Por outro lado, a instituição atribuiu subsídio em vales de refeição aos alunos e contratou alunos para a distribuição desses vales, invocando a intenção de “reduzir a pressão económica dos alunos”. De acordo com o estabelecido nos estatutos da instituição, a realização de despesas deve obedecer às finalidades da instituição. Ora, a natureza da despesa realizada com a concessão do referido subsídio revela-se claramente alheia àquelas finalidades. Daí a insuficiência dos fundamentos jurídicos da decisão da instituição. Da mesma decisão, que resultou na atribuição ilegal de subsídio, derivou ainda um acto de contratação de alunos para a distribuição dos vales de subsídio, pelo que a formação de vontade/intenção da instituição de fazer esta contratação também padeceu de vício. Assim sendo, a decisão em questão enfermou do vício de ilegalidade.

Dado que a instituição se decidiu pela cessão antecipada do contrato da exploração da cantina e que um novo operador já iniciou a exploração, a referida decisão que padecia de vício tratou-se de um acto administrativo anulável. Nos termos do Código do Procedimento Administrativo, mesmo em caso de acto nulo, a Administração pode atribuir certos efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes dele, tendo em consideração o decurso do tempo, o princípio da boa-fé e a salvaguarda da estabilidade da Administração Pública. Pela inimpugnabilidade dos agentes envolvidos neste caso e pelo facto de, em resultado da execução daquela decisão ilegal, a instituição ter já efectuado despesas com a atribuição do subsídio de refeição e a contratação de alunos, certas situações de facto (como a de os alunos terem gozado do subsídio de refeição) decorrentes deste acto anulável produziram, nos termos da lei e por maioria da razão, certos efeitos jurídicos, impossibilitando, desta forma, a recuperação da despesa realizada. Neste contexto, o CCAC exigiu à instituição a observância rigorosa do princípio da legalidade na sua actuação. A recomendação foi aceite pela instituição, que prometeu cumprir rigorosamente o contrato assinado com o novo operador da cantina e, com base numa análise mais aprofundada, assegurar a legalidade das actividades de gestão institucional. O caso foi arquivado pelo CCAC.

#### *5.1.1.2.3 Caso n.º 0053/E/2008, n.º 357/C/2008 e n.º 0005/DSPJ-I/2008*

Segundo divulgou a imprensa em meados de 2008, a vencedora do “Concurso de

Desenho Conceptual da Nova Biblioteca Central” era, afinal, funcionária da empresa de consultoria que tinha sido responsável pela realização de estudos sobre o planeamento de construção da nova Biblioteca. Muitos cidadãos duvidaram da justiça do concurso. Estando aquela empresa na posse de muitas informações internas sobre o projecto da nova Biblioteca, a participação da sua funcionária no concurso foi injusta para os outros concorrentes.

Com base na investigação e acompanhamento, soube o CCAC que, antes, na adjudicação da prestação de serviços de “Estudos sobre o planeamento de construção das novas instalações da Biblioteca Central”, não foram estabelecidas limitações impondo que a empresa de consultoria adjudicatária e seus funcionários não pudessem participar em posterior concurso ou competição de ideias; limitações idênticas também não foram introduzidas no regulamento do concurso de desenho conceptual. Por esta razão, à referida funcionária não foi legalmente vedada a participação no concurso em questão. Em todo o caso, em nome do princípio da concorrência leal, o CCAC alertou o serviço envolvido para que, no futuro, na realização de concurso público para aquisição de bens e serviços, convém avaliar antecipadamente a possibilidade de haver qualquer entidade ou indivíduo que, por qualquer razão, tenha vantagem especial por posse de informação e que se torne concorrente potencial, assim como estabelecer previamente mecanismos para o tratamento de tal situação, designadamente revelando as informações de interesse a todos os concorrentes potenciais, ou estabelecendo limitações no sentido de impedir a participação no concurso de qualquer entidade ou indivíduo que tenha participado em trabalhos relacionados como os acima referidos ou que, por qualquer outra razão, seja detentor de informação vantajosa. O objectivo consiste em assegurar a justiça e a imparcialidade em todo o processo do concurso, evitando a ocorrência futura de casos semelhantes, prejudiciais à credibilidade da Administração.

Mais tarde, em resposta ao CCAC, o serviço envolvido frisou ter fornecido a todos os concorrentes potenciais as informações necessárias sobre o concurso em análise e insistiu em ter actuado absolutamente em conformidade com todas as normas legais e com todos os princípios que devem ser observados pela Administração Pública. O CCAC reiterou a sua posição e sugestão e comunicou a resposta do serviço envolvido e a posição do CCAC ao Secretário responsável pela tutela da respectiva área. Finalmente, o Gabinete do Secretário afirmou, na sua resposta, concordar com a sugestão do CCAC e que daria instruções ao serviço envolvido para que fossem melhorados os respectivos procedimentos administrativos, evitando a repetição de casos semelhantes.

Nos últimos anos, o Governo da RAEM tem adjudicado ou encomendado a entidades privadas (como empresas de consultoria), por vias diversas, pré-planeamento ou estudos ou consultas de viabilidade sobre projectos em diferentes áreas ou âmbitos. Contudo, a legislação não estabelece normas que impeçam quem tenha prestado serviço de estudos ou consultas à Administração de participar em concursos relacionados com esses estudos ou consultas, nem outras que obriguem a Administração a introduzir quaisquer cláusulas proibitivas ou restritivas nos contratos celebrados com entidades prestadoras de serviços de estudos ou consultas. Importa salientar que, em caso de projectos com a natureza de estudo ou consulta preliminar, as entidades ou indivíduos participantes ficam naturalmente na posse de mais dados ou informação sobre o objecto do estudo ou consulta que não foram tornados públicos e não estão vinculados às funções e aos deveres funcionais inerentes a essa participação, ao contrário dos serviços e trabalhadores da Administração Pública. Por outro lado, dada a liberdade de exercício de actividade e de trabalho, claro que não seria de excluir, automaticamente, a possibilidade de aquelas entidades privadas e o seu pessoal virem a participar em projectos posteriores da Administração com o mesmo objecto. Neste sentido, no caso de a Administração, depois de ter adjudicado um estudo ou consulta de viabilidade, realizar um concurso ou competição público para a aquisição dos bens ou serviços relacionados com esse estudo ou consulta, poderia haver concorrentes potenciais que, pela anterior participação, tivessem vantagem especial pela posse de informação. Como resultado, os outros concorrentes perderiam a oportunidade de participar num quadro de concorrência leal e os cidadãos questionariam a imparcialidade do Governo na realização de concursos.

Pelo exposto, o CCAC tomou a iniciativa de acompanhamento e sugeriu à Administração que chamasse a atenção de todos os serviços públicos no sentido de que, futuramente, na eventual realização de concurso público para aquisição de bens e serviços, convém avaliar antecipadamente a possibilidade de haver qualquer entidade ou indivíduo que, por qualquer razão, se coloque em vantagem por posse de informação privilegiada e que se torne concorrente potencial, assim como estabelecer previamente mecanismos para o tratamento da situação. Exemplificando, podem adoptar-se mecanismos visando revelar as informações de interesse a todos os concorrentes potenciais, estabelecer que não pode participar no concurso qualquer entidade ou indivíduo que, por ter participado em trabalhos anteriores relacionados com o mesmo objecto ou por qualquer outra razão, se coloque em vantagem por posse de informação, e exigir declarações a todos os concorrentes, no intuito de ajustar, de forma

adequada, as respectivas proporções na classificação, neutralizando a vantagem especial de um ou dois concorrentes potenciais por posse de informação. O objectivo é assegurar a justiça e a imparcialidade em todo o processo do concurso e salvaguardar a credibilidade da Administração. A sugestão do CCAC mereceu a concordância do Chefe do Executivo e foi comunicada aos vários Secretários e respectivos serviços.

### *5.1.1.3 Investigação mediante instrução de processo e emissão de recomendações e sugestões*

Em 2008, cinco casos foram objecto de investigação profunda pelo CCAC. Referiam-se, respectivamente, a “Mecanismos de apreciação e autorização da concessão de subsídios pela Fundação Macau e pelo Fundo para o Desenvolvimento das Ciências e da Tecnologia”, “Abertura de lar de idosos em edifício destinado a fins comerciais”, “Procedimento irregular da concessão de um terreno na Travessa do Fogo”, “Não renovação do contrato de trabalho com dois docentes do quadro da Direcção dos Serviços de Educação e Juventude” e “Legalidade da instalação de depósito de distribuição de combustíveis”. A investigação dos primeiros quatro casos foi finalizada, culminando com a emissão de recomendações e sugestões (cfr. resumos destes casos em Anexo).

De entre os processos instruídos e investigados em 2007, foram arquivados os relativos à “Forma de autuação e aplicação de multa a estabelecimento de assadura de carnes não licenciado”, “Procedimento administrativo sancionatório contra pensão ilegal e guia turístico não titulado” e “Procedimento de autuação contra infracções à Lei do Comércio Externo”. O arquivamento justificou-se pelo facto de os serviços da Administração envolvidos terem aceite as recomendações do CCAC e adoptado medidas apropriadas, com incidência sobre a produção de orientações escritas, aperfeiçoamento de circuitos de trabalho, reforço da formação dos trabalhadores da linha da frente entre outros aspectos. Relativamente ao processo sobre o “recrutamento de uma massagista sem qualificação profissional para técnica na área de traumatologia desportiva”, que pôs a descoberto imperfeições da gestão interna do serviço envolvido, este já tomou medidas de melhoria no decorrer do acompanhamento feito do CCAC. Assim, foi desnecessária a emissão de uma recomendação e decidido o arquivamento. Apesar disso, a aplicação das medidas será avaliada regularmente pelo CCAC em conjunto com o serviço envolvido, através de mecanismos como o “Plano para uma Gestão Íntegra”.

### 5.1.2 Pedidos de apoio e consulta

Em 2008, os pedidos de apoio e consulta recebidos no CCAC totalizaram 639, o que corresponde a uma descida ligeira, de 1%, comparativamente com o ano anterior. As informações mais solicitadas continuaram a ser as ligadas ao regime da função pública, infracções à legislação rodoviária, obras ilegais, assuntos municipais e conflitos laborais. De notar que os pedidos relativos a obras ilegais sofreram uma quebra de mais de 33% (tendo também as queixas e participações respeitantes à mesma matéria descido mais de 10%).

A legislação em vigor que regula os prédios urbanos patenteia, claramente, deficiências e lacunas em matéria de autuação e aplicação de sanções contra as infracções administrativas relacionadas com má utilização e administração dos edifícios privados, como é o caso de obras ilegais. Perante o cenário existente, o CCAC concluiu, em 2006, a pesquisa sobre o “Poder de intervenção da Administração sobre a má utilização e administração dos edifícios privados”. Os pontos essenciais do relatório da pesquisa podem ser consultados na página electrónica da CCAC e no seu relatório anual de actividades referente a 2006. Por outro lado, aos cidadãos que vieram pedir apoio ou consulta, o nosso pessoal da linha da frente deu explicações sobre a situação: para além do funcionamento interno dos serviços envolvidos, contribuem para o problema das obras ilegais as imperfeições dos procedimentos acusatório e sancionatório previstos na legislação em vigor, pelo que é difícil encontrar uma solução radical antes de uma revisão legislativa. Podendo os cidadãos conhecer, por canais diversos, as dificuldades na busca de soluções para as obras ilegais, apresentaram ao CCAC menos pedidos de consulta (e queixas) sobre esta matéria.

Os pedidos de apoio e consulta sobre infracções à legislação rodoviária aumentaram mais de 22%, o que leva a concluir que, após a entrada em vigor da Lei do Trânsito Rodoviário, a eficiência e o desempenho das autoridades na aplicação deste diploma tem merecido a atenção dos cidadãos.

QUADRO XVI  
ASSUNTOS CONSTANTES DOS PEDIDOS DE APOIO E CONSULTA NA ÁREA DA PROVEDORIA DE JUSTIÇA EM 2008

Assuntos	N.º de pedidos
Regime da função pública (direitos e interesses do pessoal, recrutamento, disciplina e conduta pessoal, declaração de rendimentos e interesses patrimoniais)	125
Infracções à legislação rodoviária	71
Orientações para uma Conduta Íntegra	32
Obras ilegais	32
Assuntos municipais	32
Conflitos laborais	28
Competências e atribuições do CCAC	16
Educação, desporto, turismo	15
Telecomunicações	14
Habitação económica e social	14
Cuidados de saúde	14
Direito de residência	13
Trabalho ilegal	10
Assuntos fiscais	10
Segurança social	10
Registo predial	8
Exercício ilegal de actividades	8
Autorização da mão de obra não residente	7
Prestação de informações	5
Fiscalização da utilização de prédios urbanos	5
Outros procedimentos irregulares	95
Fora da competência do CCAC (sector privado e acções judiciais)	75
<b>Total</b>	<b>639</b>

## 5.2 Pesquisa

### 5.2.1 Pesquisa de regimes jurídicos

Neste âmbito, foi concluído em 2008 o “Estudo das normas vigentes e mecanismos de fiscalização relativos à utilização de prédios urbanos”, tendo o relatório sido submetido à Administração. A seguir, apresenta-se um resumo deste relatório:

#### **“Estudo das normas vigentes e mecanismos de fiscalização relativos à utilização de prédios urbanos”**

Atendendo ao número elevado de queixas e participações ligadas à utilização de prédios e suas fracções, o CCAC desenvolveu um projecto de pesquisa tendo por objectivo identificar as lacunas das normas vigentes e dos mecanismos de fiscalização relativos à sua utilização, assim como formular propostas de aperfeiçoamento. Os resultados da análise confirmaram a desarticulação entre as diversas normas e mecanismos, que se traduz essencialmente em três aspectos, a saber:

#### **1. Ausência de clarificação sobre os conteúdos concretos dos diversos fins legais de utilização dos prédios urbanos quer no Regulamento Geral da Construção Urbana (RGCU) quer na Disciplina da Utilização de Prédios Urbanos (DUPU)**

Tanto o RGCU como a DUPU classificam em categorias os fins para os quais os prédios podem ser utilizados (o primeiro enumera taxativamente seis categorias, enquanto a última exemplifica sete, complementadas por outros fins lícitos não especificados, o que revela que, em matéria de destinação legal dos prédios, as disposições dos dois diplomas legais são, de um modo geral, concordantes). No entanto, nenhum dos dois diplomas avança no sentido de definir a extensão de cada categoria de fins: ou seja, não é explicitada qual ou quais as actividades que cada uma das categorias abrange. Por outro lado, se bem que o Regulamento de Segurança contra Incêndios regule a utilização dos edifícios e indique, através de exemplos, os fins e as actividades neles abrangidas a que os edifícios ou as suas partes podem ser destinadas, tal não é suficiente para complementar a extensão dos diversos fins de utilização dos prédios prescritos no RGCU e na DUPU.

A isto junta-se o facto de que a maior parte das leis avulsas que instituem “regimes de licenciamento administrativo de actividades” não determina qual o tipo de edifício em que a

actividade a licenciar deve estar instalada, pelo que cabe às diversas entidades licenciadoras, na apreciação do requerimento, a obrigação de assegurar que o estabelecimento da actividade a licenciar seja conforme com a finalidade do edifício que o acolhe, para assim evitar a sua utilização indevida. Daqui resultarão interpretações discrepantes entre as referidas entidades no uso do seu poder discricionário. De referir, em especial, que a eventual falta de critérios objectivos próprios de uma entidade licenciadora para a aplicação da lei pode resultar na aplicação de soluções diferentes no tratamento de casos de mesmo género ou, até, de uma posição “oscilante” no processamento de um mesmo requerimento. Daí a possibilidade de a credibilidade da Administração ser questionada. Por outro lado, a forma como as autoridades interpretam os fins de utilização do prédio é muitas vezes decisiva para o deferimento ou indeferimento de pedidos de instalação de estabelecimentos, o que propicia a ocorrência de actos de corrupção.

## **2. Falta de clareza da legislação geradora de controvérsias em torno da “possibilidade de compatibilização de uma mesma actividade com fins de utilização diversas ”**

Para além do problema acima exposto, no processo de licenciamento administrativo as entidades competentes têm que enfrentar a difícil questão de saber se é possível “compatibilizar” uma mesma actividade com fins de utilização diversos. A verdade é que uma actividade pode ter duas ou mais naturezas/características. Veja-se, por exemplo, um lar de idosos com fins lucrativos: será que tem natureza de “equipamento social” ou é de “natureza comercial”? Relativamente a esta pergunta, até a própria entidade licenciadora tem assumido posições diferentes, em diferentes períodos. Daí uma controvérsia ainda maior: um lar de idosos com fins lucrativos deve ser instalado num prédio com fim de “equipamento social”, “comercial” ou será ele “compatível” com os dois casos? Suponha-se um lar deste género autorizado a funcionar num prédio afectado a “fins comerciais”. Em caso de transferência da propriedade do lar para uma associação que tenciona prosseguir a exploração mas já sem fins lucrativos, será que as instalações devem ser mudadas para um outro prédio destinado a “equipamento social”, sob pena de incorrer em utilização indevida? A resposta deverá ser claramente negativa!

A julgar pelo articulado da DUPU e pelas explicações dadas aquando da produção do diploma, afigura-se que, na altura, o legislador não teve em linha de conta a eventual “compatibilidade” de uma actividade com prédios destinados a fins diversos. Apesar disso, em caso de ausência de disposições relativas a tal “compatibilização” constantes de regimes avulsos de

licenciamento administrativo, a prática habitual da Administração, quer antes quer depois da entrada em vigor da DUPU em 2000, tem sido autorizar o exercício das respectivas actividades em prédios destinados a finalidades diversas. Trata-se de uma prática que pode levar os cidadãos a questionar o cumprimento da lei e os critérios pré-estabelecidos pela Administração no licenciamento, para além de comportar riscos de corrupção.

### **3. Fiscalização pouco eficaz no âmbito do direito público**

#### **a. O serviço responsável pelas obras públicas não consegue desenvolver plenamente o seu papel de supervisão no decurso do processo de apreciação para licenciamento de obra**

Na maioria dos casos, antes de a entidade licenciadora tomar uma decisão final sobre os pedidos de licenciamento, o serviço responsável pelas obras públicas já teve intervenção no processo: ou pela emissão de licença de obra ou dando parecer especializado, no cumprimento da sua atribuição de supervisão da utilização dos prédios. Acresce que o RGPU deixa claro que o serviço responsável pelas obras públicas deve verificar se o projecto de obra em questão preenche os requisitos especiais fixados no respectivo “regime de licenciamento de actividade”.

Neste sentido, se a lei avulsa de licenciamento administrativo indicar as finalidades de utilização do prédio em que pode ser instalada a actividade a licenciar, ou estabelecer como pressuposto do licenciamento da obra a correspondência entre o estabelecimento daquela actividade e a destinação fixada para o edifício a que está afecto, o serviço responsável pelas obras públicas na apreciação do projecto de obra, se constatar uma situação de inadequação do fim de utilização, pode, em termos legais, decidir pela não aprovação do projecto. Mas, na ausência daquelas disposições, levanta-se a questão de saber se este serviço poderá recorrer à “inadequação do fim de utilização” para indeferir a emissão da licença de obra naquele projecto, sobretudo quando o RGPU dispõe que o prédio só se considera “indevidamente utilizado” quando for “afectado, jurídica ou materialmente, a fim ou fins diversos daquele ou daqueles do licenciamento administrativo da actividade aí exercida”. Ora, no momento de pedir ao serviço responsável pelas obras públicas o licenciamento de obra, o requerente “ainda não” utiliza, quer juridicamente quer materialmente, o prédio para fins diversos dos do licenciamento administrativo. Contudo, e sob outro ângulo, mesmo que obtida a licença de obra emitida por este serviço, é impossível conseguir mais tarde o licenciamento adminis-

trativo se a referida “inconformidade de finalidades” não tiver sido ultrapassada.

Na realidade, o Comissariado detectou casos em que o serviço responsável pelas obras públicas, entendendo que o licenciamento de obra não tem que passar pela verificação do “potencial” risco de alteração da utilização, emitiu as licenças de obras sem, contudo, ter alertado os requerentes para o tal risco. Esta pratica é claramente prejudicial para a credibilidade da Administração e contrária ao princípio da boa fé, consagrado no Código do Procedimento Administrativo.

#### **b. Os regimes de fiscalização administrativa e de fiscalização civil revelam-se desarticulados**

O Código Civil (CC) estipula que compete a todos os condóminos do edifício decidir sobre a modificação, por um deles, do título constitutivo da propriedade horizontal, visando a alteração do fim a que a respectiva fracção está destinada. Em princípio, a alteração da finalidade da fracção constante do título constitutivo depende do consentimento unânime de todos os condóminos. Mesmo que se opte pela via judicial para conseguir a alteração, deve ter-se o voto favorável de condóminos que representem, pelo menos, dois terços do valor total do edifício. Daí se conclui que essa alteração não é nada fácil de concretizar.

Já tratando-se de actividades de interesse público, como equipamentos sociais, o legislador fez uma escolha entre o interesse público e os interesses dos outros condóminos. Nos regimes de licenciamento administrativo estão estabelecidas normas especiais que permitem à Administração emitir licenças, sem consentimento daqueles, para a instalação daquele tipo de actividades em fracções não destinadas a equipamentos sociais. Nestes casos, o explorador não será responsabilizado por contravenção de “utilização indevida”, desde que não exerça actividade estranha à indicada na licença administrativa.

Contudo, as normas especiais em análise não negam aos condóminos o direito de contestar, em processo civil, a “utilização do prédio para fins diversos dos constantes do seu título construtivo”. Mesmo tendo obtido a licença administrativa emitida pela Administração, o explorador do estabelecimento da actividade em questão poderá correr o risco de ter que enfrentar uma acção judicial intentada pelos outros condóminos. No caso de ser parte vencida, deverá assumir a responsabilidade civil e ficará interdito de prosseguir a sua actividade.

Por sua vez, a Administração também pode ser responsabilizada se não notificar o ex-

plorador desse risco, no momento da emissão de licença.

**c. Recorrer ao “termo de consentimento dos condóminos” é insuficiente para suprir as deficiências do regime vigente**

A modificação do título constitutivo da propriedade horizontal requer a obtenção do voto favorável de uma certa percentagem dos condóminos do prédio. Para além desta exigência irredutível da lei, tem que se promover certas formalidades impostas e assumir os custos daí decorrentes. A isto acresce o facto da alteração da utilização de fracção poder ter repercussões no valor de mercado do edifício. Com efeito, a manifestação de acordo pelos outros condóminos relativamente à “alteração da utilização” não significa necessariamente que eles estejam também a favor da modificação do título constitutivo e do registo predial. Das informações disponíveis apontam para uma solução “conciliatória” encontrada pelo serviço responsável pelas obras públicas. Ou seja, desde que o requerente da alteração da utilização do prédio apresente o termo de consentimento assinado por condóminos representando uma determinada percentagem do valor total do edifício, é emitida a licença de obra ou apresentado, no processo de licenciamento administrativo, um parecer favorável de viabilidade, não sendo necessário ao requerente promover a modificação do título constitutivo e do registo predial. Porém, há que referir que, em termos legais, este procedimento não altera juridicamente a finalidade registada da fracção, pelo que se levantam dúvidas se a solução “conciliatória” deste serviço, em rigor, não estará a contrariar a DUPU, que exige a utilização do prédio de acordo com a finalidade registada.

Nos termos da lei, os condóminos subscritores do termo de consentimento não podem, em princípio, voltar a pedir à Administração ou às autoridades judiciais o embargo administrativo ou civil. Mas para quem se torne proprietário após a alteração da finalidade, o caso é diferente. Uma vez que a finalidade da fracção constante do título constitutivo e do registo predial se mantém inalterada, e nos termos do actual regime jurídico (incluindo o CC e o Código de Registo Predial), não deixa de ser impossível que o novo proprietário intente uma acção civil, acusando o já titular da licença de utilizar a sua fracção para fins diversos dos registados. Tal como se vê, mesmo com a posição “conciliatória” da Administração, não ficam resolvidos os problemas originados pelo actual regime.

Atendendo aos aspectos problemáticos acima expostos, deve proceder-se a uma melhoria através de uma revisão legislativa. Neste âmbito apresentam-se as seguintes sugestões:

1. Devem articular-se o RGPU e a DUPU no referente a categorias dos fins de utilização de edifícios, definindo a extensão de cada categoria – indicando a actividade ou as actividades abrangidas – e regulamentando a eventual “compatibilização das mesmas actividades com edifícios de finalidades diversas”.

2. No respeitante às actividades entendidas pela Administração como de interesses públicos relevantes, deve ponderar-se sobre como “privilegiar” tais interesses relativamente ao exercício do poder de disposição de edifícios pelos condóminos. Os respectivos regimes de licenciamento administrativo devem também ser revistos para assinalarem efectivamente os interesses públicos envolvidos nessas actividades e as restrições adequadas ao exercício do poder de disposição dos condóminos (por exemplo, relativamente à instalação de estabelecimentos de determinadas actividades que obrigam a alteração da finalidade registada de prédios, procede-se à revisão legislativa no sentido de reduzir a percentagem dos condóminos com voto favorável exigida para essa instalação, ou de estabelecer que, salvo se os condóminos opositores atingirem uma determinada percentagem, é permitida a instalação desses estabelecimentos em edifícios de finalidade registada diversa da respectiva actividade e que aqueles, incluindo os que adquirem a propriedade de fracções do prédio após a instalação, não podem levantar objecções pela via processual civil).

3. No caso de a Administração entender necessário manter o “termo de consentimento dos condóminos” actualmente em prática, deve, através de revisão legislativa, consagrar a sua validade e garantir a sua coerência com as normas do DUPU, CC e CRP.

Por outro lado, enquanto não for promovida a revisão legislativa acima proposta, a Administração deve tomar as seguintes medidas:

1. Relativamente à extensão das diversas categorias de usos de prédios, o serviço de obras públicas e as entidades licenciadoras devem definir critérios de interpretação claros e uniformes e estabelecê-los como critérios na aplicação da lei (aplicáveis ao serviço responsável pelas obras públicas, na apreciação do requerimento de licença de obra e na apresentação de parecer especializado no processo de licenciamento administrativo, e às entidades licenciadoras, na apreciação do requerimento de licença administrativa).

2. No caso de, no licenciamento de obra, haver conhecimento de conflito da actividade com a finalidade registada do prédio e que se pretende instalar no futuro, o serviço responsável pelas obras públicas deve definir critérios sobre se é possível ou não emitir a licença de obra

e, mesmo que a tenha emitido, deve chamar atenção, de acordo com as circunstâncias, para as seguintes matérias:

- a. Caso a actividade a exercer não careça de licenciamento administrativo e o seu exercício não tenha passado pelas formalidades de legalização nos termos da lei, o serviço responsável pelas obras públicas deverá alertar o agente para a eventualidade de, no futuro, este exercício constituir uma utilização indevida do prédio envolvido;
- b. Caso a actividade careça de licenciamento administrativo e a entidade licenciadora, nos termos da lei, não tenha o poder de dispensar a satisfação da exigência de o estabelecimento em causa ter que observar a finalidade a que o prédio está destinado, o serviço responsável pelas obras públicas deverá alertar o agente para a eventualidade de a obtenção da respectiva licença administrativa poder ficar comprometida pela alteração daquela finalidade;
- c. Caso a actividade careça de licenciamento administrativo e a entidade licenciadora legalmente tenha o poder de dispensar a satisfação da exigência de o estabelecimento em causa ter que observar a finalidade a que o prédio está destinado, o serviço responsável pelas obras públicas deverá também alertar o agente para o eventual risco de, mesmo obtida a licença administrativa, ter que, no futuro, enfrentar uma acção civil intentada pelos outros condóminos, acusando-o de utilização indevida do prédio.

### *5.2.2 Pesquisa de funcionamento*

Em 2008, o CCAC desenvolveu, conjuntamente, com a Direcção dos Serviços de Identificação uma pesquisa sobre o funcionamento de duas subunidades suas, o Departamento de Documentos de Viagem e o Departamento de Identificação de Residentes. Iniciou-se ainda a cooperação com a Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais num projecto de pesquisa sobre o funcionamento do seu Departamento de Inspecção do Trabalho.

#### **Direcção dos Serviços de Identificação**

A. Em 2007, o CCAC e a DSI realizaram conjuntamente uma pesquisa sobre o funcionamento do Departamento de Documentos de Viagem. As medidas de melhoria acordadas no

primeiro semestre de 2008 foram todas postas em prática até Novembro do mesmo ano.

### 1. Prestação de informações

Ajustamento do conteúdo da página electrónica e da brochura informativa, referente a “formalidades do pedido de documento de viagem destinado a menor”.

### 2. Processo de emissão de documento de viagem

- a. Aperfeiçoar o tratamento dos pedidos de informação através de criação de mecanismos de exame.
- b. Ajustar o conteúdo da “Declaração da Responsabilidade” que a mãe que se declara “solteira” deve assinar na apresentação de pedido em nome do seu filho menor e chamar a sua atenção para a responsabilidade jurídica decorrente da prestação de falsas declarações.
- c. Uniformizar a forma de registo sobre documentos em falta e indicar, na coluna “Data prevista para o levantamento do documento emitido”, que “A data do levantamento do documento depende da entrega de todos os documentos exigidos”.
- d. Em caso de suspensão da emissão, emitir notificação ao requerente desta suspensão e reembolsar a quantia cobrada.
- e. Em caso de emissão impedida pela lei, obrigando ao reembolso da quantia cobrada, emitir notificação ao requerente, informando-o das razões da não emissão, vias de reclamação contra a decisão de não emissão e entidade competente.
- f. No momento da recepção do pedido no balcão de atendimento, verificar se se trata de pedido repetido; registar os casos de pedidos repetidos no computador; acrescentar, no formulário de requerimento, uma nota lembrando que a prestação de falsas informações faz incorrer em responsabilidade penal; em caso de não aceitação da explicação do interessado sobre a sua prestação de informações falsas, comunicar imediatamente o facto aos órgãos aplicadores da lei.
- g. Introduzir mecanismos de reverificação da impressão digital relativamente aos pedidos enviados por correio do exterior de Macau; na correspondência juntando o documento de viagem emitido, indicar detalhada e discriminadamente as taxas

cobradas e explicar as formalidades inerentes ao reembolso da quantia remanescente.

- h. Em caso de pedido de emissão urgente apresentado após o extravio do documento de viagem, registar adequadamente a decisão da DSI e os respectivos fundamentos; emitir notificação ao requerente e efectuar o respectivo registo.
- i. Em caso de pedido da substituição de documento de viagem devido a destruição, o requerente que tiver entregue o documento anterior não tem que declarar que se compromete a entregá-lo.

### 3. Gestão de documentos e arquivos

- a. Criar mecanismos de arquivo, segundo a data, dos “Documentos de acompanhamento dos assuntos relativos a documento de viagem”, a destruir decorridos os prazos de conservação.
- b. Ajustar o modelo do “Documento de acompanhamento de caso” e produzir formulários/impressos para os pedidos apresentados pessoalmente, pedidos enviados do exterior de Macau e pedidos de informação apresentados por correio, respectivamente, assegurando que são preenchidos com clareza.
- c. Aplicar mecanismos de inventariação, mantendo armazenados os documentos de viagem que não tenham sido levantados decorrido mais de seis meses e destruindo aqueles cujo prazo de validade tenha já expirado.

### 4. Sistema de arquivo e consulta de pedidos de informação

Relativamente ao acompanhamento e tratamento dos pedidos de informação, criar um sistema de arquivo com o índice formado por números de bilhetes de identidade e inserir, nos procedimentos de trabalho, o da “consulta sobre se existe o respectivo pedido de informação”.

### 5. Procedimento e registo da entrega e recepção de quantias

Melhorar o procedimento da entrega e recepção de quantias no balcão de serviços genéricos

## 6. Formação de pessoal

Estudar o reforço da formação de pessoal, favorecendo a substituição de pessoal

## 7. Regulamentos e orientações de trabalho

- a. Produzir orientações escritas para o procedimento da substituição de documento de viagem devido a extravio ou destruição, incluindo a data prevista para o levantamento do documento emitido, o prazo da sua validade, os documentos exigidos e os critérios de apreciação e autorização de pedido urgente.
- b. Produzir orientações relativas a impedimentos, assegurando que as respectivas normas sejam bem conhecidas por todos os trabalhadores.
- c. Colocar, na zona de atendimento ao público, um exemplar dos procedimentos e orientações relativos à “admissão do pedido de documento de viagem”.

B. No respeitante ao funcionamento do Departamento de Identificação de Residentes, e em resultado da pesquisa desenvolvida conjuntamente pelo CCAC e pela DSI no terceiro trimestre de 2008, foram acordadas as seguintes medidas de melhoria:

### 1. Prestação de informações

- a. Dispensar o requerente da apresentação de justificação em caso de pedido de substituição, solicitando emissão urgente, por razão que não seja o extravio.
- b. Para os pedidos que forneçam, como via de contacto, apenas um número de telefone do exterior de Macau, explicar detalhadamente os meios de contacto e os custos inerentes.
- c. Produzir e colocar na página electrónica da DSI as “Chamadas de atenção no requerimento” para os diversos tipos de pedido, incluindo os contactos da DSI e as consequências da não entrega dos documentos em falta indicados no aviso.

### 2. Procedimento da emissão de documentos de residentes

- a. Relativamente aos casos “pendentes” durante muito tempo, dar tratamento adequado consoante a razão da pendência seja ou não imputável ao interessado.
- b. Estabelecer mecanismos de reverificação da impressão digital para os casos em

que a impressão digital tenha sido verificada mas não para efeitos de pedido do direito de residência, salvo se se tratar de verificação através do sistema automático de impressão digital.

### 3. Alteração de dados de identificação

- a. Dar tratamento e notificar os interessados relativamente aos casos de requerimento em que não foi autorizada a alteração do endereço por não ter sido usado o impresso adequado; uniformizar os formulários de requerimento de alteração dos diversos elementos de identificação, e produzir um formulário próprio para a declaração da morada para onde será enviado o cheque referente ao plano de participação pecuniária.
- b. Comunicar o facto ao Chefe do Executivo, para decisão, sempre que, no requerimento de alteração de nome, o requerente não possa apresentar o registo de nascimento ou o documento oficial comprovativo do uso do respectivo nome e a DSI entenda suficientemente justificada a alteração requerida.
- c. Relativamente aos requerimentos de actualização da impressão digital, registar por escrito e conservar as informações respeitantes ao desejo de alteração manifestado pelo requerente à DSI e à decisão tomada por esta antes da formalização do requerimento.
- d. Ser o director a atribuir, por despacho, ao chefe do Departamento de Identificação de Residentes a competência para deferir/indeferir os pedidos de alteração dos elementos de identificação de residente, e mandar publicá-lo.

### 4. Notificação

Em caso de indeferimento do requerimento (incluindo o de alteração de dados de identificação e o de emissão de certificado) ou de alteração, por parte da DSI, de dados constantes do documento de que o requerente é titular, notificar, por correspondência, o requerente do facto, indicando ao mesmo tempo as vias e o prazo de reclamação.

### 5. Tratamento do fornecimento de dados de identificação falsos

- a. Rever os critérios relativos à comunicação ao Ministério Público dos casos de fornecimento de dados de identificação falsos, cabendo ao director decidir pela

sua comunicação ou não.

- b. Nos casos em que o indivíduo nasceu em Macau depois de 1990 e, por decisão judicial, seja confirmado que à data do seu nascimento nenhum dos seus progenitores residia legalmente em Macau, comunicar o facto ao Chefe do Executivo para decisão sobre a autorização ou não da sua residência em Macau, decisão de que depende a emissão ou não do bilhete de identidade de residente.

#### 6. Autenticação de documento de identificação de residente e fornecimento de dados pessoais

- a. Uniformizar o tratamento dos requerimentos relativos à verificação da autenticação de documentos de identificação, cancelando a actual medida segundo a qual o requerente deve obter previamente o consentimento do seu empregado doméstico/cliente para que o requerimento da verificação do documento deste seja aceite.
- b. Relativamente aos pedidos de entidades públicas ou privadas sobre o fornecimento de dados pessoais, estabelecer mecanismos de verificação consoante a complexidade dos dados a consultar.

#### 7. Gestão interna

- a. Ajustar a organização de turnos do pessoal do grupo de telefonistas relativamente ao período de almoço.
- b. Rever o actual sistema operativo usado na emissão de documentos de residentes e aperfeiçoar e promover progressivamente o uso do sistema de acompanhamento informático.

### **Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais**

Em finais de Abril de 2008, deu-se início à pesquisa realizada conjuntamente pelo CCAC e pela DSAL, tendo por objectivo analisar com profundidade o funcionamento do Departamento de Inspecção do Trabalho da DSAL, designadamente os procedimentos adoptados no cumprimento das atribuições do departamento nas áreas ligadas a conflitos laborais, combate

ao trabalho ilegal, acidentes de trabalho e agências de emprego. A análise foi finalizada em finais do ano. Continuam em discussão as medidas de melhoria, a ser acordadas pelas duas partes (discussão que foi adiada numa altura em que a DSAL concentrou os seus recursos na divulgação da nova Lei de Relações Laborais e no planeamento de novos mecanismos de aplicação da lei).

### 5.3 Gestão íntegra nos serviços/instituições públicos

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

O “Plano para uma Gestão Íntegra” foi lançado em finais de Agosto de 2007 pelo CCAC. Até Fevereiro de 2009, todos os 61 serviços e entidades públicos formalizaram a sua participação, comprometendo-se a criar, ao nível de gestão interna, mecanismos sistematizados de prevenção e sensibilização.

Sendo um plano bienal, cada participante pode decidir o andamento da sua aplicação, consoante a realidade. A partir das informações sobre a aplicação do plano nos serviços, conclui-se que este foi basicamente concretizado. Todos os serviços produziram o seu código de integridade interno, tendo assim cumprido a exigência mínima estabelecida. Há serviços que já procederam à avaliação da experiência inicial da aplicação e ao aperfeiçoamento do seu código interno. Em termos gerais, os serviços reforçaram a sensibilização do seu pessoal relativamente a impedimentos, aceitação de vantagens, acumulação de funções, à medida que melhoraram os mecanismos visando maior transparência e imparcialidade e a prevenção de conflitos de interesses no procedimento da aquisição de bens e serviços. Apresenta-se agora um resumo sobre a aplicação do plano nos serviços:

1. Em determinados serviços foi criado um grupo de trabalho independente, incumbido de coordenar, estudar e acompanhar a aplicação dos diversos projectos indicados no plano e de fixar a calendarização dos respectivos trabalhos.

2. Aperfeiçoamento de mecanismos da aplicação do regime de impedimentos: muitos serviços definiram mecanismos concretos e completos, abrangendo os membros dos seus órgãos colegiais, relativamente a impedimentos no procedimento da aquisição de bens e serviços e da apreciação e autorização, na expectativa de maior justiça e transparência nessas áreas.

3. Regime de tratamento e consulta de dados e informações: um número significativo de serviços definiram concretamente os circuitos internos e as regras de tratamento, consulta e utilização dos dados, documentos e outras informações internas.

4. Avaliação do risco interno da corrupção e definição de medidas preventivas: um número significativo de serviços definiram circuitos e normas de trabalho para as áreas funcionais mais expostas à corrupção e reforçaram a supervisão, especialmente no respeitante à composição das comissões de avaliação de propostas, critérios de avaliação e mecanismos de impedimentos no procedimento da aquisição de bens e serviços; houve também serviços que produziram regulamentos de trabalho especiais para as diligências exteriores de inspecção, tendo por objectivo reforçar a supervisão.

5. Alguns serviços solicitaram o apoio técnico do CCAC, especialmente no que se prendia com o reforço do sentido da integridade do pessoal e com o fornecimento de orientações técnicas para a avaliação do risco da corrupção.

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

No âmbito deste programa, organizado conjuntamente pelo CCAC e pela Fundação Macau, os três grupos seleccionados finalizaram os trabalhos de investigação em Fevereiro de 2008. De acordo com o regulamento do programa, a organização pode destacar, de entre os trabalhos concluídos, o melhor, a que será atribuído um prémio especial. Em resultado da selecção feita pela Comissão de Avaliação, o melhor trabalho de investigação foi “Perspectivas Sobre o Rumo de Evolução do Sistema de Provedoria de Justiça de Macau – Estudo Comparativo de Sistemas de Provedoria de Justiça na Ásia”, apresentado pela Associação de Estudo de Direito do Século XXI de Macau.

O referido trabalho e o realizado por um outro grupo, intitulado “Estudo das Experiências de Macau, Coreia do Sul e Índia – Estudo Comparativo de Sistemas de Provedoria de Justiça na Ásia” estão a ser traduzidos para inglês. Revista a tradução, serão entregues à Associação do Ombudsman Asiático, tendo em vista a promoção do sistema de provedoria de Justiça na região asiática.

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

Proseguiu em 2008 a realização de palestras e *workshops* sobre “conduta íntegra”, “aquisição de bens e serviços”, “provedoria de justiça”, etc. Os destinatários abrangeram agentes aplicadores da lei a serem promovidos na carreira, trabalhadores da Administração Pública no início de funções, de serviços e organismos recém-criados, de empresas e instituição privadas ou participadas pelo Governo. Para além disso, a convite de órgãos governamentais regionais da China continental, o CCAC enviou elementos seus para proferir palestras sobre a construção de uma sociedade íntegra em Macau.

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

Em Janeiro e Dezembro de 2008, decorreram em Shenzhen e Hong Kong duas conferências de organização conjunta do Ministério de Supervisão da China, da Comissão Independente contra a Corrupção de Hong Kong e do CCAC de Macau. Os temas foram, respectivamente, o “Combate à corrupção em obras de construção civil” e a “Gestão Empresarial e Promoção da Integridade no Sector Financeiro”. Para além do CCAC, marcaram presença representantes de serviços e entidades públicos de Macau e profissionais locais exercendo actividade privada nas respectivas áreas. Por outro lado, o CCAC continuou a fazer-se representar em seminários e conferências organizados pelo Instituto Internacional do Ombudsman e por outras organizações internacionais da área da prevenção da corrupção.

No tocante à formação do pessoal, elementos da Direcção dos Serviços de Provedoria de Justiça participaram no curso de formação em assuntos estatais que o Instituto Nacional de Administração da China organizou e ministrou, pela primeira vez, para o pessoal do CCAC. O programa de formação na área da investigação realizado pela Universidade de Segurança Pública Popular da China continuou a contar com a presença do pessoal da DSPJ. Para além disso, delegações do CCAC foram envidadas para conhecer o funcionamento dos órgãos de supervisão da China continental.





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

## CAPÍTULO VI - RELAÇÕES COMUNITÁRIAS

Em 2008, com base em trabalhos anteriores e através de sensibilização diversificada, o CCAC reforçou o conceito de integridade nos cidadãos, bem como desenvolveu trabalhos mais importantes, nomeadamente, a formação moral de juventude, a divulgação contra a corrupção eleitoral e a recolha de opiniões sobre o combate à corrupção no sector privado. Também se empenhou na expansão das relações comunitárias. Através de actividades de intercâmbio em vários níveis, ouviu opiniões dos cidadãos relativamente à promoção da integridade, promoveu a generalização da consciência de fiscalização dos cidadãos e procurou a colaboração de todos os sectores sociais para a integridade social. Além disso, o CCAC reforçou a cooperação com organizações internacionais e trocou experiências de promoção da integridade com outras autoridades judiciais.

### 6.1 Sensibilização para a integridade

Em 2008, as acções de sensibilização continuaram a ser promovidas por meios diversos junto de trabalhadores da Administração Pública, estudantes, membros de associações, entidades de interesse público e do sector privado. Ao todo, foram organizadas 377 palestras, contando com a participação de 33.500 pessoas.

QUADRO XVII  
 ESTATÍSTICA DAS PALESTRAS REALIZADAS ENTRE 2000 E 2008

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Funcionários públicos	N.º de sessões	23	94	132	132	51	173	67	88	64
	N.º de participantes	855	5.209	7.435	11.385	1.752	20.228	3.340	4.731	2.842
Estudantes e formandos	N.º de sessões	10	21	40	50	301	175	263	182	286
	N.º de participantes	886	5.386	3.271	6.105	27.483	12.430	18.902	14.300	29.746
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	8
	N.º de participantes	1.678	1.736	493	190	890	876	1.010	413	277
Trabalhadores de instituições de crédito	N.º de sessões	6	4	2	6	8	3	2	1	1
	N.º de participantes	220	132	55	316	538	135	75	90	100
Trabalhadores de entidades de interesse público e do sector privado	N.º de sessões	---	2	1	---	3	3	9	16	18
	N.º de participantes	---	70	25	---	105	154	393	586	535
Total	N.º de sessões	53	140	185	218	385	371	366	300	377
	N.º de participantes	3.639	12.533	11.279	18.806	30.768	33.823	23.720	20.120	33.500

### 6.1.1. Acções de Sensibilização destinadas a funcionários públicos

Integridade, código de integridade, procedimento de aquisição de bens e serviços, declaração de rendimentos e interesses patrimoniais, provedoria de justiça e outros temas foram abordados nas 64 palestras destinadas aos trabalhadores da Administração Pública, de áreas funcionais diversas, nas quais estiveram presentes 2.842 participantes.

QUADRO XVIII  
 ESTATÍSTICA DAS PALESTRAS E SESSÕES DE ESCLARECIMENTO DESTINADAS AOS FUNCIONÁRIOS  
 PÚBLICOS EM 2008

Tema	Entidade	Destinatários	N.º de sessões	N.º de participantes
Sessão de esclarecimento sobre "Carácter nobre, conduta íntegra"	Conselho de Ciência e Tecnologia / Conselho do Ambiente / Comissão de Segurança dos Combustíveis / Direcção dos Serviços de Turismo	Trabalhadores	3	92
Programa de formação essencial para os trabalhadores da função pública	Serviços públicos	Trabalhadores	36	1.260
Workshop sobre gestão da integridade	Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes / Direcção de Serviços de Finanças	Chefias, pessoal de inspecção e trabalhadores	4	160
Procedimento de aquisição de bens e serviços	Direcção dos Serviços de Saúde / Universidade de Macau / Direcção dos Serviços de Administração e Função Públicas	Pessoal do sector de compras e do sector de obras	4	330
Declaração de rendimentos e interesses patrimoniais	Escola Superior das Forças de Segurança	Instruendos do 9.º Curso de Formação das Forças de Segurança	1	200
Programa sobre maior integridade	Escola Superior das Forças de Segurança de Macau	Subcomissários	1	36
		Chefes	1	23
		Subchefes	2	78
	Serviços de Alfândega de Macau	Subinspectores alfandegários	1	30
	Estabelecimento Prisional de Macau	Curso de formação para o acesso à categoria de chefe	1	12
Integridade e dedicação ao público	Polícia Judiciária	Formandos do 12.º Curso de Formação para Investigador Criminal Estagiário	1	80
	Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais	Trabalhadores em início de funções	3	125
Código da integridade	Serviços de Alfândega de Macau	Verificadores alfandegários principais	1	49
	Escola Superior das Forças de Segurança de Macau	Guardas-ajudantes / bombeiros-ajudantes	2	267
	Laboratório de Engenharia Civil de Macau	Chefias e trabalhadores	3	100
<b>TOTAL</b>			<b>64</b>	<b>2.842</b>

### 6.1.2 Acções de Sensibilização destinadas a jovens e formandos

Em 2008, o CCAC continuou a desenvolver o programa “Nova Geração Íntegra – Programa de Educação para a Honestidade dos Alunos do Ensino Primário”, concebido para os alunos dos 4.º ao 6.º anos de escolaridade. No “Paraíso da Integridade”, sala de actividades educativas da Delegação do CCAC na Areia Preta, foram organizadas 157 sessões, em que participaram 5.812 alunos oriundos de 30 escolas primárias.



Alunos de ensino primário numa actividade do programa “Nova Geração Íntegra – Programa de Educação para a Honestidade dos Alunos do Ensino Primário”

Por ocasião do Dia Mundial da Criança, foram promovidas 17 sessões de sensibilização especiais, em que participaram 654 alunos provenientes de diferentes escolas primárias. Além disso, o CCAC marcou presença, com tendas de jogos educativos, no bazar realizado conjuntamente por vários serviços públicos e nas actividades comemorativas do Dia da Criança, organizadas pela Federação das Associações dos Operários de Macau. A ideia foi, através de jogos, permitir aos menores absorver mensagens de honestidade e do cumprimento da lei. No Dia da Criança, o “Urso Mensageiro” Guilherme foi ao Centro Hospitalar Conde de São Januário visitar crianças internadas para festejar com eles.



Crianças internadas festejando o Dia da Criança com o Urso Mensageiro Guilherme

As acções de sensibilização destinadas à juventude incluem actividades de “Peças de Teatro”, que foram realizadas pela primeira vez e com natureza experimental. O CCAC incumbiu associações teatrais de fazer peças de teatro, no intuito de incutir nos jovens, de forma viva e interessante, valores correctos e o sentido da honestidade e do cumprimento da lei. Em 2008, participaram 1.645 alunos provenientes de 5 escolas nesta actividade que vai continuar a desenvolver-se em mais escolas secundárias.

O CCAC continuou a organizar, conjuntamente com escolas secundárias, a “Semana da Integridade”, palestras sobre honestidade e outras actividades. Através da página electrónica intitulada “Teencity” ([www.ccac.org.mo/teencity](http://www.ccac.org.mo/teencity)), dedicada à honestidade da juventude, divulgou mensagens de honestidade aos jovens. Por outro lado, a produção de material didáctico versando a honestidade para uso no ensino secundário já está em fase de conclusão. Foram organizadas 21 palestras de sensibilização para estudantes e formandos de cursos pré-profissionais e de várias instituições de ensino superior, contando com 1.497 participantes.

Em 2008, o CCAC foi organizador e colaborador de várias actividades destinadas à juventude. Entre elas, o Concurso de Banda Desenhada “Vamos Desenhar um Paraíso da Integridade”, organizado conjuntamente pelo CCAC e pela Associação Geral de Estudantes Chong Wa (AECM) recebeu mais de 200 trabalhos. Foram exibidos os trabalhos distinguidos em 12 escolas primárias e secundárias e estabelecimentos de ensino superior. Durante a exposição em dois estabelecimentos de ensino superior, o CCAC organizou palestras para reforçar o conhecimento de jovens estudantes sobre os trabalhos do CCAC. Além disso,

também organizou o “9.º Concurso de Caligrafia Chinesa a Caneta de Estudantes de Macau – Integridade e Honestidade”, bem como participou no “Festival contra a Criminalidade e Toxicodependência”, de iniciativa da Polícia Juvenil.



“Peças de Teatro” destinadas a alunos do ensino secundário



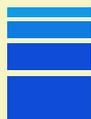
A Chefe do Gabinete do Comissário contra a Corrupção, Ho Ioc San, proferindo o discurso na “Semana da Integridade” da Escola Nossa Senhora de Fátima



A exibição dos trabalhos distinguidos do concurso de banda desenhada



O CCAC organizou, conjuntamente com a AECM, o “Concurso de Caligrafia Chinesa a Caneta”



### 6.1.3 Acções de Sensibilização destinadas a membros de associações e instituições

Em 2008, foram organizadas 8 palestras e visitas destinadas a membros de associações, contando com a participação de 277 pessoas e 19 palestras concebidas para trabalhadores de instituições privadas que somaram 635 participantes. Em relação às acções de divulgação destinadas a associações e instituições privadas, foram promovidas iniciativas adaptadas à especificidade dos destinatários e suas áreas, através de meios e conteúdos diferentes, no intuito de alcançar o melhor efeito.



Palestra destinada à Associação de Escoteiros de Macau para divulgar aos seus elementos mensagens da integridade



Membros da Associação Geral das Mulheres em visita à Delegação do CCAC na Areia Preta

QUADRO XIX  
 ESTATÍSTICA DAS PALESTRAS REALIZADAS PARA ASSOCIAÇÕES, INSTITUIÇÕES DE ENSINO E  
 SERVIÇOS E EMPRESAS EM 2008

	Entidade	Destinatários	N.º de sessões	N.º de participantes	Subtotal
Associações, instituições de ensino e outras	Centro Comunitário da Ilha Verde da União Geral das Associações dos Moradores	Associados de terceira idade	1	75	277
	Associação Geral das Mulheres de Macau	Associadas	2	60	
	Associação de Escoteiros de Macau	Escoteiros	1	60	
	Secção Juvenil da Associação de Beneficência e Assistência Mútua dos Moradores do Bairro Fai Chi Kei	Associados	1	18	
	Rede de Serviços Juvenis Bosco Centro de Apoio à Família da Praça de Ponte e Horta		2	40	
	Centro de Apoio à Família "Kin Wa" Centro Comunitário de Mong-Há da União Geral das Associações dos Moradores		1	24	
Entidades privadas	Banco Tai Fung	Trabalhadores em início de funções	1	100	635
	Engenharia Chong Tin	Trabalhadores	2	20	
	LV	Trabalhadores	2	50	
	MGM Grand Macau	Trabalhadores do sector de segurança	3	105	
	Otis Elevator Company	Trabalhadores	1	20	
	Sociedade de Consultadoria em Engenharia Civil, Limitada	Trabalhadores	1	50	
	Hutchison — Telefone	Chefias e trabalhadores	5	100	
	Sociedade de Abastecimento de Águas de Macau, S.A.R.L.	Trabalhadores	2	110	
	Sociedade do Aeroporto Internacional de Macau, S.A.R.L.	Chefias e trabalhadores	1	50	
	Soluções de Gestão de Informação em Aeroportos, Limitada	Trabalhadores	1	30	
<b>Total</b>			27	912	

Em suma, em 2008, o CCAC organizou um total de 377 palestras, sessões de esclarecimento e colóquios em que o número de participantes atingiu 33.500.

QUADRO XX  
ESTATÍSTICA GERAL DAS PALESTRAS, COLÓQUIOS E WORKSHOPS ORGANIZADOS EM 2008

Destinatários	Actividade/Tema	N.º de sessões	N.º de participantes	Subtotal
Trabalhadores da Função Pública	Sessão de esclarecimento sobre “Carácter nobre, conduta íntegra”	3	92	2.842
	Programa de Formação Essencial para os Trabalhadores da Função Pública	36	1.260	
	Workshop sobre a Gestão da Integridade	4	160	
	Procedimento de aquisição de bens e serviços	4	330	
	Declaração de rendimentos e interesses patrimoniais	1	200	
	Programa para maior integridade	6	179	
	Integridade e dedicação ao público	4	205	
	Código da integridade	6	416	
Alunos do ensino primário	“Nova Geração Íntegra — Programa de Educação para a Honestidade dos Alunos do Ensino Primário”	157	5.812	6.466
	Sessão comemorativa do Dia Mundial da Criança	17	654	
Alunos do ensino secundário	Programa da Educação para a Honestidade da Juventude	77	20.138	21.783
	Programa da Educação para o Teatro em Escolas Secundárias	14	1.645	
Alunos do ensino superior	Palestra sobre “Consciência de Integridade”	3	127	1.497
Formandos	Palestra sobre “Consciência de Integridade”	18	1.370	
Associações	Palestra sobre “Formação honesta da Juventude”	5	142	277
	Palestra sobre “Consciência de Integridade”	3	135	
Instituições de utilidade pública e de crédito e entidades privadas	Palestra sobre “Consciência de Integridade”	19	635	635
Total		377	33.500	

## 6.2 Relações Comunitárias

O CCAC dá grande importância ao desenvolvimento das relações comunitárias. Através da sua Delegação na Areia Preta, o CCAC contacta associações das diversas áreas e ausculta opiniões dos ramos profissionais diferentes sobre os seus trabalhos, a fim de obter a colaboração de associações para a promoção da integridade. Em 2008, o CCAC visitou 11 associações, distribuídas por diferentes bairros da cidade. Em paralelo, realizou palestras destinadas a associações e participou em actividades por elas organizadas, no intuito de promover, conjuntamente, a sensibilização para a integridade nas comunidades. A Delegação

do CCAC nas Ilhas tem a sua entrada em funcionamento prevista para meados do ano de 2009, reforçando assim as relações comunitárias do CCAC.



Representantes do CCAC trocando opiniões com a Direcção de uma associação

A Delegação do CCAC na Areia Preta recebe queixas, participações e consultas dos cidadãos. Em 2008, as queixas e participações e os pedidos de apoio, informação e consulta simples na Delegação totalizaram 568, número similar a 2007, com 562.

QUADRO XXI  
ESTATÍSTICA DOS CIDADÃOS ATENDIDOS NA DELEGAÇÃO DO CCAC EM 2008

Queixas/Participações		Queixas por escrito	Pedidos de Informações	Consultas Simples	
Pessoalmente	Telefone			Pessoalmente	Telefone
35	1	13	160	281	78
Subtotal: 49			Subtotal: 519		
<b>Total: 568</b>					

### 6.3 Recolha de opiniões sobre o combate à corrupção no Sector Privado

Segundo as Linhas de Acção Governativa da Região Administrativa Especial de Macau e para a concretização dos objectivos definidos na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, as atribuições e competências do CCAC serão alargadas ao sector privado. Em face disso, o CCAC realizou uma série de fóruns e colóquios, a fim de recolher opiniões de todos os sectores sociais.

No início de Março de 2008, o CCAC realizou duas sessões do Fórum “Sector público e sector privado: integridade para a justiça” em que especialistas e académicos de Macau, Hong Kong e Portugal foram convidados para intervir. A actividade contou com a presença de mais de 700 participantes dos diversos sectores: membros do Conselho Executivo, deputados à Assembleia Legislativa, juristas, dirigentes e chefes de serviços e entidades públicos e funcionários públicos de todos os níveis, representantes de associações e empregadores e representantes de entidades empresariais de vários ramos. Os participantes exprimiram, activamente, as suas opiniões, desenvolveram discussões e trocaram opiniões com os oradores.



O Comissário contra a Corrupção e os oradores

Depois da realização do Fórum “Sector público e sector privado: integridade para a justiça”, de Abril a Junho de 2008, o CCAC organizou, conjuntamente com várias associações dos principais sectores, colóquios sobre “Como estender o combate à corrupção ao sector privado”, no intuito de recolher opiniões dos profissionais sobre este combate. Para os colóquios foram convidados especialistas de respectivos ramos profissionais de Hong Kong,

como oradores, para partilhar experiências de ética empresarial e gestão honesta.

Data	Associações co-organizadoras	Oradores
17 de Abril	Instituto de Formação Financeira de Macau	Michael CHAN Kee-huen <i>"Head of Group Compliance of Ping An Insurance (Group) Company of China Ltd."</i> de Hong Kong e membro sénior do <i>"Hong Kong Institute of Certified Public Accountants (HKICPA)"</i> e da <i>"Association of Chartered Certified Accountants (ACCA)"</i>
9 de Maio	Associação dos Trabalhadores da Imprensa de Macau Clube de Jornalistas de Macau Associação dos Jornalistas de Macau Clube de Comunicação Social de Macau	Pang Kin-Kee Juiz do <i>"Court of First Instance of the High Court"</i> da Região Administrativa Especial de Hong Kong e Presidente da <i>"Electoral Affairs Commission"</i> Tony Kwok Man-wai <i>"Former Deputy Commissioner and Head of Operations"</i> da Comissão Independente contra Corrupção (ICAC) de Hong Kong
14 de Maio	União das Associações dos Proprietários de Estabelecimentos de Restauração e Bebidas de Macau	Woo-Chu Vice-Presidente da <i>"Hong Kong Restaurant and Eating House Merchants General Association"</i>
16 de Maio	Associação das Agências de Turismo de Macau Associação das Agências de Viagens de Macau Associação da Indústria Turística de Macau	Joseph Tung Director Executivo do <i>"Travel Industry Council"</i> de Hong Kong
22 de Maio	Associação dos Engenheiros de Macau Associação dos Arquitectos de Macau	Andrew Chan Membro da <i>"Advisory Committee on Corruption"</i> da Comissão Independente contra Corrupção (ICAC) de Hong Kong, Vice-Presidente do <i>"Hong Kong Institution of Engineers"</i> e Vice-Presidente do <i>"Arup Group"</i> de Hong Kong
30 de Maio	Associação de Pequenas e Médias Empresas de Macau	Stanley Lau Vice-Presidente da <i>"Federation of Hong Kong Industries"</i> de Hong Kong e o Director Executivo da <i>"Renley Watch Mfg Co Ltd."</i>
16 de Junho	20 associações de funcionários públicos de Macau	Julie Mu Fee-man Directora-Adjunta do Departamento de Relações Comunitárias da Comissão Independente contra Corrupção (ICAC) de Hong Kong



A Adjunta do Comissário, Tou Wai Fong, oradores e convidados no colóquio destinado ao sector financeiro



Representantes do CCAC e de associações de funcionários públicos

#### 6.4 Acções de divulgação e estudo de combate à corrupção

Em 2009, realizam-se as eleições para a 4.<sup>a</sup> Assembleia Legislativa (AL). O CCAC dá muita importância à integridade e justiça das eleições e criou um “Grupo de Estudos contra a

Corrupção Eleitoral” para desenvolver acções de prevenção e de divulgação. Em Novembro de 2008, organizou, conjuntamente com a Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública (SAFP), duas sessões da campanha de divulgação do “Recenseamento Eleitoral”, a fim de sensibilizar a população para o recenseamento e para eleições limpas. Com base na experiência de fiscalização das eleições para a AL em 2005, o CCAC tornou a sensibilização para “eleições limpas” em acções de divulgação regular. Além disso, o tema “eleições limpas” foi inserido no conteúdo educativo da “Nova Geração Íntegra” do 5.º ano do ensino primário, bem como no “Programa de Educação para a Honestidade da Juventude”. Em 2008, o CCAC contactou, activamente, diversas escolas secundárias de Macau para organizar palestras sobre “eleições limpas” ou “peças de teatro”, com o objectivo de reforçar a consciência da juventude sobre a integridade nas eleições. Face à revisão da Lei do Recenseamento Eleitoral, o CCAC elaborou “Orientações para a integridade no Recenseamento Eleitoral” e enviou-as, gratuitamente, aos diversos serviços públicos, escolas, associações e instituições privadas. Com a elaboração dos SAFP, as orientações foram colocadas nos postos de recenseamento eleitoral de todos os bairros para proceder à sensibilização dos eleitores recém-recenseados.



Convidados presidindo à cerimónia de abertura



Acompanhada pelos dirigentes do CCAC, a Secretária para a Administração e Justiça visitando tendas de jogos do CCAC

## 6.5 Conferências organizadas pelas autoridades de supervisão da China continental, Hong Kong e Macau

O Ministério da Supervisão da RPC, a Comissão Independente contra a Corrupção (ICAC) de Hong Kong e o CCAC realizaram conferências em Shenzhen e Hong Kong, em Janeiro e Dezembro de 2008, respectivamente, sob os temas “Combate à corrupção em obras de construção civil” e “Gestão Empresarial e Promoção da Integridade no Sector Privado”. As conferências contaram com a presença de elementos das autoridades de supervisão da China continental, de Hong Kong e de Macau e de quadros superiores de gestão de entidades empresariais e especialistas.



O Comissário, Cheong U, proferindo um discurso na cerimónia de abertura



Cheong U proferindo um discurso na conferência sobre “Gestão Empresarial e Promoção da Integridade no Sector Privado”



O Ministro da Supervisão, Yao Zengke, o Comissário da ICAC, Timothy Tong Hin-ming, e o Comissário do CCAC, Cheong U, na conferência

## 6.6 Projectos de sensibilização regulares

### 6.6.1 Acção de sensibilização em todos os ângulos

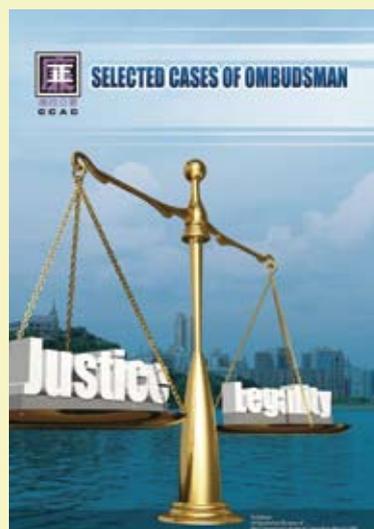
Mensagens de integridade continuaram a ser divulgadas por canais variados, nomeadamente:

- 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” para explicar as tarefas sobre integridade;
- Publicidade em jornais, rádio, autocarros e reclamos luminosos para divulgar mensagens de integridade;
- Produção de lembranças de divulgação para distribuir a estudantes;
- Participação no Bazar organizado pela Caritas de Macau;
- Publicação do Relatório de Actividades do Comissariado contra a Corrupção de Macau, com edições em língua chinesa, portuguesa e inglesa;
- Edição do boletim trimestral em língua chinesa e portuguesa e do boletim semestral em língua inglesa;
- Elaboração da edição portuguesa de banda desenhada “Galeria de Integridade”, que pretende divulgar mensagens de integridade, dedicação ao público e cumprimento da lei aos jovens com uma cultura e língua diferentes;



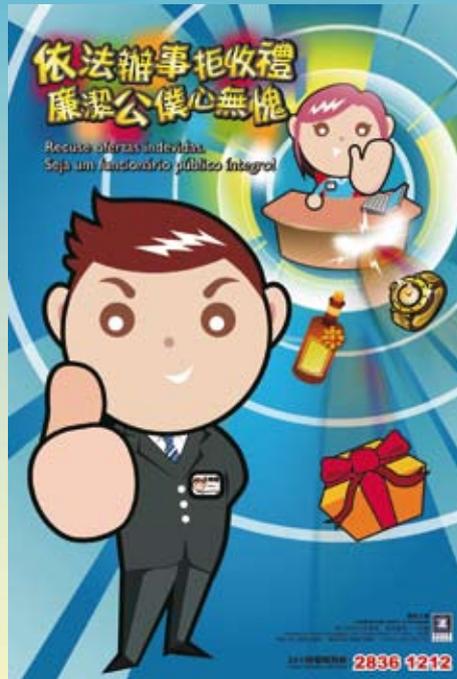
“Galeria de Integridade”, na versão portuguesa

- Publicação do livro “Casos tratados pela Provedoria de Justiça”, na versão inglesa;



“Casos tratados pela Provedoria de Justiça”, na versão inglesa

- Elaboração do novo cartaz sob o tema de “Recuse ofertas indevidas. Seja um funcionário público íntegro”, a fim de elevar a consciência de integridade dos funcionários públicos. Foram distribuídos cartazes em serviços públicos, associações e escolas;



Cartaz "Recuse ofertas indevidas. Seja um funcionário público íntegro."

- Elaboração de brochuras sobre o combate à corrupção, divulgando as funções do CCAC.



Brochura "A corrupção, quer passiva, quer activa, é sempre punida."

### 6.6.2 "Grupo de Voluntários para uma Sociedade Limpa"

Em 2008, o "Grupo de Voluntários para uma Sociedade Limpa" do CCAC continuou

a prestar auxílio na realização de acções de sensibilização, participando, de forma activa, em muitas actividades de divulgação. Ao mesmo tempo, os membros do Grupo deram prova da sua solidariedade através de presença organizada na Marcha da Caridade para Um Milhão e doações, bem como de visitas a lares de idosos.



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

Além disso, para intensificar a participação dos membros do Grupo em actividades do CCAC, bem como elevar o seu espírito de equipa, em finais de Outubro, o CCAC organizou o “Convívio de voluntários contra a Corrupção 2008”, com a presença da Adjunta do Comissário, Tou Wai Fong, e da Chefe do Gabinete do Comissário, Ho Ioc San. Os dirigentes do CCAC aproveitaram a ocasião para trocar opiniões sobre a promoção da integridade em Macau com os participantes.



Os dirigentes do CCAC trocando impressões com voluntários

## 6.7 Contactos e intercâmbio

### 6.7.1 *Contactos com a comunicação social*

Manter contactos frequentes e boas relações com os órgãos de comunicação social favorece a comunicação e cooperação entre o CCAC e todos os sectores sociais. A par disso, realiza-se a actividade anual “Lanche – Para uma Sociedade Inocorruputa”, em que o CCAC ouve opiniões e sugestões da comunicação social sobre a promoção da integridade. O CCAC também realiza conferências de imprensa em que informações de promoção da integridade são dadas a conhecer ao público, no intuito de aumentar a transparência das acções desenvolvidas.



Os dirigentes do CCAC e da comunicação social na actividade anual “Lanche – Para uma Sociedade Inocorruputa”

### 6.7.2 *Intercâmbio com o exterior*

Em 2008, o CCAC desenvolveu, activamente, contactos e comunicações com instituições de combate à corrupção e de provedoria de justiça da China continental, Hong Kong e outras regiões. Entre estas actividades, contam-se a visita ao Serviço de Queixas Públicas e à Agência contra a Corrupção da Malásia, a visita, a convite do Ministério da Supervisão da RPC, ao Ministério da Supervisão e à Suprema Procuradoria do Povo, a presença na reunião da Direcção do Instituto Internacional do Ombudsman (IOI) em Hong Kong, a participação

na 3.<sup>a</sup> Conferência Anual e na Sessão Plenária da Associação Internacional de Autoridades contra a Corrupção (*International Association of Anti-Corruption Authorities, IAACA*) em Kiev, a presença no “*Workshop sobre Aptidões contra a Corrupção*”, organizado por Singapura, em que foi apresentadas aos participantes as acções de sensibilização desenvolvidas pelo CCAC, a participação na 13.<sup>a</sup> Conferência Internacional contra a Corrupção em Atenas, a presença na 5.<sup>a</sup> Conferência dos Procuradores Gerais da China e dos membros da União dos Países do Sudeste Asiático em Manila, na 12.<sup>a</sup> Reunião do Grupo Orientador da Iniciativa Anti-Corrupção da ADB/OCDE para a Ásia-Pacífico em Singapura e no Seminário Brasileiro de Ouvidorias Públicas .



A delegação do CCAC com dirigentes da Agência contra a Corrupção da Malásia



Na visita da delegação do CCAC ao Serviço de Queixas Públicas da Malásia, o Comissário oferecendo uma lembrança ao Director do Serviço



A convite do Ministério da Supervisão, a delegação do CCAC e os dirigentes do Ministério realizando uma reunião de trabalho em Beijing.



A delegação do CCAC com Zhang Geng (ao centro da fila da frente), Procurador-Adjunto Executivo da Suprema Procuradoria do Povo, e Ye Feng (2.º à direita da fila da frente), Director do Departamento de Assuntos Externos da Suprema Procuradoria



O Comissário, Cheong U, e membros da Direcção do Instituto Internacional do Ombudsman (IOI), na reunião da Direcção do IOI em Hong Kong



Chefiando uma delegação do CCAC à Ucrânia, o Comissário, Cheong U, proferindo um discurso na Conferência da IAACA





A Chefe do Gabinete do Comissário contra a Corrupção, Ho Ioc San, discursando no “Workshop sobre Aptidões contra a Corrupção”



Os participantes na 5.ª Conferência dos Procuradores Gerais da China e dos Membros da União dos Países do Sudeste Asiático



O Adjunto do Comissário contra a Corrupção, Chan Seak Hou, chefiando uma delegação do CCAC na 13.<sup>a</sup> Conferência Internacional contra a Corrupção em Atenas



A delegação do CCAC na 12.<sup>a</sup> Reunião do Grupo Orientador da Iniciativa Anti-Corrupção da ADB/OCDE para a Ásia-Pacífico



De entre os visitantes recebidos pelo CCAC em 2008, estiveram uma delegação da Comissão Independente contra a Corrupção (ICAC) de Hong Kong, o Cônsul-Geral da Austrália em Hong Kong e Macau, uma delegação dos deputados do Congresso Nacional de Timor-Leste, o Cônsul-Geral da Nova Zelândia em Hong Kong, delegações do Instituto de Administração da Finlândia, da Universidade da Ciência Política e Direito da China, de países participantes na reunião da direcção do IOI e do Ministério da Supervisão da RPC.



Visita da Delegação do ICAC, chefiada por Timothy Tong Hin-ming, e os dirigentes do CCAC

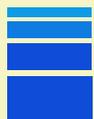


Os dirigentes do CCAC e a delegação do IOI após a visita à Delegação do CCAC na Areia Preta



O Chefe do Executivo recebendo em audiência a delegação do Ministério da Supervisão da RPC, chefiada pelo Vice-Ministro, Yao Zengke (2.º à esquerda da primeira fila)

Localmente, os dirigentes do CCAC trocaram visitas e tiveram encontros com os dirigentes de várias instituições e associações, nomeadamente, com o Comissariado do Ministério dos Negócios Estrangeiros da RPC em Macau, a Guarnição em Macau do Exército de Libertação do Povo, o Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento de Macau, a Associação de Dísticos, a Associação de Escoteiros, a Associação Geral das Mulheres de Macau, o Sector Juvenil da Associação Beneficência e Assistência Mútua dos Moradores do Bairro de Fai Chi Kei, a Rede de Serviços Juvenis Bosco e o Fundo de Beneficência dos Leitores do Jornal Ou Mun. Para além disso, o CCAC enviou representantes em visita a associações, entre as quais a União Geral das Associações dos Moradores de Macau, a Federação das Associações dos Operários de Macau, a Associação Geral de Estudantes Chong Wa de Macau, a Associação de Nova Juventude Chinesa de Macau, o Gabinete Coordenador dos Serviços Sociais Sheng Kung Hui, a Associação de Beneficência e Assistência Mútua dos Moradores das 6 Ruas Choi Toi, a Associação de Beneficência e Assistência Mútua dos Moradores do Bairro O T'ái, a Associação de Apoio aos Deficientes, o Centro de Apoio Familiar da Associação das Mulheres de Macau, a Sociedade de Beneficência Sun Tou Tong, o Centro Pastoral da Areia Preta, a Associação dos Habitantes das Ilhas Kuan Iek, o Centro Comunitário da Taipa da União Geral das Associações dos Moradores de Macau, o Centro de Apoio à Família "Kin Wa" e o Centro de Actividades da Federação das Associações dos Operários de Macau na Taipa.

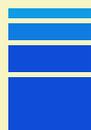




Visita do Comissário do Ministério dos Negócios Estrangeiros da RPC, Lu Shumin, ao CCAC



Visita da Delegação do CCAC, chefiada pelo Comissário, à Associação Geral de Estudantes Chong Wa de Macau



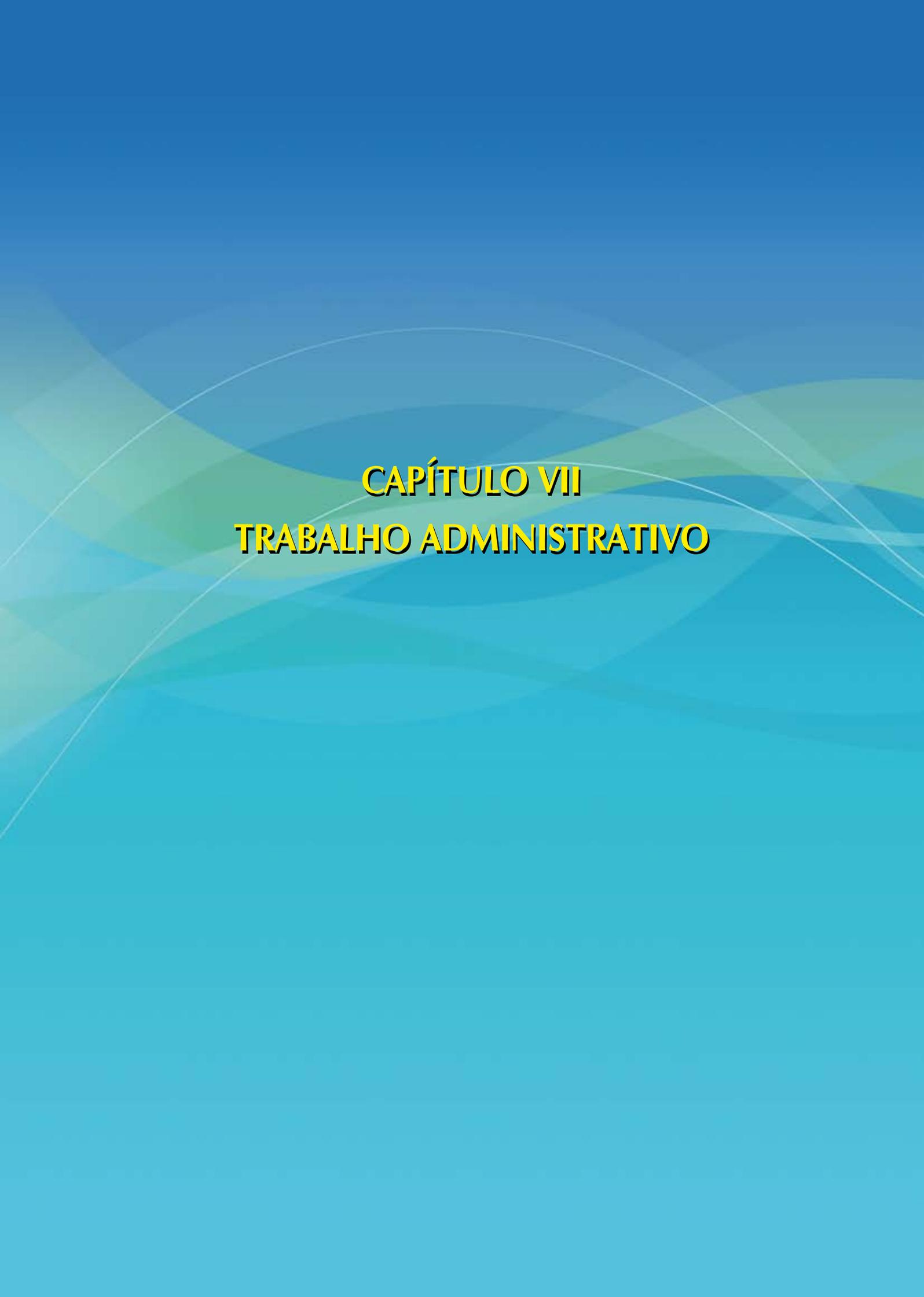


Os dirigentes do CCAC na União Geral de Moradores de Macau



Visita dos dirigentes do CCAC à Federação das Associações dos Operários de Macau





**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 52/2008, publicado no Boletim Oficial da RAEM – I Série, n.º 8, de 25 de Fevereiro de 2008, foi aprovado o orçamento privativo do Comissariado contra a Corrupção para o ano de 2008, no valor de MOP108.432.000,00.

Encerradas as contas relativas a 2007, registou-se um saldo de gerência de MOP13.501.977,66 – menos MOP1.498.022,34 do que as MOP15.000.000,00 previstas. A diferença deveu-se, em parte, a que a importância de MOP5.731.724,60 da dotação orçamental do “duodécimo”, que deveria ser depositada na conta bancária do Comissariado em Dezembro de 2007, só foi depositada pela Direcção dos Serviços de Finanças em 2 de Janeiro de 2008. E, de acordo com os princípios financeiros, a referida importância só podia ser inscrita nas receitas referentes ao ano de 2008, tendo originado um saldo insuficiente nas contas do Comissariado. Dada a insuficiência do saldo face ao valor orçamentado, e nos termos do n.º 3 do art.º 66.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2006, foram transferidas MOP1.498.022,34, o montante da diferença, inscritas na rubrica n.º 05-04-00-00-90, “dotação provisional”, do orçamento privativo do Comissariado para o ano de 2008. Em consequência, foi apresentado, nos termos da legislação em vigor, o 1.º orçamento suplementar, no montante de MOP1.498.022,34, que veio a ser aprovado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 141/2008, publicado no Boletim Oficial da RAEM – I Série, n.º 20, de 19 de Maio de 2008. Com vista à compensação do montante transferido da “dotação provisional” no âmbito do 1.º orçamento suplementar, e dada a alteração do regime de carreiras do pessoal investigador, foi apresentado o 2.º orçamento suplementar do Comissariado relativo a 2008, no montante de 11.950.000,00, que veio a ser aprovado pelo Despacho do Chefe do Executivo

n.º 184/2008, publicado no Boletim Oficial da RAEM – I Série, n.º 25, de 23 de Junho de 2008. Depois de revisto, o orçamento do Serviço para 2008 foi de MOP118.883.977,66, valor afecto à execução das diversas acções e actividades desenvolvidas em 2008.

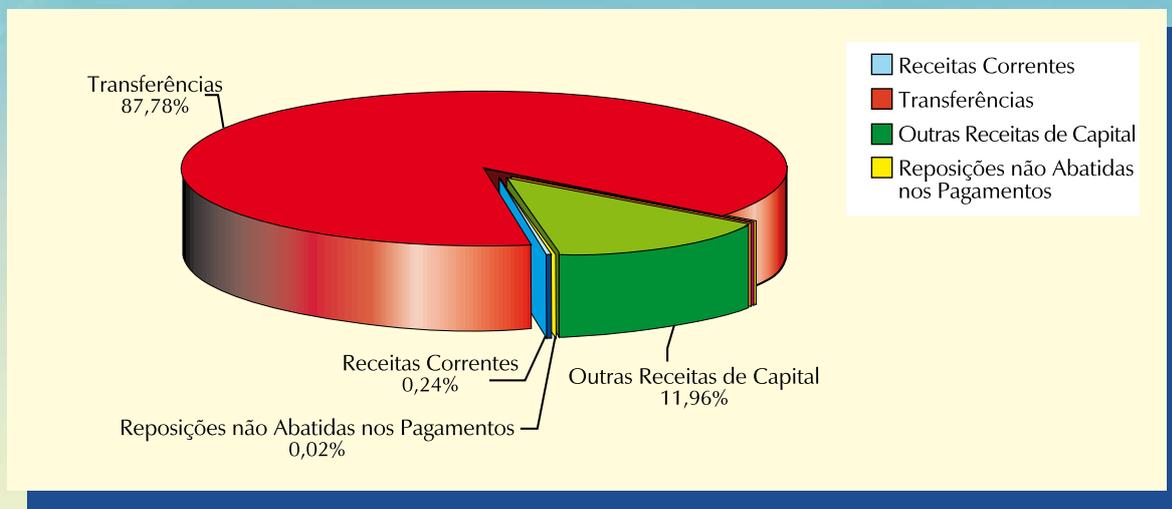
### 7.1.2 Orçamento das receitas

O orçamento das receitas gerais actualizadas de 2008 foi de MOP118.883.977,66. Sendo as receitas cobradas MOP112.856.733,02, houve uma diferença de MOP6.027.244,64, sendo de 94,93% a taxa de execução. Das receitas cobradas, no valor de MOP112.856.733,02, a maior parte proveio da rubrica “Transferência do Orçamento Geral da RAEM”, onde foi inscrita a verba de MOP99.064.326,40, representando 87,78% das receitas cobradas. Outras receitas importantes provieram de “Outras Receitas de Capital”, onde foi inscrita a verba de MOP13.501.977,66, que representa 11,96% das receitas cobradas.

QUADRO XXII  
RECEITAS – GERÊNCIA DE 2008

Código	Designação	Receita Prevista	1.º Orçamento Suplementar	2.º Orçamento Suplementar	Total do Orçamento	Receitas Cobradas		Orçamento e Receitas Cobradas Diferença	Execução
						Montante	%		
	Receitas Correntes	93.422.000,00	-	-	105.372.000,00	99.334.996,16	88,02%	-6.037.003,84	94,27%
04-00-00	Rendimentos de Propriedade	460.000,00	-	-	460.000,00	269.143,66	0,24%	-190.856,34	58,51%
05-00-00	Transferências	92.958.000,00	-	11.950.000,00	104.908.000,00	99.064.326,40	87,78%	-5.843.673,60	94,43%
06-00-00	Venda de Bens Duradouros	1.000,00	-	-	1.000,00	447,00	0%	-553,00	44,70%
07-00-00	Serviços e Venda de Bens Não Duradouros	2.000,00	-	-	2.000,00	1.077,50	0%	-922,50	53,88%
08-00-00	Outras Receitas Correntes	1.000,00	-	-	1.000,00	1,60	0%	-998,40	0,16%
	Receitas de Capital	15.010.000,00	-	-	13.511.977,66	13.521.736,86	11,98%	9.759,20	100,07%
13-00-00	Outras Receitas de Capital	15.000.000,00	(1.498,022.34)	-	13.501.977,66	13.501.977,66	11,96%	0,00	100,00%
14-00-00	Reposições não Abatidas nos Pagamentos	10.000,00	-	-	10.000,00	19.759,20	0,02%	9.759,20	197,59%
	<b>Total</b>	108.432.000,00		10.451.977,66	118.883.977,66	112.856.733,02	100%	6.027.244,64	94,93%

QUADRO XXIII  
ESTRUTURA DAS RECEITAS COBRADAS EM 2008



### 7.1.3 Orçamento das despesas

Das MOP118.883.977,66 orçamentadas para 2008, realizaram-se despesas no valor de MOP101.774.613,20, a que corresponde uma taxa de execução de 85,61%. Isto deveu-se ao facto de que alguns projectos de aquisição de maquinaria, equipamentos e bens duradouros não terem sido concluídos, devido a várias condicionantes. Para o excedente contribuiu ainda a não realização das obras de interiores da Delegação do Comissariado na Taipa.

As “Despesas com Pessoal” representaram a maior parte das MOP101.774.613,20 de despesas efectuadas, cifrando-se em MOP62.172.139,90, i.é 61,09% destas. Seguem-se as despesas com a aquisição de “Bens e Serviços”, que totalizaram MOP22.353.574,00, representando 21,97% das despesas efectuadas. Vêm em seguida as despesas com “Transferências Correntes”, cifradas em MOP34.133,80, ocupando 0,03%, e as com “Outras Despesas Correntes”, no total de MOP15.400.934,20, correspondendo 15,13%. As despesas de Investimento foram de MOP1.813.831,30, representando 1,78% das despesas efectuadas.

Com MOP112.856.733,02 de receitas cobradas e MOP101.774.613,20 de despesas efectuadas, verificou-se uma diferença de MOP11.082.119,82.

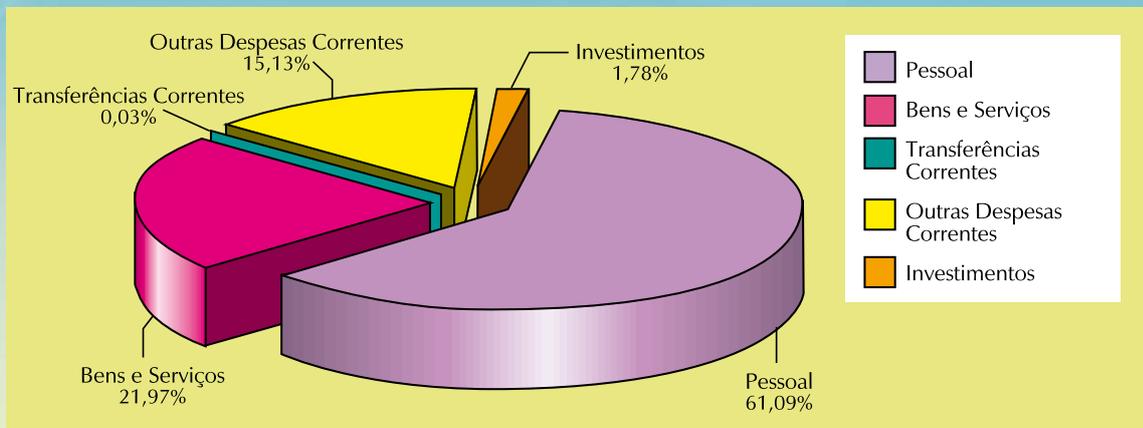
O saldo de gerência em 2008 foi de MOP11.082.119,82, menos MOP917.880,18 que o previsto, que era de MOP12.000.000,00. Isto explica-se pelo facto de as receitas cobra-

das terem diminuído MOP6.027.244,64 relativamente ao previsto, tendo presente que a verba inscrita rubrica “05-01-03-01 Transferências do Orçamento da Região” diminuiu MOP5.843.673,60.

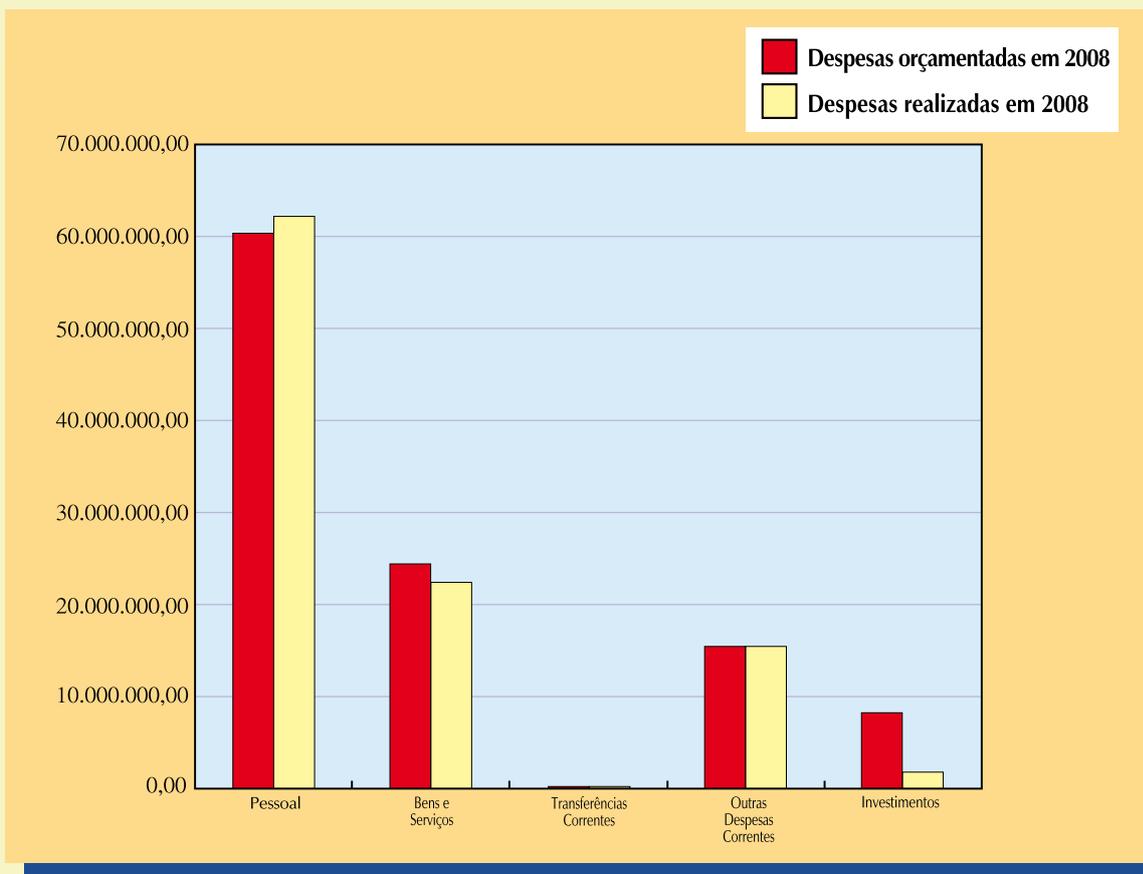
QUADRO XXIV  
DESPEAS – GERÊNCIA DE 2008

Classificação económica (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>DESPEAS CORRENTES</b>	100.202.000,00	10.451.977,66	1.602.000,00	112.255.977,66	99.960.781,90	12.295.195,76	89,05%
<b>01-00-00-00</b>	<b>PESSOAL</b>	60.325.000,00		6.182.000,00	66.507.000,00	62.172.139,90	4.334.860,10	93,48%
01-01-00-00	Remunerações Certas e Permanentes	56.456.000,00		6.551.000,00	63.007.000,00	59.459.711,70	3.547.288,30	94,37%
01-02-00-00	Remunerações Acessórias	2.554.000,00		-869.000,00	1.685.000,00	1.416.122,50	268.877,50	84,04%
01-03-00-00	Abonos em Espécie	25.000,00			25.000,00	15.718,90	9.281,10	62,88%
01-05-00-00	Previdência Social	595.000,00		-180.000,00	415.000,00	323.190,00	91.810,00	77,88%
01-06-00-00	Compensação de Encargos	695.000,00		680.000,00	1.375.000,00	957.396,80	417.603,20	69,63%
<b>02-00-00-00</b>	<b>BENS E SERVIÇOS</b>	24.392.000,00		4.856.900,00	29.248.900,00	22.353.574,00	6.895.326,00	76,43%
02-01-00-00	Bens Duradouros	310.000,00		380.000,00	690.000,00	294.674,20	395.325,80	42,71%
02-02-00-00	Bens Não Duradouros	1.532.000,00		91.900,00	1.623.900,00	1.113.725,60	510.174,40	68,58%
02-03-00-00	Aquisição de Serviços	22.550.000,00		4.385.000,00	26.935.000,00	20.945.174,20	5.989.825,80	77,76%
<b>04-00-00-00</b>	<b>TRANSFERÊNCIAS CORRENTES</b>	45.000,00			45.000,00	34.133,80	10.866,20	75,85%
04-02-00-00	Instituições particulares	20.000,00			20.000,00	20.000,00	0,00	100,00%
04-04-00-00	Exterior	25.000,00			25.000,00	14.133,80	10.866,20	56,54%
<b>05-00-00-00</b>	<b>OUTRAS DESPEAS CORRENTES</b>	15.440.000,00	10.451.977,66	-9.436.900,00	16.455.077,66	15.400.934,20	1.054.143,46	93,59%
05-02-00-00	Seguros	275.000,00		-50.000,00	225.000,00	125.027,20	99.972,80	55,57%
05-04-00-00	Diversas	15.165.000,00	10.451.977,66	-9.386.900,00	16.230.077,66	15.275.907,00	954.170,66	94,12%
	<b>DESPEAS DE CAPITAL</b>	8.230.000,00		-1.602.000,00	6.628.000,00	1.813.831,30	4.814.168,70	27,37%
<b>07-00-00-00</b>	<b>INVESTIMENTOS</b>	8.230.000,00		-1.602.000,00	6.628.000,00	1.813.831,30	4.814.168,70	27,37%
07-03-00-00	Edifícios	3.000.000,00		100.000,00	3.100.000,00	0,00	3.100.000,00	0,00%
07-09-00-00	Material de transporte	250.000,00		18.000,00	268.000,00	249.507,00	18.493,00	93,10%
07-10-00-00	Maquinária e equipamento	4.980.000,00		-1.720.000,00	3.260.000,00	1.564.324,30	1.695.675,70	47,99%
	<b>TOTAL</b>	<b>108.432.000,00</b>	<b>10.451.977,66</b>		<b>118.883.977,66</b>	<b>101.774.613,20</b>	<b>17.109.364,46</b>	<b>85,61%</b>

QUADRO XXV  
ESTRUTURA DAS DESPESAS REALIZADAS EM 2008



QUADRO XXVI  
COMPARAÇÃO ENTRE DESPESAS ORÇAMENTADAS E REALIZADAS EM 2008



## 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, 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 de 109 unidades. Em 31 de Dezembro de 2008, o número de efectivos do CCAC era de 143 elementos.

QUADRO XXVII  
EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE EFFECTIVOS ENTRE 2000 E 2008

Cargo	31-12-2000	31-12-2001	31-12-2002	31-12-2003	31-12-2004	31-12-2005	31-12-2006	31-12-2007	31-12-2008
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	5	6	6	6	5	4	4	4	4
Chefe de departamento	---	1	1	1	1	1	1	1	1
Investigador-chefe geral	---	2	2	3	3	2	2	3	4
Chefe de divisão	1	1	---	1	1	1	1	1	1
Técnico superior	5	4	6	4	3	3	4	5	9
Técnico superior de informática	---	---	1	2	1	2	2	1	4
Intérprete-tradutor	1	1	---	---	---	---	---	---	---
Secretário pessoal	1	2	2	1	1	2	2	2	2
Adjunto de gabinete	---	---	---	1	1	1	1	1	1
Letrado	---	1	1	1	1	1	1	---	---
Técnico	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Técnico de informática	---	---	---	1	1	2	2	2	1
Investigador	19	32	35	40	50	49	61	55	66
Adjunto-técnico	7	6	8	18	16	15	13	18	13
Assistente de relações públicas	2	2	2	1	---	---	---	---	---
Técnico auxiliar	---	6	7	6	6	6	7	11	7
Assistente de informática	1	1	1	1	1	---	---	---	1
Oficial administrativo	3	3	3	3	5	6	6	6	4
Operário e auxiliar	12	11	11	11	11	11	11	11	11
Trabalhador eventual	---	---	---	---	---	1	2	2	2
<b>TOTAL</b>	<b>62</b>	<b>84</b>	<b>91</b>	<b>106</b>	<b>112</b>	<b>112</b>	<b>125</b>	<b>128<sup>1</sup></b>	<b>143<sup>2</sup></b>

Nota: 1. Para os números referentes a 2007 não estão contabilizados os 13 formandos do programa de formação de pessoal investigador.  
2. Para os números referentes a 2008 não estão contabilizados os 18 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 13/2008

Assunto: Mecanismos adoptados pela FM e pelo FDCT na apreciação e autorização de financiamentos

No tratamento de uma queixa, o Commissariado descobriu ter havido elementos da Fundação Macau (FM) e do Fundo para o Desenvolvimento das Ciências e da Tecnologia (FDCT) que, em processos de apreciação e autorização da concessão de apoio financeiro a associações privadas que tiveram lugar nas duas entidades, não se abstiveram da sua intervenção nos termos da lei. Para além das suspeitas de violação do regime de impedimentos, foram ainda detectadas deficiências nos mecanismos de apreciação e autorização. Daí a instrução do presente processo, para acompanhamento.

1. Segundo uma denúncia escrita recebida pelo Commissariado em 10 de Outubro de 2007, a FM, pessoa colectiva de direito público, atribuiu verbas avultadas à Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau (MUST), entre o 2.º semestre de 2001 e o 1.º semestre de 2007, e concedeu elevado apoio financeiro à Federação das Associações dos Operários de Macau (FAO) e sua Secção de Apoio ao Emprego, à União Geral das Associações dos Moradores de Macau (UGAM) e à Associação Geral das Mulheres de Macau (AGM), no 1.º trimestre de 2007. Frisou o denunciante que alguns titulares dos órgãos da FM, apesar de exercerem em acumulação funções de membros do Conselho de Administração da MUST ou do Conselho de Curadores da Fundação MUST ou de titular de um órgão da associação requerente, não se abstiveram de intervir nos respectivos processos, como determina a lei. Alegava ainda a carta que o FDCT, também uma pessoa colectiva de direito público, concedeu financiamentos à MUST, à Fundação MUST e ao Centro Incubador de Novas Tecnologias de Macau, S.A. (MANETIC), entre o 3.º trimestre de 2005 e o 4.º trimestre de 2006, avançando que alguns dos titulares do órgão do FDCT acumulavam funções de titular de órgão da MUST ou da Fundação MUST ou de administrador da MANETIC e que,

apesar dessa dupla identidade, não desistiram da sua participação nos respectivos processos. A conclusão foi que a FM e o FDCT foram indiciados por ilegalidades administrativas nas referidas concessões de financiamento.

2. As situações de impedimento invocadas pelo denunciante prendem-se com processos de apreciação e autorização reportados a vários anos. O Código do Procedimento Administrativo (CPA) determina, no seu art.º 53.º, n.º 1, que o acto administrativo praticado em violação de normas sobre impedimentos é anulável. Nos termos do art.º 25.º, n.º 2, do Código do Processo Administrativo Contencioso, o prazo máximo para o recurso de actos anuláveis é de um ano e, decorrido este prazo, fica sanado o vício determinante da anulabilidade. Perante este entendimento, o Comissariado restringiu o seu objecto de investigação e estudo aos processos de apreciação e autorização em que as decisões relativas a pedidos de concessão de apoio financeiro foram tomadas no decorrer do ano anterior à data da denúncia (incluindo projectos não referidos pelo denunciante) e ao processo envolvendo o MANETIC que, até aquela data, beneficiou apenas uma vez do financiamento.
3. As averiguações preliminares confirmaram o facto de alguns dos titulares de órgãos da FM e do FDCT serem membros de estruturas das entidades requerentes. Neste sentido, tornou-se necessário analisar se desta dupla qualidade resultaria necessariamente a violação de normas sobre impedimentos, tal como defendia o denunciante.
4. Segundo a legislação em vigor em Macau, especialmente o princípio da imparcialidade consagrado no CPA, os titulares de órgãos e agentes da Administração, assim como seus familiares, não devem ter interesse pessoal nos actos administrativos em que participam. Para assegurar a aplicação deste princípio, o CPA estabelece o regime de impedimentos. Ou seja, qualquer titular de órgão ou agente da Administração deve evitar intervir em procedimento administrativo ou em qualquer outro acto ou contrato realizado em nome da Administração quando nele tenha, directa ou indirectamente, interesse pessoal; relativamente ao grau da obrigatoriedade de “intervir”, distinguem-se a inibição absoluta (impedimento) e a inibição relativa (escusa/suspeição).

5. No respeitante à inibição absoluta, o CPA determina, no seu art.º 46.º, oito situações em que o titular de órgão ou gente da Administração é absolutamente impedido de intervir em procedimento administrativo, com base no entendimento de que, caso contrário, o interesse público ficaria prejudicado por interesse pessoal desse interveniente. De entre os processos de concessão de apoio financeiro que analisamos no presente texto, apenas um se enquadra na situação de intervenção proibida referida na al. a) do n.º 1 do referido artigo: um titular de um órgão da entidade concessionária que interveio no respectivo processo teria a qualidade de “representante” da entidade requerente.
6. Quanto a este “representante”, o art.º 251.º do Código Civil estipula que “o negócio jurídico realizado pelo representante em nome do representado, nos limites dos poderes que lhe competem, produz os seus efeitos na esfera jurídica deste último”.
7. Para as entidades financiadas visadas no presente processo, exceptuando-se o MANETIC, quem tem o direito de realizar negócios jurídicos em nome da entidade requerente é o seu órgão administrativo. É o caso do Conselho de Administração da Fundação MUST, do Conselho de Administração/Comissão Executiva da MUST, ou do Conselho Executivo/Conselho Executivo da Direcção da AGM (ou UGAM, ou FAO). Por outro lado, o titular de um órgão da entidade concessionária com dupla qualidade era apenas um dos membros do órgão administrativo da entidade requerente (ou, no caso plural, representava apenas uma minoria). Não podia, apenas por si próprio, representar a entidade requerente, pelo que não devia ser considerado como seu representante.
8. No caso do MANETIC, o presidente e os dois membros (sendo um deles o representante do Governo) do seu Conselho de Administração eram, respectivamente, presidente do Conselho de Administração, membro do Conselho de Curadores e membro da Comissão de Consultadoria de Projectos da entidade concessionária, o FDCT. Nos termos do estatuto do MANETIC, os actos de gestão quotidiana podem ser praticados por um só administrador e a empresa considera-se obrigada pela sua assinatura neste âmbito, designadamente com efeitos na esfera jurídica desta empresa. Sob este ângulo, um só administrador do MANETIC pode ser considerado como o representante da empresa. Por outro lado, o pedido de apoio financeiro não comporta encargos ou

riscos para a empresa, pelo que, aí, a qualidade de representante reconhecida ao administrador não está posta em questão. Por último, a obtenção do apoio financeiro concedido pelas autoridades beneficia certamente as actividades, o funcionamento geral e a concretização dos objectivos da empresa, enquanto “prosseguir os interesses da empresa e assegurar a sua gestão” constitui exactamente a tarefa primordial de cada administrador, e mesmo de todo o Conselho de Administração, no exercício das suas funções administrativas. Neste sentido, os administradores da empresa tiveram interesse no respectivo processo de pedido de apoio financeiro.

9. Os titulares de um órgão do FDCT que eram ao mesmo tempo membros ou presidente do Conselho de Administração do MANETIC incluíam o presidente do Conselho de Administração, A, o membro do Conselho de Curadores, B, e o membro da Comissão de Consultadoria de Projectos, C. Este último não participou no processo de apreciação e autorização do financiamento. O papel de A na empresa, enquanto administrador por parte do Governo, não envolvia os seus interesses pessoais, não havendo conflito com o interesse público. A única pessoa suspeita de violação de normas sobre impedimentos foi B. Desempenhava funções de administrador do MANETIC a título pessoal e os interesses desta empresa estavam directamente ligados aos seus interesses pessoais. Como membro do Conselho de Curadores do FDCT, interveio no processo de apreciação e autorização do pedido de apoio financeiro apresentado pela empresa de que era representante. O acto contrariou o referido disposto no CPA, resultando num vício que tornou anulável a decisão relativa à concessão de apoio. No entanto, dado ter decorrido mais de um ano sobre a data dessa decisão (17 de Agosto de 2005), o vício em questão foi legalmente sanado e a deliberação entretanto tomada validada.

10. Relativamente à inibição relativa, o n.º 1 do art.º 50.º do CPA estabelece, numa disposição geral aberta (dando exemplos), os critérios para a escusa e suspeição, designadamente “quando ocorra circunstância pela qual possa razoavelmente suspeitar-se da isenção ou da rectidão da conduta do titular de órgão ou agente”. Aqui, impõe-se, antes de mais, uma análise dos factos e circunstâncias concretos na perspectiva do administrado. No caso de ocorrer circunstância pela qual possa razoavelmente suspeitar-se da isenção ou da rectidão de conduta do titular de órgão

ou agente, no exercício das suas funções públicas, deve pedir dispensa de intervir no procedimento e o interessado também pode opor-lhe suspeição. Por sua vez, a entidade competente (superior hierárquico ou presidente do órgão colegial dirigente) deve avaliar a possibilidade de a continuação no procedimento do titular de órgão ou agente visado vir a afectar a sua isenção e rectidão e abalar a confiança dos administrados nos administradores, antes de se decidir sobre a aceitação da escusa.

11. De entre as entidades financiadas visadas no presente processo, a MUST e o Hospital da MUST são dependentes da Fundação MUST, pessoa colectiva de utilidade pública administrativa, tal como a AGM e a UGAM. Uma vez que as pessoas colectivas de utilidade demonstram na prossecução dos seus fins a sua utilidade pública, fomentam-na e desenvolvem-na, cooperando com a Administração na realização dos fins desta, o desempenho de cargo numa dessas pessoas colectivas por um titular de órgão da entidade concessionária, no fundo, também visa a prossecução do interesse público. Consequentemente, no processo da concessão de apoio financeiro, não ocorre o conflito entre o interesse público e os interesses pessoais.

12. Em relação à FAO, o membro do seu Conselho Executivo da Direcção, D, era, ao simultaneamente, membro do Conselho de Curadores da entidade concessionária (FM). A associação é uma entidade de direito privado, não tendo sido declarada como pessoa colectiva de utilidade pública administrativa. Todavia, mesmo com a intervenção de D no respectivo processo de apreciação e autorização, não se verificou situação em que devia pedir dispensa de intervenção mas não o fez. Veja-se que os membros do Conselho de Curadores são nomeados, nos termos da lei, pelo Chefe do Executivo, de entre residentes de Macau de reconhecido mérito, idoneidade, competência ou representatividade. Claro que a nomeação de um indivíduo é precedida do conhecimento de informações pessoais e da confirmação do preenchimento dos requisitos legais. A renovação do mandato pressupõe que o membro em questão continua a preencher os mesmos requisitos legais como quando foi nomeado. D foi nomeado membro do Conselho de Curadores da FM pelo Chefe do Executivo em 2001 e o mandato foi renovado em 2004. Seria impossível que o facto de exercer funções na FAO durante muito tempo (foi vice-presidente do Conselho Executivo desta associação antes da sua nomeação para cargo na FM) fosse desconhecido. Consequentemente, não foi necessário que, ao participar no processo de apreciação

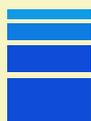
e autorização do pedido da FAO relativo a apoio financeiro, D comunicasse o facto de desempenhar funções nesta associação ao presidente do Conselho de Curadores (Chefe do Executivo), naquele dia também presente na reunião. Por outro lado, caso o presidente entendesse que, pela dupla qualidade de D, a sua intervenção pudesse prejudicar o princípio da imparcialidade, deveria dar instruções para que ele se retirasse do procedimento. Mas não o fez. Sabendo da existência do impedimento, tomou a decisão legal, de forma tácita, de dispensa desse impedimento.

13. Sobre o MANETIC, e como já foi referido, o processo de apreciação e autorização foi um caso de violação de normas sobre impedimentos. Mesmo que se discordasse desta conclusão, a participação de B no processo de apreciação e autorização do pedido apresentado pela empresa prendia-se com os critérios estabelecidos nos mecanismos de escusa. Repare-se que, sendo uma empresa comercial, a actividade do MANETIC se destina à produção para “troca vantajosa”, nos termos da lei, e que B, enquanto administrador, tem o dever de praticar o acto sempre que se revele favorável à actividade da empresa. O que beneficia a empresa, é benéfico também para B, que desempenha o cargo de administrador a título pessoal. Quando interveio no referido processo, a título de membro do Conselho de Curadores da FM, ocorreu circunstância pela qual podia razoavelmente suspeitar-se de favorecimento à sua empresa e da isenção e rectidão da sua conduta. No entanto, refira-se que B é administrador do MANETIC desde a sua criação em 2001, uma empresa de que o Governo da RAEM detém uma quota de 15%. Este facto devia ser do conhecimento do Chefe do Executivo quando, em 2004, nomeou B para o Conselho de Curadores do FDCT. Assim sendo, era desnecessário que B comunicasse o facto de ser administrador do MANETIC, quando participou na apreciação e autorização da concessão de apoio financeiro requerida por aquela empresa. A par disso, o Chefe do Executivo que, na qualidade de presidente do Conselho de Curadores, também esteve presente na reunião para a deliberação sobre o pedido, não exigiu que B deixasse de intervir no procedimento. Resumindo e concluindo, a julgar pela “inibição relativa da intervenção” prescrita no regime de garantias de imparcialidade do CPA, não se pode justificar unicamente pela dupla qualidade na fundamentação de ilegalidade administrativa, quer no caso de D quer no de B.

14. Pode acontecer que a entidade competente entenda, tal como terceiros estranhos ao caso, que a isenção ou a rectidão da conduta do agente da Administração, que não é da função pública, e exerce funções em acumulação pode, objectivamente, ser questionada. Neste caso, deve, em princípio, declarar impedimento, de modo a assegurar a imparcialidade da decisão administrativa a tomar e a valorizar o poder discricionário conferido pela lei. É possível que se fundamente em outras razões para não declarar impedimento (por exemplo, tendo em conta que, apesar do conflito dos papéis do agente envolvido, a sua ética e conduta e a fiscalização dos outros intervenientes fornecem garantias de justiça e imparcialidade no procedimento, e que a declaração de impedimento inviabiliza o funcionamento do órgão em tempo útil, causando prejuízos ainda mais graves ao interesse público, etc.). Em todo o caso, deve ser ponderada a possibilidade de, dada a incompreensão do cidadão comum (isto é, da generalidade dos administrados) no referente aos factores considerados para a não declaração de impedimento, a decisão suscitar dúvidas do público e a sua confiança relativamente à Administração ficar abalada.

15. Por outro lado, os membros do Conselho de Administração da FM e a maior parte dos membros do Conselho de Curadores da FM e do FDCT não são funcionários ou agentes públicos e, de entre eles, muitos não exercem funções públicas a tempo inteiro. Se os funcionários e agentes, por obrigação de cumprirem os deveres gerais, são conhecedores dos princípios fundamentais e mecanismos seguidos na actividade administrativa, incluindo as exigências e medidas do regime de impedimentos, o mesmo não acontece necessariamente com aqueles. Reforçar a sua consciencialização para o cumprimento do regime de impedimentos no exercício de funções públicas contribui não só para a prevenção de ilegalidades, como também para a salvaguarda da imparcialidade e prestígio da Administração. Neste sentido, julga-se pertinente a produção de orientações para o desempenho de cargo público nas referidas duas fundações por indivíduos que não são da função pública.

16. Importa salientar que, no caso do Conselho de Curadores da FM, que funciona como órgão colegial, o titular de órgão pode faltar à reunião por outras razões, para além de causa de impedimento. Tome-se como exemplo a reunião ocorrida em 17 de Abril de 2007, em que 8 dos 17 curadores estiveram ausentes e o total dos presentes não foi superior ao quórum. Para que o funcionamento daquele órgão colegial não



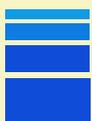
fique afectado, a FM pode considerar a seguinte hipótese de, atendendo ao número de curadores legalmente estabelecido (15 a 19), nomear o total máximo de curadores (19) e fixar, nos seus estatutos, que o quórum para realização de reunião não pode ser inferior à maioria (8) do total mínimo de curadores (15). Deste modo, mesmo que os curadores ausentes no procedimento, por razões mais diversas, incluindo impedimento, atinjam 11 (número superior a metade do total máximo de 19), a reunião do Conselho de Curadores pode realizar-se na mesma, por estar reunido o quórum (8) estatutário. É uma solução que permite maior flexibilidade no funcionamento do Conselho, sem que seja necessária a nomeação de curadores suplentes.

17. Para o FDCT, a tomada de decisão sobre concessão de apoio financeiro deve ser precedida da auscultação da Comissão de Consultadoria de Projectos. No caso do montante de financiamento ser igual ou inferior a 500 mil patacas, o Conselho de Administração toma a decisão depois de ter considerado o parecer da Comissão de Consultadoria de Projectos e as eventuais classificações. Tratando-se de um valor superior a 500 mil patacas, a decisão cabe ao Conselho de Curadores, a quem devem, antes, ser submetidos o parecer do Conselho de Administração, o parecer da Comissão de Consultadoria de projectos e as eventuais classificações. Nos termos do n.º 2 do art.º 91.º do CPA, são legalmente indispensáveis os pareceres dos dois órgãos, não vinculativos mas obrigatórios, sem os quais o respectivo acto administrativo incorre em vício que o torna anulável.
18. Acontece, porém, que o Conselho de Curadores do FDCT, no processo de apreciação e autorização, aprovou o pedido de apoio financeiro do MANETIC, sem ter obtido os pareceres do Conselho de Administração e da Comissão de Consultadoria de Projectos. Este acto de “aprovação” enferma de vício gerador da sua anulabilidade, vício já sanado, por ter decorrido mais de um ano sobre o acto.
19. No que concerne à apreciação e autorização de pedidos de concessão de apoio financeiro, a FM concedeu o financiamento da despesa total de um projecto do Hospital MUST, a pedido deste. Foi uma decisão contrária à prática legalmente estabelecida, segundo a qual “o subsídio a conceder não cobre, em princípio, a totalidade da despesa, devendo os organizadores prever outras receitas”. Do lado da FM, não houve nenhuma justificação fundamentada. Num outro caso de pedido de apoio

financeiro, a FM aumentou o valor de apoio financeiro anteriormente deliberado, invocando um “aumento de acordo com o que se entende ser necessário”. Foi um fundamento obscuro e que não esclareceu concretamente o referido aumento. Poderia equivaler à falta de fundamentação, nos termos do n.º 2 do art.º 115.º do CPA. Ao mesmo tempo, a entidade requerente parecia não ter indicado, como determina a lei, “outras receitas previstas e respectivas fontes de financiamento”, mas a FM não tomou nenhuma medida. Assim sendo, é legítimo duvidar-se da existência de critérios de apreciação e autorização pré-estabelecidos e da sua conformidade com a lei.

20. Relativamente ao FDCT, o Regulamento da Concessão de Apoios Financeiros estabelece os critérios de avaliação para a Comissão de Consultadoria de Projectos e para o Conselho de Administração. As actas de reuniões da Comissão de Consultadoria de Projectos e os comentários escritos dos seus membros mostram que a Comissão tem estado atenta a que a sua esfera de avaliação não deve abranger a “razoabilidade orçamental”, cuja avaliação compete ao Conselho de Administração. Para além disso, não há documentos indicativos de que este último tenha procedido à avaliação de acordo com os critérios legalmente estabelecidos.

21. Em vários processos do FDCT, relativos a pedidos de apoio financeiro, constatam-se, após análise, as seguintes situações irrazoáveis: na Comissão de Consultadoria de Projectos, houve consultores contra a concessão que atribuíram classificações superiores às atribuídas por consultores a favor; houve consultores que atribuíram classificações apesar de defenderem que a candidatura deveria ser avaliada por especialistas – ou seja, reconhecendo não ter condições para efectuar a avaliação; houve pareceres de consultores que atribuíram classificações baixas, em razão de falta de condições na fase actual para a apresentação da candidatura visada, de insuficiência de dados, de impossibilidade de ficarem resolvidos os problemas concretos ou de outros, mas que foram classificados pelo Conselho de Administração na categoria de “indecisos sobre a concessão ou não do apoio solicitado”; apesar de entre os consultores, haver 1 a favor, 1 a favor mas com condições, 1 sustentando a aquisição de serviços de consultores especializados e 2 com dúvidas, o Conselho de Administração deu por confirmada a posição favorável à concessão e da acta da reunião do Conselho não constam a fundamentação dessa deliberação e a forma e o resultado da respectiva votação (n.º 1 do art.º 29.º do CPA). Dadas as classificações da Comissão de



Consultadoria de Projectos susceptíveis de serem influenciadas por factores fora da esfera de avaliação desta Comissão e de não traduzirem claramente a posição favorável ou desfavorável à concessão de apoio financeiro e o respectivo montante, o erro do Conselho de Administração na classificação em categorias dos pareceres dos membros da Comissão, o facto de este Conselho tomar deliberações favoráveis à concessão apesar de pareceres divergentes dos membros daquela Comissão, sem justificação, e a falta de documentos comprovativos de que o mesmo Conselho seguiu critérios legalmente estabelecidos na avaliação, poderiam gerar-se dúvidas relativamente à legalidade e justiça do FDCT na apreciação e autorização de pedidos de apoio financeiro e à razoabilidade da sua utilização de fundos, ficando, em última análise, prejudicada a credibilidade do Governo.

22. Na verdade, mesmo que se considere necessária a classificação em categorias dos pareceres dos membros daquela Comissão, é aconselhável que esta classificação seja feita pelos próprios, evitando má interpretação das intenções e consequente classificação errada. Em simultâneo, convém fixar a pontuação mínima para aprovação: o comentário de quem atribui uma pontuação abaixo desse mínimo é considerado como sendo contra a concessão. É que a pontuação dada por um consultor deve condizer com o comentário por si emitido e demonstrar claramente a sua posição, positiva ou negativa, relativamente à concessão, evitando situações irrazoáveis em que as pontuações dadas pelos membros opositores são superiores às dadas pelos apoiantes. Para além disso, pode ponderar-se a introdução de mecanismos permitindo que, depois de terem dado pontuações, os consultores se reúnam para discussões, devendo cada um dar esclarecimentos sobre a sua pontuação e o seu comentário (especialmente quem dá a pontuação máxima e quem dá a mínima). Ao consultor deve ser permitida, com registos apropriados, a alteração que entender necessária da sua posição inicial, depois de ter tomado como referência os pareceres dos outros consultores. Tudo para que a avaliação seja mais objectiva, razoável e abrangente.
23. Há ainda a referir que, na estrutura gigantesca da Administração, não são poucos os serviços ou entidades com poder de conceder apoio financeiro ao exterior. Tome-se como exemplo o Hospital MUST que, para a aquisição de equipamentos médicos, podia pedir financiamento aos Serviços de Saúde, para além da FM. Só que não se

constatou que a FM tivesse contactado os SS no sentido de “controlar os financiamentos concedidos” nos termos da lei. Os SS e o Instituto de Acção Social concederam, em 2006 e 2007, apoio financeiro a entidades dependentes, respectivamente da FAO, da UGAM e da AGM. Na apreciação e autorização de pedidos de financiamento apresentados pelas referidas entidades, a FM teve ou não teve em consideração o facto de elas serem, ao mesmo tempo, beneficiárias de financiamentos atribuídos por outros serviços do Governo? Existiam ou não mecanismos de coordenação entre os serviços e entidades públicos com poder para conceder apoio financeiro ao exterior? São matérias merecedoras de estudo aprofundado.

24.À concessão de apoio financeiro está associado o uso de dinheiros públicos e o montante envolvido em cada concessão atinge muitas vezes centenas de milhares ou milhões. É, pois, necessário fiscalizar o uso dos montantes concedidos, ao ponto de verificar a concretização ou não dos projectos financiados. A legislação em vigor determina que a entidade beneficiária deve enviar um relatório sobre a actividade financiada. Ora, pergunta-se: concedidos os financiamentos, os órgãos concessionários tomam ou não medidas de acompanhamento nos termos da lei? E o que fazem no caso de a entidade financiada não apresentar o relatório que a lei exige ou não desenvolver a actividade de acordo com o plano? São igualmente matérias não desprezíveis e que necessitam de ser analisadas com profundidade.

25.De frisar que, de entre as entidades beneficiárias de apoio financeiro concedido pelo Governo, muitas são pessoas colectivas de utilidade pública administrativa. Os organismos e fundações privados com este estatuto gozam de isenções fiscais e emolumentares e demais benefícios previstos na lei e, ao mesmo tempo, têm que cumprir o dever, legalmente estabelecido, de “apresentar anualmente, nos termos da lei, o relatório e as contas dos exercícios findos” (Cfr. Lei n.º 11/96/M, art.º 11.º, al. a)). O problema é que, até ao momento, esta norma não está regulamentada. Nem os diplomas reguladores da concessão de apoio financeiro (como é o caso do Despacho n.º 54/GM/97) contêm exigências no respeitante ao pedido da concessão de apoio financeiro apresentado a título de pessoa colectiva de utilidade pública administrativa. Tal como se vê, a insuficiência de normas reguladoras impossibilita o funcionamento dos referidos mecanismos de fiscalização. Se é verdade que as autoridades competentes podem pedir à pessoa colectiva de utilidade pública administrativa a prestação de

informações, nos termos da lei (Cfr. Lei n.º 11/96/M, art.º 11.º, al. b)), que permitam verificar se esta continua ou não a preencher os requisitos para gozar daquele estatuto, não é menos verdade que a legislação em vigor não regulamenta a matéria. As pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, por que se entendem pessoas colectivas “prosecutoras de fins de interesse geral da comunidade, cooperando com a Administração de Macau”, e em razão desta sua atribuição, beneficiam de financiamentos públicos. Muitas vezes, fundos de montantes elevados flúem, como sendo apoio financeiro, da Administração para estas pessoas colectivas, pretendendo-se, através da actividade destas, a prossecução do interesse público. É bem necessário acompanhar como usam os fundos obtidos da Administração e se as autoridades competentes asseguram uma fiscalização efectiva.

26. Pelo exposto, o Comissariado vem apresentar sugestões ao Chefe do Executivo, solicitando-lhe que promova o aperfeiçoamento do funcionamento das duas fundações, a saber:

- a. Fornecer orientações aos não funcionários públicos que exercem funções públicas nas duas fundações, relativamente a mecanismos e princípios, como o regime de impedimentos, que devem observar em actividades administrativas;
- b. Adoptar medidas apropriadas visando o reforço da transparência do Conselho de Curadores das duas fundações na apreciação e autorização da concessão de apoio financeiro. Em relação à questão de “dupla qualidade”, que pode suscitar dúvidas do exterior, e em caso de não declaração de impedimento, é aconselhável permitir ao público, de forma adequada, compreender os factores considerados na tomada desta decisão, no sentido de salvaguardar o prestígio e a credibilidade da Administração;
- c. Caso se considere necessário melhorar a forma de funcionamento do Conselho de Curadores da FM, assegurando que não fique afectado pela ausência de mais de metade dos seus membros, pode ponderar-se a hipótese de nomear o total máximo de curadores legalmente estabelecido e, ao mesmo tempo, fixar, nos estatutos da FM, que o quórum para realização de reuniões não pode ser inferior à maioria do total mínimo de curadores. A solução permite maior flexibilidade no funcionamento do Conselho, sem que seja necessária a nomeação de curadores

suplentes;

- d. Em resposta à necessidade da apreciação e autorização da concessão de apoio financeiro, criar Grupos Consultivos na FM, facultando-lhes a auscultação dos pareceres especializados pelos respectivos conselhos antes da deliberação e assegurando registos adequados dessa auscultação, por forma a demonstrar a existência da fundamentação das deliberações e a assegurar a credibilidade do uso dos fundos; estabelecer, nos termos da lei, critérios de avaliação relativamente à apreciação e concessão de apoios financeiros, e indicar os fundamentos de avaliação na acta da reunião para deliberação sobre o pedido de concessão;
- e. A Comissão de Consultadoria de Projectos e o Conselho de Administração do FDCT devem avaliar os pedidos de financiamento no seguimento dos critérios legalmente estabelecidos e indicar os fundamentos da avaliação nas actas de reuniões (especialmente as do Conselho de Administração); aperfeiçoar os mecanismos de funcionamento da Comissão de Consultadoria de Projectos, cabendo aos membros da Comissão decidir a categoria de classificação do seu parecer; ponderar sobre a definição da pontuação mínima de aprovação e introduzir mecanismos relativos à justificação da pontuação dada, proporcionando aos membros da Comissão a oportunidade de dar esclarecimentos sobre a sua pontuação, com registos adequados, visando maior objectividade, razoabilidade e abrangência da avaliação.

A coordenação entre os serviços e entidades concessionários de apoio financeiro, bem como o acompanhamento e a avaliação após a concessão do apoio, são objecto de estudo num outro projecto a desenvolver.

27. As duas fundações aceitaram as sugestões visando melhor funcionamento apresentadas pelo Comissariado. Neste momento, o Comissariado continua a fazer o acompanhamento relativamente à aplicação dos novos mecanismos de funcionamento dos órgãos colegiais da FM, especialmente do seu Conselho de Curadores.



## Processo n.º 03/2008

Assunto: Instalação de lares de idosos em fracções destinadas a fins comerciais

Em 2007 e 2008, houve entidades privadas que pretenderam abrir lares de idosos em fracções destinadas a fins comerciais. A matéria foi visada em queixas apresentadas ao Comissariado tanto por operadores de lares como por condóminos de prédios, que alegaram ilegalidades e irregularidades administrativas praticadas pela Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) e pelo Instituto de Acção Social (IAS) nos procedimentos de licenciamento. O Comissariado instruiu um processo para fazer o acompanhamento. Em resultado da investigação e análise, verificámos os seguintes pontos:

1. A utilização de prédios urbanos restringe-se aos fins previamente estabelecidos, facto que está estreitamente relacionado com o regime de propriedade horizontal em que estão constituídos. Em virtude de relações de vizinhança entre os condóminos num mesmo edifício constituído em regime de propriedade horizontal, o Código Civil de 1966 prescreve restrições à disposição (incluindo utilização) das fracções autónomas do edifício. Uma das restrições é que nenhum condómino pode usar a fracção de que é proprietário para fim diverso daquele a que se destina.
2. Nos anos 80, o legislador, ao regulamentar a construção urbana (Decreto-Lei n.º 79/85/M), confere atribuições à Administração para aprovar o título constitutivo “original” (memória descritiva das fracções autónomas) que distingue o fim a que se destina cada fracção autónoma do prédio em regime de propriedade horizontal. Estabelece-se igualmente que os fins a que se destinam o edifício e as suas fracções autónomas são definidos na licença de utilização, emitida pela Administração após o fim da construção desse edifício. Os fins para os quais os prédios urbanos podem ser utilizados estão classificados em apenas seis categorias.
3. Em 1999, através da Lei n.º 6/99/M, o legislador avança com a regulamentação da utilização de prédios urbanos. De acordo com o diploma, comete uma contravenção quem afectar o edifício, jurídica ou materialmente, a fim ou fins diversos daquele ou daqueles constantes da licença de utilização ou da licença administrativa da actividade aí exercida; a Administração (a DSSOPT e entidades competentes para licenciamento de actividades exercidas em edifícios ou fracções) deve assegurar a fiscalização contra a utilização indevida de edifícios.

4. Na classificação dos fins de utilização dos edifícios urbanos, as categorias fixadas na Lei n.º 6/99/M (designadamente fins: a) residenciais ou habitacionais; b) industriais; c) comerciais; d) de serviços, de escritórios ou de profissões liberais; e) de actividade hoteleira e similar; f) de equipamento social, colectivo ou público; g) de estacionamento de veículos motorizados) são condizentes com as previstas no Decreto-Lei n.º 79/85/M. No entanto, a afectação a outros fins lícitos, para além dos referidos, legalmente estabelecidos, passa a ser permitida.
5. Importa salientar que nem o Decreto-Lei n.º 79/85/M nem a Lei n.º 6/99/M especificam as actividades abrangidas por cada categoria de fins de utilização de prédios urbanos e estipulam uma possível compatibilidade entre fins classificados em categorias diferentes. Assim, na prática, gera-se facilmente a controvérsia em torno de como se dar por verdadeiro o facto de um condómino utilizar a sua fracção para fim diverso do destinado.
6. Se é verdade que a legislação contém obscuridades, não é menos verdade que, durante muito tempo, a falta de critérios dos serviços aplicadores da lei na delimitação de actividades praticáveis para cada categoria de finalidades de edifícios tem deixado os cidadãos mais duvidosos. Como resultado, o referido foco de controvérsia tem-se tornado cada vez mais notório.

### **O cumprimento da função de fiscalização pelo serviço de obras públicas contra utilização indevida**

7. Nos documentos constantes de vários processos relativos a licenças de obras interiores de lares de idosos, fornecidos ao Comissariado pela DSSOPT, podem constatar-se problemas no tratamento dado por este serviço, a saber:

I – Falta de critérios de aplicação da lei e de uma posição coerente ou critérios de avaliação uniformizados da DSSOPT relativamente à extensão de cada categoria de fins de prédios, durante muito tempo

8. Na verdade, apesar dos muitos anos da vigência do Decreto-Lei n.º 79/85/M, a DSSOPT nunca efectuou um estudo sobre as relações entre a apreciação e autorização

- da emissão de licença àquele tipo de obras e a fiscalização da utilização de prédios, no sentido de fixar critérios a observar pelos técnicos no tratamento de pedidos de licenciamento.
9. Entre Junho e Dezembro de 1993, na apreciação do processo n.º XXX/93/L, a DSSOPT aprovou o projecto de obra sem ter considerado se, a julgar pelos fins (residenciais) do prédio onde ocorreria a obra, era apropriado ou não aí instalar um lar de idosos.
  10. Mais tarde, na apreciação do processo n.º XXX/96/L (entre Maio e Dezembro de 1996), houve internamente opiniões contra a autorização do projecto de obra, em razão da alteração de utilização nele implicada. A DSSOPT resolveu solicitar um parecer jurídico. De acordo com o parecer jurídico, o Decreto-Lei n.º 90/88/M, de 27 de Setembro, conferiu à entidade licenciadora, o IAS, o poder de proceder ao licenciamento de equipamentos sociais (incluindo lares de idosos) instalados em fracções não destinadas a esta finalidade; na apreciação do licenciamento de obra, a DSSOPT devia limitar-se a verificar se o projecto de obra satisfazia as exigências relativas a condições de acesso, higiene e segurança, que aquele decreto-lei estabelecia para os equipamentos sociais; e não devia deixar de dar autorização somente pelo facto de as instalações em questão ficarem numa fracção não destinada a equipamento social. Como resultado, a DSSOPT mudou de posição e emitiu a licença de obra ao requerente.
  11. Todavia, este parecer jurídico foi encarado pela DSSOPT apenas como solução para aquele caso isolado. Não foi adoptado como critério na apreciação e autorização de projectos similares. Nem conduziu o serviço a um estudo e subsequente fixação de critérios a observar na apreciação e autorização de projectos de obras diversas, ou para uma clarificação da extensão das diversas categorias de fins de edifícios.
  12. O facto é que, posteriormente, na apreciação de casos congéneres, a matéria voltou a suscitar discussões no seio da DSSOPT: relativamente à instalação de lar de idosos em fracção destinada a fins comerciais, houve opiniões defendendo que se tratava de uma alteração de finalidade (dado que, com quartos de dormir, o lar perdia a natureza dum edifício com fins comerciais) e também outras insistindo no contrário (tendo em conta que o lar funcionava num modelo comercial).

II – Decisões da DSSOPT relativas à apreciação e autorização dependentes da “arbitrariedade” do seu pessoal dirigente, com falta de fundamentação

13. Entre Outubro de 2000 e Abril de 2001 (estando a Lei n.º 6/99/M já em vigor), aquando da apreciação do processo n.º XXX/00/L na DSSOPT, um funcionário experimentado achou que destinar uma fracção com fins comerciais à instalação de um lar de idosos constituía alteração de finalidade e, por isso, o requerente devia passar pelos trâmites inerentes à alteração do título constitutivo, a fim de obter a licença de obra. Contudo, o chefe do Departamento de Urbanização foi de opinião de que uma fracção com fins comerciais reunia as condições técnicas para a instalação de um lar de idosos e que esta instalação era, em princípio, viável. Só que o mesmo responsável não apresentou nenhuma fundamentação da sua posição, nem explicou porque é que, após a entrada em vigor da Lei n.º 6/99/M, a autorização do projecto de obra dependia unicamente da confirmação de as condições físicas da fracção em questão estarem tecnicamente apropriadas para a finalidade objecto de requerimento. Saliente-se que, ao abrigo da Lei n.º 6/99/M, a fiscalização de edifícios de que a Administração é incumbida consiste, fundamentalmente, em verificar se a fracção em questão é usada para fim diverso do constante da licença de utilização, em vez de se circunscrever à verificação de se essa fracção é usada para um fim que constitua uma carga insuportável, atendendo às suas condições físicas.
14. O caso seguiu para o subdirector. Na opinião deste, os fins de equipamento social e os fins comerciais não eram totalmente incompatíveis, pelo que o projecto de obra podia ser aprovado, sem ser necessária a alteração do título constitutivo. Ou seja, a opinião do subdirector era diferente da do chefe do Departamento de Urbanização. Referiu apenas que “não eram totalmente incompatíveis”, o que dificilmente tornava compreensível o ponto a que pretendia chegar. Juntado o facto de nenhum fundamento ter sido apresentado, evidenciou-se uma arbitrariedade na emissão de parecer. Não obstante, o director da DSSOPT concordou finalmente com a posição do subdirector e deu autorização ao projecto.
15. O mesmo (ou seja, o subdirector concordou com a autorização do projecto de obra alegando “não serem totalmente incompatíveis”) aconteceu com o processo n.º XX/02/L (entre Fevereiro e Maio de 2002).

16. Refira-se que, à luz do Código do Procedimento Administrativo, os fundamentos factuais e jurídicos dos actos administrativos devem ser explicados de forma expressa (“dever de fundamentação”), numa perspectiva da salvaguarda da justiça e da legalidade das decisões administrativas. Sem bem que, nos processos acima mencionados, a decisão final tomada tenha sido favorável ao requerente (tendo deferido o requerimento da licença de obra), a posição da DSSOPT não podia estar dependente dos pareceres “arbitrários” dos responsáveis pelo respectivo processo. Por outro lado, os outros condóminos do edifício que acolhe lar de idosos têm o direito de levantar objecções junto da DSSOPT, pelo facto de os seus interesses ficarem lesados pela emissão da licença de obra. Nestas circunstâncias, a DSSOPT tem o dever de esclarecê-los sobre os fundamentos dessa emissão. Uma decisão baseada unicamente em opiniões “arbitrárias” dos responsáveis pelo processo não só não convence o público, como também prejudica a imagem de imparcialidade e objectividade da Administração.

17. No caso envolvendo o Edifício H (processo n.º XXX/06/L), o requerimento de obras de alteração, logo depois de dar entrada na DSSOPT, foi entregue aos técnicos responsáveis para formulação de parecer. No entanto, estes não procederam à análise sobre a eventual incompatibilidade entre a finalidade da obra e a do local da sua realização, ao contrário do que aconteceu com a apreciação dos processos n.º XXX/00/L e n.º XX/02/L. Na altura, o chefe do Departamento de Urbanização também não lhes exigiu a efectuação da análise em falta e concordou em submeter o projecto de obra à apreciação superior. E a licença de obra acabou por ser emitida ao requerente. Só, mais tarde, quando o projecto suscitou dúvidas de condóminos do mesmo edifício, invocando alteração de finalidade, é que a DSSOPT solicitou um parecer jurídico interno e exigiu ao requerente a entrega do termo de consentimento dos condóminos.

### III – Contradições entre os pareceres jurídicos datados de 1996 e de 2007

18. Relativamente à apreciação e autorização da emissão de licença de obra relativa à instalação de lar de idosos em fracção não destinada a fins de equipamento social, o parecer jurídico datado de 2007 não é concordante com o datado de 1996. Segundo entendeu a subunidade jurídica da DSSOPT em 2007, a utilização de prédios urbanos devia, nos termos da Lei n.º 6/99/M, respeitar o fim ou fins constantes das respectivas licenças

de utilização, sob pena de incorrer em contravenção; na apreciação do licenciamento administrativo de um lar de idosos, e no caso de se constatar que a respectiva licença de utilização não permitia o exercício daquele tipo de actividade, o IAS devia exigir ao requerente que se procedesse primeiro à alteração de finalidade. Tal como se vê, este parecer emitido em 2007 revela-se contraditório com o parecer datado de 1996, a menos que, no entender da subunidade jurídica, a Lei n.º 6/99/M tenha abolido a competência do IAS, atribuída pelo Decreto-Lei n.º 90/88/M, para licenciar equipamentos sociais instalados em fracções não destinadas a essa finalidade.

19. Todavia, a verdade é que a Lei n.º 6/99/M não aboliu a “competência para licenciamento excepcional” atribuída ao IAS pelo Decreto-Lei n.º 90/88/M.
20. De acordo com o previsto na Lei n.º 6/99/M, considera-se “indevidamente utilizado” um prédio urbano sempre que seja “afectado, jurídica ou materialmente a fim ou fins diversos daquele ou daqueles constantes da licença de utilização” ou “da licença administrativa da actividade aí exercida”, devendo o serviço de obras públicas e as respectivas entidades licenciadoras exercer a fiscalização contra a utilização indevida. Apesar disso, não é de ignorar que, à luz do Decreto-Lei n.º 90/88/M, é permitida ao particular a instalação de equipamento social (como lar de idosos), desde que licenciado pela entidade competente, em fracção destinada a fins que não sejam de equipamento social, colectivo ou público. Está-se perante uma norma especial estabelecida pelo legislador relativamente ao regime de licenciamento de equipamentos sociais. Atendendo ao princípio da prevalência da lei especial e ao facto de a Lei n.º 6/99/M não conter disposições revogatórias daquela norma do Decreto-Lei n.º 90/88/M, o IAS não precisa, na apreciação do licenciamento de equipamentos sociais, de verificar, “extraordinariamente”, se o edifício onde se localiza o equipamento social está ou não destinado a esta finalidade. Por sua vez, o operador do equipamento social licenciado pelo IAS está livre da acusação de “utilização indevida”, decorrida da violação do Lei n.º 6/99/M: ao utilizar a sua fracção para “equipamento social”, age no respeito pela finalidade do licenciamento administrativo da actividade aí exercida.
21. Concluindo, se a DSSOPT atribuísse a sua incoerência, evidenciada pelos pareceres jurídicos datados respectivamente de 2007 e de 1996, ao entendimento de que a Lei n.º 6/99/M aboliu a competência do IAS para autorizar, “extraordinariamente”,

a instalação de equipamentos sociais em edifícios não destinados a essa finalidade, esta posição não teria fundamentos jurídicos suficientes. Ou seja, os dois pareceres jurídicos são contraditórios.

#### IV – Decisões mal fundamentadas, sem valorizar os pareceres jurídicos

22. Nos casos do Edifício H e do Edifício K, a subunidade jurídica da DSSOPT achou que a realização de obras de decoração, visando a instalação de lar de idosos, em fracção destinada a fins comerciais constituía alteração de finalidade e que, assim sendo, o requerente devia obter o consentimento dos outros condóminos do edifício, antes de a DSSOPT proceder ao licenciamento de obra. Contudo, esta opinião não foi adoptada. Na altura, foi dada razão ao chefe do Departamento de Urbanização. A posição deste foi que o licenciamento de obra e o licenciamento administrativo eram procedimentos administrativos separados, pelo que a DSSOPT era apenas responsável pela apreciação do projecto de obra do ponto de vista técnico.
23. Passe-se agora a analisar esta tese, segundo a qual, quando o operador de uma actividade sujeita ao licenciamento administrativo vem requerer a emissão da licença de obra, a DSSOPT é apenas responsável pela apreciação do projecto de obra do ponto de vista técnico, tendo presente que se trata de dois procedimentos administrativos separados. Observando este critério, a DSSOPT não tem que verificar se o projecto de obra resulta na ocupação de partes comuns do edifício, nem de, em caso da constatação dessa ocupação, exigir ao requerente a entrega do termo de consentimento assinado por uma percentagem suficiente dos condóminos do edifício. Mas o facto é que a autorização do projecto de obra causando ocupação de partes comuns do edifício está “dependente do consentimento dos outros condóminos”, tal como sucede com o projecto de obra visando simplesmente alteração de finalidade e que não tem a ver com técnicas de obra. Neste sentido, a tese do referido chefe de departamento, alegando “dois procedimentos separados”, é infundada.
24. Destaque-se que, no momento do requerimento do licenciamento de obras de decoração, o requerente ainda não utilizou a sua fracção para a finalidade pretendida com esta decoração. Por outras palavras, em termos rigorosos, o requerente “ainda não” afectou o edifício, jurídica ou materialmente, a fim ou fins diversos daquele ou

daqueles constantes da licença de utilização ou da licença administrativa da actividade aí exercida, não tendo praticado nenhuma utilização indevida. Neste contexto, caso a DSSOPT entenda que a obtenção do consentimento dos outros condóminos no decorrer da obra objecto de requerimento permite a “regularização” ou “legalização” da utilização da fracção, e emita a licença de obra sem que o requerente tenha apresentado o termo de consentimento dos outros condóminos, deve esclarecer o requerente e a entidade licenciadora da respectiva actividade sobre uma “potencial” alteração de utilização. Não deve, após a emissão da licença de obra e em face da contestação de condóminos, mudar de posição e esquivar-se da sua responsabilidade de fiscalização contra a utilização indevida de prédios urbanos, remetendo a responsabilidade para a entidade incumbida do licenciamento administrativo.

25. Pelo exposto, com vista à correcção das ilegalidades e irregularidades do seu funcionamento o Comissariado recomendou à DSSOPT a tomada das seguintes medidas:

- a. Estudar as actividades (especialmente as sujeitas ao licenciamento administrativo) abrangidas pelas diversas categorias de fins previstas na Lei n.º 6/99/M, relativamente à utilização de prédios urbanos, e a eventual compatibilidade entre fins diversos de utilização, bem como fixar os critérios a seguir na fiscalização contra a utilização indevida de prédios urbanos, no âmbito do exercício das funções na área das obras de construção civil (especialmente na apreciação dos pedidos de licença de obras).
- b. No caso de, na fase de apreciação do pedido de licença de obras, constatar a “potencial” ocorrência da alteração de finalidade que, no entanto, não impede o procedimento da referida apreciação, do ponto de vista técnico, tendo por objectivo a obtenção, pelo requerente, do consentimento dos outros condóminos no decorrer da obra, explicar a situação ao requerente e à entidade competente para o respectivo licenciamento administrativo, caso a haja.
- c. Nos casos como o de lar de idosos, em que a lei especial dispensa a adequação legal do local à finalidade a que se destina, deixar claro ao requerente, no licenciamento da obra, a existência ou não da “potencial” alteração de finalidade, para que este último fique a saber o risco de, futuramente, poder enfrentar objecções

levantadas pelo outros condóminos por via processual civil.

### **Actuação do IAS no licenciamento administrativo de lares de idosos**

26. De acordo com as informações que forneceu ao Comissariado, o IAS tem sempre dado autorização à instalação de lares de idosos em fracções destinadas a fins comerciais. Porém, os fundamentos em que se apoiava sofreram uma alteração. Inicialmente, as decisões de autorização baseavam-se no facto de a DSSOPT nunca ter contestado a legalidade daquela instalação; mais tarde, a natureza lucrativa dos lares de idosos, com a obrigação de pagar a contribuição industrial e outras razões foram invocadas para justificar que também se tratava de uma actividade comercial, pelo que a instalação era permitida.
27. Apesar da inconsistência da argumentação do IAS ao encarar os lares de idosos como uma actividade comercial, esta entidade chegou a afirmar, no decorrer da investigação do presente processo, que dar autorização à instalação de lares de idosos em fracções destinadas a fins que não tenham sido de equipamento social tinha cabimento na sua competência especial, atribuída pelo Decreto-Lei n.º 90/88/M e que não foi abolida pela Lei n.º 6/99/M. Esta posição final do IAS não configura ilegalidade, no entender do Comissariado.
28. Se bem que o legislador confira ao IAS o poder de conceder dispensa no procedimento de licenciamento administrativo, não nega aos condóminos o direito de levantar objecções à utilização indevida por via processual civil. Nos termos do Código Civil, a modificação do título constitutivo da propriedade horizontal pressupõe, em princípio, o consentimento unânime de todos os condóminos. Mesmo que se opte pela via judicial para conseguir a modificação, deve ter-se o voto favorável da maioria dos condóminos (representando dois terços do valor total do prédio). Por outras palavras, quando um condómino não utilizar a sua fracção de acordo com a finalidade registada desta, modificando-lhe o título constitutivo ou exercendo nela uma actividade diversa da finalidade registada do edifício sem consentimento dos outros condóminos (no sentido de “legalização” ou “regularização” da alteração de utilização), estes podem levantar objecções por via processual civil contra a utilização indevida da fracção. Por isso, na emissão de licença administrativa, que é uma decisão administrativa, a Administração não pode, na ausência dos interessados, substituir

plenamente os condóminos, no exercício do seu poder de disposição relativamente à destinação do mesmo edifício.

29. Neste sentido, embora o IAS tenha o poder de autorizar a instalação de equipamentos sociais em fracções não destinadas a essa finalidade, deve alertar o requerente para a “potencial” alteração de finalidade, no tratamento do pedido de licenciamento administrativo do equipamento. Assim, o requerente pode procurar obter o consentimento de um número suficiente de condóminos, relativamente à referida alteração, ou considerar a hipótese de procurar um outro local para o exercício da sua actividade, sob pena de ter que enfrentar, futuramente, objecções levantadas pelos outros condóminos por via processual civil.

30. Pelo exposto, o Commissariado emitiu ao IAS uma sugestão, solicitando-lhe a adopção de medidas visando o aperfeiçoamento do procedimento do licenciamento administrativo das respectivas actividades.

Na verdade, no entender do Commissariado, a origem das ilegalidades ou irregularidades envolvidas no presente processo está ligada a deficiências da legislação em vigor. De referir, em especial, que a legislação não define a extensão de cada categoria de fins a que os prédios urbanos podem estar afectos e a compatibilidade entre fins diversos mas, por outro lado, confere à Administração o poder e responsabilidade de fiscalização contra a utilização indevida de edifícios. Atendendo a esta realidade, o Commissariado, no cumprimento das suas atribuições, desenvolveu e concluiu, no ano passado, um projecto de pesquisa de regimes jurídicos, intitulado “Estudo das Normas Vigentes e Mecanismos de Fiscalização Relativos à Utilização de Prédios Urbanos”. Foram analisadas com profundidade as relações entre os diplomas legais vigentes que regulam a utilização de prédios urbanos, a licença de obras, o licenciamento administrativo de actividades e outras matérias, tendo por objectivo identificar as deficiências da legislação e formular sugestões de melhoria.

----- \* \* \* -----

Segundo uma informação tornada pública, a DSSOPT, o IAS e alguns dos interessados no presente processo (representantes dos condóminos do Edifício H) tiveram uma reunião no início de Janeiro de 2009. Na reunião, a posição da Administração foi deixada clara: “há uma certa compatibilidade das fracções destinadas a fins comerciais com as destinadas a fins de equipamento social e de escritórios”; instalar um “equipamento social” (como lar de idosos)

numa “fracção comercial” não constitui alteração de finalidade; atendendo à realidade de Macau, o IAS, usando o poder conferido pelo art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 90/88/M, relativo à concessão de dispensa, pode autorizar a instalação do lar de idosos em fracção destinada a fins comerciais, desde que confirmada a existência no local das condições técnicas de higiene, combate a incêndios, estrutura e outros.

A julgar por isto, a DSSOPT agiu no seguimento da recomendação emitida pelo Comissariado e procedeu ao “estudo sobre a eventual compatibilidade entre fins diversos de edifícios”, tendo chegado à conclusão de que “alguns são compatíveis”.

Com base na análise da referida posição da Administração, o Comissariado conclui que, relativamente a esta compatibilidade, os diplomas legais que regulam a utilização de prédios urbanos (Decreto-Lei n.º 79/85/M e Lei n.º 6/99/M) não contêm normas claras. A partir de documentos referentes à produção legislativa na altura, entende-se que não foi da intenção do legislador da Lei n.º 6/99/M negar completamente a possível compatibilidade entre fins diversos de prédios. A prática seguida durante muito tempo (antes e depois da entrada em vigor da Lei n.º 6/99/M) pela Administração na aplicação da lei também demonstra a existência dessa “compatibilidade” (embora critérios objectivos da aplicação da lei não tenham sido definidos). Exemplificando, alguns lares de idosos ficam instalados em fracções destinadas a fins de equipamento social e alguns instalados em fracções destinadas a fins comerciais. Casos semelhantes também se verificam noutras actividades. Por esta razão, o Comissariado entendeu não ter havido indícios suficientes apontando para a ilegalidade das conclusões do estudo da DSSOPT, no referente à “compatibilidade” de prédios urbanos destinados a fins comerciais com os destinados a equipamento social. No entanto, julgou-se pertinente fazer o acompanhamento, em geral, em relação ao estudo da DSSOPT, com base nos resultados da pesquisa de regimes jurídicos efectuados pelo Comissariado.

Dado que, tendo decorrido mais de 90 dias sobre a recepção da recomendação emitida pelo Comissariado, a DSSOPT não deu a resposta declarando não aceitá-la e apresentando os respectivos fundamentos, e com base no n.º 5 do art.º 12.º da Lei n.º 10/2000, essa recomendação foi dada como aceite.

### **Processo n.º 18/2008**

Assunto: Procedimento indevido de concessão de um terreno na Travessa do Fogo

No tratamento de uma queixa sobre a ocupação ilegal de um terreno da RAEM, o CCAC detectou que o ex-Secretário para os Transportes e Obras Públicas havia dado autorização para que um indivíduo devolvesse uma parcela do terreno anteriormente concedido, com uma área de 21 m<sup>2</sup>, por arrendamento, destinado a via pública, e o Governo concederia a este mesmo indivíduo uma parcela de terreno destinado a via pública e com uma área de 23 m<sup>2</sup>, a desenvolver conjuntamente com terrenos vizinhos. No entanto, o Secretário terá concedido esse terreno, com uma área de 23 m<sup>2</sup>, sem obedecer à lei de terras: a concessão foi feita sem antes ter sido alterada a natureza de domínio público do terreno para a de domínio privado; ao mesmo tempo, os dados de cadastro não publicitavam a situação jurídica da respectiva parcela de terreno, razão pela qual foi instruído o processo. Depois de o CCAC confirmar a veracidade do facto, emitiu uma recomendação ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas para que adoptasse medidas de sanção adequadas, bem como sugeriu ao Director da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (doravante DSSOPT) que, futuramente, desse mais atenção ao tratamento de processos relativamente à concessão de terrenos, a fim de evitar o mesmo tipo de erros.

Mais tarde, de acordo com procedimentos legais, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas integrou o terreno do domínio público no domínio privado, sanando o vício do processo de concessão. Também a DSSOPT e a Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro chegaram a um consenso: na elaboração da planta cadastral, a situação jurídica concreta do terreno será registada. O caso foi arquivado.

### **Processo n.º 29/2008**

Assunto: Não renovação dos contratos dos dois professores da Direcção dos Serviços de Educação e Juventude

1. Em meados de Setembro de 2008, L e C, contratados além do quadro numa escola oficial (doravante Escola P) com as funções de professor, deslocaram-se ao CCAC para apresentar uma queixa: num encontro do Director da Direcção dos Serviços de Educação e Juventude (doravante DSEJ) com professores da Escola P, os dois criticaram o Director desta Escola, pelo que este propôs à DSEJ a não renovação dos seus contratos, proposta aceite pela DSEJ. Os dois docentes entenderam que o Director da Escola não declarou impedimento legal e, sem a participação dos dois

Subdirectores da Escola, fez sozinho a proposta de “não renovar os contratos”. O Director da DSEJ também não ouviu os dois docentes e decidiu a não renovação dos seus contratos mas não a fundamentou suficientemente. Estes dois docentes tiveram dúvidas sobre a decisão do Director da DSEJ. A renovação de contratos cabe no exercício do poder discricionário que é limitado aos fins jurídicos desse mesmo poder e, neste caso, o interesse público do “ensino oficial”. Um dos fundamentos publicados pela DSEJ, relativamente à não renovação dos contratos, foi que “os dois discordaram das linhas concebidas pela própria escola”, mas estas ideias não foram suficientes para afectar a prossecução do interesse público que, neste caso, era o “ensino oficial”. Assim, o fundamento acima referido da DSEJ, foi tido como questionável, pelo que o CCAC instruiu o processo, no intuito de analisar se havia mais alguma infracção ou irregularidade administrativa.

2. Segundo as informações fornecidas pelos queixosos ao CCAC, no encontro do Director da DSEJ com os professores da Escola P, realizado em Novembro de 2007, os dois criticaram publicamente o Director da Escola. A par disso, L comunicou factos respeitantes à conduta irregular de um perito responsável pelo Plano de Educação Centrada no Aluno e a sua impressão negativa relativamente a esse indivíduo.
3. Posteriormente, em relação à posição de L acima referida, a DSEJ pediu-lhe um esclarecimento e o Director da Escola P também pediu aos dois para lhe fornecerem informações detalhadas sobre as suas opiniões. Com o medo de um “acerto de contas no final”, os dois pediram ajuda à Associação Educativa da Função Pública de que fazem parte. Para o efeito, essa associação pretendeu intervir na mediação mas tal foi recusado pelo Director da DSEJ.
4. Em Julho, foi comunicado aos dois docentes que a DSEJ não renovava os seus contratos no seu termo, em 31 de Agosto.
5. Segundo as informações fornecidas pela DSEJ aos queixosos e ao público, nas escolas oficiais, a proposta relativa à renovação ou não do contrato do pessoal docente é apresentada tendo em consideração: (1) o número de alunos; (2) o desempenho do interessado no trabalho docente; (3) a postura assumida pelo interessado relativamente às ideias da educação concebidas pela própria escola e aos planos de trabalho da escola. Em seguida, com base na proposta da escola, a DSEJ decide-se

pela renovação ou não do contrato. Além disso, a DSEJ revelou ao público as razões da não renovação dos contratos, nomeadamente: C tem defendido que a escola deve apenas admitir alunos de elite, com classificações excelentes e bom comportamento, contrariando assim o conceito educativo das escolas oficiais, que é o de oferecer educação a todos sem discriminação. Sendo ele professor de Música e também representante do grupo disciplinar desta área, nunca organizou nem levou os alunos a participarem em competições musicais organizadas fora da escola. Faltou ao serviço de turnos no ano lectivo anterior, apesar de ter sido advertido. Por sua vez, L tem-se mostrado discordante do desenvolvimento na escola do Plano de Educação Centrada no Aluno. Num simpósio, questionou publicamente as qualificações de um especialista neste modelo educativo, tendo demonstrado falta do mínimo respeito pelos outros em debates académicos. Para além disso, fazia sátiras a alunos.

6. L confirmou ter feito um comentário sobre os efeitos negativos da realização do Plano da Educação Centrada no Aluno na disciplina de Matemática. Acrescentou, no entanto, que trabalhava com seriedade no cumprimento do plano e que os registos constantes do seu processo individual eram bons. Esqueceu-se se alguma vez fez sátiras a alunos. C declarou que exercia funções docentes sempre de acordo com a organização pedagógica da escola. A sua opinião sobre a admissão de alunos foi apenas apresentada no âmbito do estudo do futuro desenvolvimento das escolas oficiais. A Escola nunca lhe pediu que organizasse os alunos para participarem em competições e nunca lhe chamou a atenção ou dirigiu advertências relativamente ao mesmo assunto. Além disso, C referiu que a organização de trabalhos de turnos não era adequada. Se ele exercesse o trabalho de turno, o volume de trabalho do dia seria muito sobrecarregado. Na altura, depois de conhecer a razão da sua falta ao serviço de turnos, um subdirector mostrou-se compreensivo e entregou um relatório ao Director da Escola. No entanto, a escola não deu nenhuma resposta.
7. Nos termos do n.º 4 do artigo 2.º do Código do Procedimento Administrativo, a toda a actuação da Administração aplicam-se os princípios gerais da actividade administrativa definidos no Código. Por esta razão, os princípios gerais como os da legalidade, da isenção e da boa fé vinculam o recrutamento do pessoal dos serviços e entidades públicos. São também aplicáveis, pela DSEJ, ao recrutamento de pessoal docente contratado além do quadro, de acordo com o n.º 4 do artigo 26.º do Estatuto dos

Trabalhadores da Administração Pública de Macau (doravante ETAPM), que prevê: “O contrato caduca pelo decurso do seu prazo, se a Administração não manifestar intenção de o renovar com 60 dias de antecedência sobre o seu termo.” Ou seja, relativamente ao pessoal contratado além do quadro, a Administração, no caso de não ter a intenção de renovar o contrato, não tem que praticar qualquer acto, não tendo a obrigação de fundamentar a não renovação junto do interessado.

8. Compreende-se facilmente que, dado não ser permanente o vínculo entre a Administração e o pessoal recrutado mediante contrato além do quadro, o legislador entende ser o próprio serviço que está em condições, melhor do que ninguém, para confirmar se o pessoal em causa continua a ser necessário, para depois definir as circunstâncias que determinam a renovação ou não renovação do contrato desse pessoal. Por isso, o legislador atribui à Administração o poder discricionário na tomada de decisão e não estabelece as circunstâncias ou as condições que justifiquem a não renovação pela Administração do contrato ao pessoal além do quadro.
9. No entanto, o poder discricionário é um poder originário da lei, cujo exercício se destina a prosseguir os fins jurídicos desse mesmo poder, tomando os princípios gerais da actuação da Administração como limite interno. Em relação à contratação e renovação de contrato do pessoal além do quadro, apesar de a lei atribuir às respectivas autoridades o poder discricionário, o recrutamento de pessoal destina-se à realização do interesse público. A renovação do contrato do pessoal além do quadro tem que ter por objectivo a realização dos interesses públicos envolvidos nas funções do respectivo pessoal, bem como está sujeita aos princípios da actuação da Administração, nomeadamente, o princípio da legalidade e o princípio da boa fé.
10. Na verdade, a DSEJ não tem o dever de fundamentar a não renovação dos contratos. No entanto, o serviço esclareceu o caso publicamente. Dado que a DSEJ deve ser responsável pelas suas declarações públicas, as razões da não renovação dos contratos que tornou públicas mereceram crédito público. Assim, estas razões devem ser consideradas como os fundamentos do uso do poder discricionário na “decisão da não renovação de contratos”. Por isso, estes fundamentos não podiam exceder o limite a que o referido uso do poder discricionário devia estar sujeito.
11. Sem dúvida, o recrutamento pela DSEJ dos dois queixosos foi baseado na necessidade

de realização de um interesse público, isto é, o “ensino oficial”. O número de alunos tem uma influência directa nessa necessidade enquanto o desempenho concreto do pessoal docente é uma chave para a realização efectiva do interesse público. Por isso, os primeiros dois fundamentos da não renovação dos contratos não se desviam dos fins do poder discricionário que a lei atribui à DSEJ nessa matéria. Quanto ao terceiro fundamento, é de realçar que, se os professores envolvidos discordassem das ideias da educação concebidas pela própria escola, ao ponto de não executarem o plano escolar de trabalho, tratar-se-ia de uma questão de “desempenho”. O artigo n.º 27 da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau (doravante Lei Básica) e o artigo n.º 19 do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos garantem a liberdade de expressão, que é um direito básico. A isto junta-se o n.º 2 do artigo 40.º da Lei Básica, segundo o qual os direitos básicos só podem ser restringidos nos casos previstos por lei. Por isso, se os referidos professores se limitassem a manifestar as suas ideias de ensino que eram diferentes das da escola e, não obstante, cumprissem, de forma fiel, a função docente confiada pela escola, as autoridades não poderiam, através de qualquer forma (incluindo o uso do poder discricionário), restringir ou privá-los da liberdade de exprimir aquelas ideias pessoais, desde que não configurassem ofensa a normas legais em vigor. Neste sentido, quando a DSEJ usou, como um dos fundamentos da não renovação dos contratos, o facto de o pessoal docente discordar das ideias de educação concebidas pela própria escola, desviou-se do objectivo das normas que lhe atribuem o poder discricionário.

12.No presente processo, a discordância de L relativamente à realização na escola do Plano de Educação Centrada no Aluno e a dissonância da opinião de C, que defendeu a admissão de apenas bons alunos, face ao conceito educativo das escolas oficiais – oferecer educação a todos sem discriminação –, foram alegados pela DSEJ como um dos fundamentos da não renovação dos contratos. Em todo o caso, o serviço não mostrou nenhuma omissão praticada pelos dois docentes na execução dos respectivos projectos. Apesar de L confessar ter exprimido aquela opinião, salientou que cumpriu com seriedade o respectivo plano. Quanto a C, este afirmou que exercia o trabalho docente segundo a organização escolar. Por isso, o fundamento da DSEJ acima referido foi considerado suspeito de se basear unicamente na vertente ideológica e de constituir uma restrição ilegal ou, mesmo, uma privação da liberdade de expressão,

um direito básico. E isso ultrapassou os limites de uso do poder discricionário.

13. Importa salientar que, ao acusar C de nunca ter organizado os alunos para participarem em competições musicais organizadas fora da escola, a DSEJ não mencionou a sua posição relativamente a esta situação, que ocorreu durante muitos anos seguidos (como referir o facto de não haver melhorias de C, apesar das repetidas advertências, o que traduz uma opinião negativa do serviço face à sua “omissão” no desempenho de funções). Nem o caso teve reflexos na avaliação efectuada pela DSEJ ao desempenho de funções de C. Este, por seu turno, referiu que a escola nunca tinha exigido a tal organização e que, sobre esta matéria, o superior hierárquico nunca lhe fez qualquer aviso ou advertência, ao longo dos anos. Por isso, o professor acreditou que a escola aceitava ou não se importava com o seu desempenho, e resolveu continuar com a “omissão”. Acontece que, volvidos vários anos, aquando do tratamento da renovação de contrato, a escola, usando o seu poder discricionário, veio declarar a sua posição negativa sobre a não organização de competições, o que contraria o princípio de boa fé.
14. Relativamente aos factos imputados pela DSEJ, de que L questionou publicamente as qualificações de um especialista na educação centrada no aluno e fez sátiras a alunos, este último não os negou. Em relação à acusação da DSEJ de que C não cumpriu os seus trabalhos de turno no ano lectivo anterior, este confessou o facto, apesar de afirmar ter as suas “dificuldades”. Ou seja, C bem sabia as tarefas que lhe foram distribuídas. Mesmo que tivesse dificuldade na sua execução (dificuldade alheia à impossibilidade de execução), o facto de decidir, por si próprio e sem autorização ou outra decisão da escola, não cumprir os trabalhos de turno, teria violado o dever de obediência imposto ao pessoal docente. A crítica ao profissional num simpósio, o facto de fazer sátiras a alunos e o não exercício de trabalhos de turno tiveram reflexos na avaliação feita pela DSEJ ao desempenho de funções dos dois queixosos. No caso de este desempenho ser considerado pela DSEJ na avaliação da necessidade do serviço prestado pelos dois para a realização do interesse público, não se constataria nenhuma situação de uso do poder discricionário fora dos limites.
15. Nestes termos, não se pode entender como anulável a decisão da DSEJ sobre a não renovação dos contratos dos dois queixosos com base na suspeita de uma parte dos

fundamentos envolver o uso do poder discricionário fora dos seus limites, dado que houve outros fundamentos que evidenciaram o uso desse poder dentro dos limites.

16. Veja-se agora um outro assunto constante da queixa: a proposta relativa à não renovação dos contratos dos dois queixosos foi apresentada por apenas um dos membros do órgão de direcção, o Director da Escola, que devia deixar de intervir no respectivo procedimento nos termos da lei e, relativamente este a caso, o Director da DSEJ não procedeu à recolha de prova junto dos dois. Refira-se aqui que, mesmo que a proposta tenha sido apresentada unicamente pelo Director da Escola, tal como alegaram os queixosos, a legislação reguladora da função pública não fixa exigências para procedimentos relativos a parecer ou proposta ou à “recolha de prova” junto do interessado, aquando da renovação do contrato do pessoal além do quadro. Daí que a “proposta da escola” tenha sido um procedimento facultativo. Quer dizer que a DSEJ pode decidir por si própria se este procedimento é necessário e a quem cabe apresentar a tal proposta.
17. Em relação à questão de, alegadamente, o Director da Escola estar legalmente impedido quando apresentou a proposta, importa salientar que, no caso da não renovação dos contratos dos dois professores, ele não estava em nenhuma das situações de impedimento previstas no artigo 46.º do Código do Procedimento Administrativo.
18. Apesar de os dois queixosos terem criticado, publicamente, o Director da Escola P num encontro do Director da DSEJ com professores da Escola e, mais tarde, a DSEJ e a escola tomarem, respectivamente, medidas de acompanhamento, nas relações hierárquicas o superior hierárquico tem, por inerência, o poder e a obrigação de atribuir tarefas e fiscalizar o cumprimento dos deveres por parte dos subordinados, para depois avaliar, dar orientações e exigir correcções. Nestes termos, como membro da direcção da Escola P, o Director da Escola deve fiscalizar o trabalho dos professores e dos outros trabalhadores que lhe estão subordinados. Basear-se, pura e simplesmente, no facto de que o subordinado criticou publicamente o seu superior hierárquico num colóquio interno para concluir que este último não poderia exercer e cumprir os referidos poder e obrigações, não podendo, nomeadamente, atribuir-lhe tarefas, dar-lhe instruções, avaliar o seu desempenho, resultaria, sem sombra de dúvida, em que aquela crítica fosse considerada como origem do “antagonismo” ou “inimizade”

entre as duas partes. Numa sociedade em que a liberdade de expressão é garantida, isto provocaria uma tendência de desagregação da estrutura hierárquica, estrutura principal na administração pública, impedindo, desta forma, a Administração de cumprir as suas atribuições legais, através dos diversos graus hierárquicos.

19. Na realidade, mesmo que se entenda que, na proposta feita pelo Director da Escola relativa à não renovação dos contratos dos dois queixosos, existiu circunstância pela qual pudesse razoavelmente suspeitar-se da sua isenção ou da rectidão da sua conduta, o Director da DSEJ, que esteve presente no dia em que os dois queixosos exprimiram a sua opinião sobre o Director da Escola, devia saber do andamento do caso. Neste sentido, o Director da Escola já não teve que comunicar ao Director da DSEJ aquela “circunstância de impedimento”, ou seja, o primeiro não teve que se retirar do procedimento, nos termos do artigo 50.º do Código do Procedimento Administrativo. Além do mais, no caso de o Director da DSEJ achar que incumbir o Director da Escola de elaborar a proposta sobre a renovação dos contratos em causa teria prejudicado o princípio da isenção, deveria procurar outros para tratar do assunto. Mas o Director da DSEJ não o fez. Assim, a apresentação da referida proposta pelo Director da Escola não podia ser olhada como um acto violador das normas de “impedimentos”, nem podia ser dada como fundamento de ilegalidade da decisão do Director da DSEJ que tacitamente dispensou o impedimento.

20. Por outro lado, de acordo com as informações fornecidas pelos queixosos a que o CCAC teve acesso, a DSEJ nunca procedeu à avaliação do desempenho do pessoal docente, com o fundamento de que, nos termos do n.º 4 do artigo 14.º do Estatuto do Pessoal Docente da Direcção dos Serviços de Educação e Juventude (doravante Estatuto do Pessoal Docente), “enquanto não estiver regulamentado o processo de avaliação, considera-se, para todos os efeitos, que a avaliação do desempenho do pessoal docente é boa, desde que nada conste disciplinarmente em seu desfavor”; aqui, a regulamentação do processo de avaliação refere-se à “regulamentação do respectivo processo, a definir por despacho do Governador”, referenciado no n.º 3 do mesmo artigo. No entanto, até agora, essa regulamentação não foi elaborada.

21. Na realidade, a avaliação do desempenho do pessoal docente visa “a melhoria da qualidade da educação e ensino ministrados, através do desenvolvimento pessoal e

profissional do docente, bem como a adequação da organização do sistema educativo às necessidades manifestadas pela comunidade no âmbito da educação”, “contribuir para a melhoria da acção pedagógica e da eficácia profissional dos docentes”, “contribuir para a valorização e aperfeiçoamento individual do docente”, “permitir a inventariação das necessidades de formação e de reconversão profissional do pessoal docente”, “detectar os factores que influenciam o rendimento profissional do pessoal docente” e “facultar indicadores de gestão em matéria de pessoal docente”. A verdade é que, durante um longo período (decorrido quase 9 anos sobre a publicação do Estatuto do Pessoal Docente), a DSEJ tem aplicado o n.º 4 do artigo 14.º, com natureza transitória, não regulamentando o processo de avaliação do desempenho do pessoal docente, o que, logicamente, desfavorece a realização dos objectivos dessa avaliação. Foi o que aconteceu com o queixoso C no presente processo. Uma das razões tornadas públicas pela DSEJ relativamente à não renovação do seu contrato foi que “nunca organizou os alunos para participarem em competições musicais organizadas fora da escola”. Ora, se a DSEJ tivesse efectuado a avaliação do desempenho, a sua posição negativa relativamente à “omissão” de C no desempenho de funções deveria tido reflexo no resultado da sua avaliação. E, assim, a questão não se desenvolveria assumindo os contornos registados no presente processo. Nestes termos, a Administração deve tomar medidas visando a promoção da normalização do processo de avaliação do desempenho do pessoal docente.

22. Para o pessoal docente recrutado mediante contrato além do quadro, a renovação ou não do contrato, depende, nos termos da legislação em vigor, unicamente do “acto” da Administração (da manifestação do desejo de renovação) que, independentemente do tempo da prestação de serviço pelo interessado, apenas tem que manifestar claramente este desejo no caso de entender necessária a renovação. Se a Administração decide não renovar o contrato, não tem o dever de fundamentar esta decisão. No entanto, relativamente ao pessoal docente das escolas particulares, ao qual é aplicável a lei das relações laborais, mesmo que seja contratado por um determinado prazo, no caso de o contrato de trabalho ser renovado três vezes, é considerado como empregado de longo prazo. Além disso, se as relações de trabalho forem suspensas pela escola por razões inimputáveis ao interessado, este pode obter uma compensação legalmente estabelecida. Ou seja, na realidade, a garantia do pessoal docente fora do

quadro das escolas oficiais é, afinal de contas, inferior à dos professores das escolas particulares.

23. No entanto, na apresentação das LAG, referentes a 2008, o Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura afirmou que o Governo continuará a aumentar os recursos educativos, melhorar as remunerações dos professores e a elevar a qualidade da educação. Apesar do entendimento de que, aí, o “melhorar as remunerações” se refere aos professores das escolas particulares, seria injusto se a preocupação se restringisse às remunerações e garantias desses professores enquanto a garantia profissional do pessoal docente além do quadro das escolas oficiais, que têm por missão do desenvolvimento do ensino oficial, fosse ignorada. Por isso, na realização do referido objectivo constante das LAG, o Governo não deve negligenciar o proporcionar a devida garantia profissional ao pessoal docente além do quadro das escolas oficiais, bem como deve adoptar mecanismos garantindo que o seu exercício de funções seja avaliado através da “avaliação do desempenho”.

24. Pelo exposto, o Comissariado adoptou as seguintes medidas:

- (1) Emitir uma recomendação à DSEJ, solicitando que seja dada atenção aos limites do uso do poder discricionário evitando que, futuramente, valores puramente ideológicos, como o juízo formulado sobre “concordar ou não com as ideias da educação concebidas pela própria escola”, voltem a constar do elenco de factores a considerar na decisão relativa à renovação ou não renovação do contrato do pessoal docente além do quadro;
- (2) Formular uma proposta ao Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, solicitando o estabelecimento de normas que regulem o processo de avaliação do pessoal docente, bem como o estudo sobre reforço das garantias do pessoal do docente além do quadro das escolas oficiais, especialmente as normas relativas à renovação dos contratos.

25. A DSEJ aceitou a recomendação do Comissariado.



Título: Relatório de Actividades do Comissariado contra a Corrupção de Macau (2008)

Edição: Comissariado contra a Corrupção, RAEM

Capa & Composição: Comissariado contra a Corrupção, RAEM

Impressão: Tipografia Welfare Lda.

Tiragem: 600 exemplares

Junho de 2009

ISSN: 1990-6374

