

ANEXO II

ALGUNS RELATÓRIOS DE INVESTIGAÇÃO CONCLUÍDOS E RECOMENDAÇÕES EMITIDAS PELO CCAC

De acordo com as alíneas 4), 9) e 12) do artigo 4.º da Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto (Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau), compete ao Comissariado contra a Corrupção, nomeadamente, averiguar da legalidade de actos ou procedimentos administrativos, no âmbito das relações entre as entidades públicas e os particulares e dar conhecimento do resultado das suas principais averiguações ao Chefe do Executivo, ou dirigir recomendações directamente aos órgãos competentes.

Transcrevem-se parte das recomendações emitidas aos serviços públicos e os relatórios de investigação apresentados ao Chefe do Executivo pelo CCAC em 2011 para conhecimento do público.

Caso I - Várias questões do Instituto Politécnico de Macau

Sumário:

- Estatuto e natureza jurídica do IPM
- Relações entre serviços ou organismos dotados de autonomia administrativa e financeira e a sua entidade tutelar
- A importância e os efeitos jurídicos dos “Estatutos do IPM”
- Quaisquer actos praticados pelo Conselho de Gestão ou por subunidades do IPM devem sempre respeitar os “Estatutos do IPM”, não podendo exceder as suas competências
- Várias subunidades e procedimentos violam as disposições contidas nos “Estatutos do IPM”
- As regras adoptadas pelo IPM contrariam os próprios “Estatutos do IPM”

* * *

Relatório síntese sobre várias questões relacionadas com a estrutura orgânica e o funcionamento do Instituto Politécnico de Macau⁸

⁸ Os anexos referidos no presente relatório são compostos exclusivamente por documentos disponibilizados pelo IPM ao CCAC para análise. Não incluem quaisquer outros documentos juntos pelo próprio CCAC ao Relatório.

ÍNDICE

Parte I: Assunto

Parte II: Análise e Fundamentação

I – Introdução

II – Questões orgânicas

1. As unidades subordinadas ao Conselho de Gestão não estão previstas nos Estatutos do IPM
 - (I) Sobre a Divisão de Apoio ao Conselho de Gestão
 - (II) Sobre a CP, a CEMP, a CEILI, a CEII e a CEIAJ
 - (III) A “*Academic Supervision and Arbitration Committee*” e a “*Teaching and Research Evaluation Committee*”
2. A criação do Conselho Técnico e Científico (CTC) encontra-se em desconformidade com o disposto nos Estatutos do Instituto Politécnico de Macau
3. Unidades académicas e Centros
4. Serviços Técnico-Administrativos

III – Quadro, dotação e recrutamento de pessoal

1. Alteração do quadro / dotação do pessoal carece da aprovação da tutela
2. Quadro / dotação do pessoal docente
3. Dotação de investigadores
4. Recrutamento, acesso e renovação da contratação do pessoal docente
5. Acesso e respectivo regime

IV – Problemas relacionados com a gestão

1. Falta de clareza do regime de impedimentos
2. Falta de um regime adequado de comunicação interna e de apresentação de opiniões
3. Regime de faltas injustificadas
4. Limitações sobre a distribuição dos salários e outros encargos
5. Critérios para o cálculo e pagamento da prestação de trabalho extraordinário
6. Critérios e legalidade das taxas de utilização por aluguer do Pavilhão Desportivo
7. Utilização de "várias" formas de actos normativos

Parte III: Conclusão

Parte IV: Recomendações

Relatório síntese sobre várias questões relacionadas com a estrutura orgânica e o funcionamento do Instituto Politécnico de Macau

Parte I: Assunto

Segundo os arquivos do Comissariado contra a Corrupção (adiante designado por CCAC), foram recebidas (até finais de 2009) diversas queixas e participações contra o Instituto Politécnico de Macau (adiante designado por IPM), tendo sido instruídos e devidamente tratados os respectivos processos.

Em 2010, o número de queixas visando o IPM continuou a aumentar, estando a maior parte das mesmas relacionada com a sua estrutura orgânica, funcionamento e gestão pessoal e financeira, de que são exemplo as seguintes:

1. Em 12 de Janeiro de 2010, o CCAC recebeu uma queixa apresentada por um trabalhador do IPM. Como membro do júri de um concurso para recrutamento de pessoal docente, o trabalhador alegou que, durante o processo de avaliação dos candidatos, o IPM havia adoptado medidas e procedimentos irregulares, levando os membros do júri a prestar falsas declarações.
2. Em 15 de Janeiro de 2010, o CCAC recebeu uma queixa apresentada por um funcionário do IPM que alegou que o IPM recruta ao exterior um grande volume de trabalhadores, especialmente pessoal docente, violando assim a política de recrutamento prioritário de pessoal docente local e reduzindo oportunidades de promoção dos mesmos.
3. Em 25 de Janeiro de 2010, o CCAC recebeu uma participação feita por um trabalhador do IPM, que alegou que um professor teria passado recibos falsos para obter dinheiro por meios fraudulentos.
4. Em 5 de Fevereiro de 2010, o CCAC recebeu uma queixa apresentada por um trabalhador, que alegou suspeitar da prática de abuso de poder por parte do IPM em benefício de interesses particulares.
5. Em 22 de Fevereiro de 2010, o CCAC detectou a existência de ilegalidades num anúncio de recrutamento de pessoal do IPM, publicado na imprensa. Face

a isto, o CCAC, em cumprimento das suas atribuições, procedeu à instrução de um processo e emitiu as respectivas recomendações.

6. Em 7 de Maio de 2010, o CCAC recebeu uma queixa apresentada por um funcionário, que alegou que o IPM permitia a terceiro a exploração ilegal de um estabelecimento de comidas nas instalações do IPM.
7. Em 14 de Maio de 2010, o CCAC recebeu uma queixa apresentada por um professor contra o recrutamento ilegal de professores por parte do IPM, solicitando por esse motivo a intervenção do CCAC.
8. Em 25 de Outubro de 2010, o CCAC recebeu uma queixa alegando que, no processo de promoção de determinado pessoal docente, o IPM teria adoptado medidas e procedimentos ilegais. O queixoso pediu a intervenção e a investigação do CCAC.
9. Em 26 de Outubro de 2010, o CCAC recebeu uma queixa alegando o eventual abuso de poder e a tomada de decisões ilegais por parte de um responsável do IPM, tendo o queixoso exigido a intervenção e a investigação do CCAC.
10. No mesmo dia, o CCAC recebeu duas queixas contra a promoção ilegal de um director de uma escola superior do IPM. Nas queixas alegava-se ainda a injustiça das disposições legais respeitantes à promoção do IPM. Os queixosos solicitaram ao CCAC que investigasse e acompanhasse devidamente o caso.

Existem ainda outras queixas que não se relata aqui.

* * *

Face à sucessiva recepção de queixas apresentadas por trabalhadores do IPM relacionadas com a organização, o funcionamento, a gestão administrativa e financeira, o recrutamento e a promoção do pessoal, o CCAC considerou, por não se estar perante meros casos fortuitos, não ser possível adoptar, no tratamento dos casos, os procedimentos normalmente levados a cabo, nomeadamente “um processo para cada queixa”, sob pena de não se conseguir resolver a totalidade dos problemas detectados no IPM. Apesar de o CCAC ter realizado, de forma contínua, o acompanhamento e tratamento das referidas queixas, as questões nelas suscitadas não puderam ser oportuna e adequadamente resolvidas. Nesta medida, e tendo cito

citadas as queixas acima como meros exemplos, o CCAC procedeu à instrução de processos para cada queixa e elaborou as respectivas conclusões, notificando devidamente os queixosos e o IPM.

Nestas circunstâncias, no intuito de conhecer concretamente a situação do IPM, bem como proporcionar ao seu pessoal docente e administrativo a oportunidade de exprimir as suas opiniões e questões, **em 24 de Maio de 2010, o Comissário contra a Corrupção e o Presidente do IPM emitiram, conjuntamente, um despacho solicitando a todo o pessoal do IPM a apresentação de queixas ou sugestões directamente ao IPM ou ao CCAC até 10 de Junho do mesmo ano, para que o CCAC pudesse proceder a uma análise e avaliação geral de todas as questões relacionadas com o IPM.**

Durante esse período, o IPM recebeu várias cartas, sendo algumas endereçadas por pessoal docente e outras por funcionários administrativos.

Posteriormente, o CCAC designou pessoal específico para analisar as diversas queixas contra o IPM, bem como para elaborar um estudo sobre o seu funcionamento, a sua estrutura orgânica e os seus regulamentos e normas internas.

* * *

O CCAC instruiu mais de uma dezena de processos no sentido de investigar as questões suscitadas nas queixas contra o IPM. Alguns desses processos foram arquivados por falta de fundamento, falta de provas e impossibilidade de confirmação das declarações do queixoso. No entanto, esta série de queixas veio de facto alertar para a existência de problemas na gestão e no funcionamento do IPM.

As queixas apresentadas reuniam as seguintes características comuns:

- (1) As queixas não foram apresentadas pelos próprios interessados, motivo pelo qual os queixosos não retiraram, do tratamento da respectiva queixa por parte do CCAC, qualquer vantagem.
- (2) Todas as queixas foram apresentadas por pessoal docente e administrativo contra o IPM, o que as distingue da generalidade das queixas recebidas no CCAC e que são geralmente apresentadas por quaisquer indivíduos contra entidades com as quais não têm qualquer relacionamento profissional, mas mantendo um

interesse directo na resolução da questão.

- (3) Muitas das queixas referiam-se a questões de diminuta importância, tendo no entanto servido para dar a conhecer o funcionamento do IPM. Alguns dos problemas apresentados subsistiam já há muitos anos sem que, até ao momento, se detectassem indícios de que os mesmos se encontrariam em vias de resolução.

* * *

Tal como acima mencionado, os arquivos demonstram que o CCAC recebeu inúmeras queixas apresentadas por trabalhadores do IPM, tendo as mesmas merecido o respectivo acompanhamento. Algumas questões suscitadas nessas queixas foram já resolvidas no seio do IPM, existindo no entanto situações que, por não terem sido adequadamente tratadas, continuam a deixar os trabalhadores do IPM insatisfeitos e a impulsionar a apresentação de novas queixas.

Nestas circunstâncias, o CCAC contactou a direcção do IPM e realizou com esta diversas reuniões de trabalho, no âmbito das quais se trocaram opiniões e se discutiram várias questões. Para que o CCAC estivesse em condições de proceder a uma análise global dos problemas existentes, e de informar e apresentar sugestões à entidade tutelar do IPM no intuito de evitar que o funcionamento, a reputação e outros assuntos do IPM continuassem a ser objecto de queixa, influenciando negativamente o desenvolvimento e a eficiência no funcionamento do IPM, o CCAC precisaria primeiramente reunir todas as informações relevantes sobre o IPM.

* * *

Para este efeito, e em cumprimento das suas atribuições, o CCAC solicitou ao IPM um grande volume de documentos e dados, nomeadamente:

- “Estatutos do Instituto Politécnico de Macau”, aprovados pela Portaria n.º 469/99/M, de 6 de Dezembro;
- “Estatuto do Pessoal do Instituto Politécnico de Macau”, aprovado pelo Despacho n.º 29/SAAEJ/99, de 23 de Agosto;
- Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 186/2008, de 29

de Dezembro;

- “Regime de recrutamento do pessoal administrativo”, “Regime de recrutamento do pessoal docente a tempo inteiro” e “Regime de recrutamento do pessoal docente do Interior da China a tempo inteiro”;
- “Declaração de impedimento de membro do júri/grupo de avaliação” e “Relatório de impedimento de membro do júri”;
- Proposta n.º 127/SAGF/RES/99 e anexo — Quadro/Dotação de pessoal não docente;
- Proposta n.º P031/PES/2009 (Nomeação do Coordenador adjunto do Centro de Formação Contínua e de Projectos Especiais) e anexo — Proposta n.º 174/SAGF/PES/96;
- “Dotação de pessoal não docente”;
- “Mapa de pessoal não docente e Regulamento do acesso deste pessoal a grau superior da carreira”, aprovados pela Deliberação n.º 06R/CG/PES/2009;
- “Solução sobre promoção na carreira do pessoal não docente”;
- Comunicação interna da Divisão de Gestão Pessoal n.º 020/PES/06 — “Regime de classificação de serviço” e relatório de auditoria;
- “Estatuto de acesso do pessoal docente do Instituto Politécnico de Macau”;
- Proposta n.º 019/SAGF/GAB/99 e “Mapa Anexo”;
- Deliberação n.º 01R/CG/2005 (*Guidelines for Staff Establishment and Promotion Criteria for the Rank of Full Professor of Macao Polytechnic Institute*);
- “*Guidelines on evaluation criteria and interview arrangements regarding recruitment of full-time teaching staff*” e “*Assessment Form for Recruitment of Academic Staff*”;
- “*Class-taught Subjects and Teaching Assessment*” e “*Internal Assessment Report on Teaching Quality*”;

- “Regulamento do Conselho Técnico e Científico do Instituto Politécnico de Macau”;
- Anexo “Subsídio de direcção e chefia”, na Proposta n.º 174/SAGF/PES/96 (14.08.96);
- Lista de membros do Conselho Técnico e Científico;
- Proposta n.º P002/PRE/2006 e a “Solução sobre Organização e Funcionamento da Comissão para o Ensino e Investigação da Língua Inglesa”;
- “Manual do Professor”;
- Deliberação do Conselho de Gestão n.º 32D/CG/2007 (No âmbito do Serviço de Assuntos Académicos, é criada a Divisão de Admissão, Matrícula e Inscrição de Alunos e alterada a designação da Divisão de Assuntos de Estudantes para Divisão de Gestão de Estudantes);
- Deliberação do Conselho de Gestão n.º 27D/CG/2009 (Delegação de competências nos chefes dos serviços administrativos e bibliotecário);
- Deliberação do Conselho de Gestão n.º 15D/CG/2009;
- “Regulamento da Comissão Pedagógica”;
- “Plano de Criação da Comissão para a Elaboração de Materiais Pedagógicos”;
- “Regulamento do Centro de Estudos de Línguas e Culturas de Macau”;
- Deliberação n.º 26D/CG/2002 (Exigência de habilitações académicas aos professores a tempo integral);
- Deliberação n.º 003R/CG/PES/02 (Regulamento sobre a atribuição de subsídio de formação ao pessoal docente e administrativo);
- Deliberação n.º 14R/CG/PES/2009 (Regulamento sobre a atribuição de subsídio de formação ao pessoal docente e administrativo”, versão actualizada;

- Deliberação n.º 21D/CG/2004 (Regulamento sobre a atribuição de prémio monetário aos professores e estudantes que participam em concursos externos em representação do Instituto Politécnico de Macau);
- Deliberação n.º 11D/CG/2002 (Disposição sobre o comparecimento ao serviço em horário fixo e o sistema de assiduidade com smart card);
- Deliberação n.º 010S/CG/PES/2009 (Regulamento sobre o horário de trabalho).

* * *

Parte II: Análise e Fundamentação

I - Introdução

Para uma melhor compreensão das questões suscitadas nas queixas apresentadas, atente-se às seguintes transcrições:

“ (...)

Comparando com os despachos publicados no Boletim Oficial da RAEM, verifica-se que as disposições dos regulamentos internos não se encontram em conformidade. Para além disso, na execução destes regulamentos, assistiu-se ainda a novas alterações, resultando a final um diploma legal que não encontra nos despachos publicados no BO qualquer correspondência.

(...)

É de salientar que o IPM funciona em regime de ano lectivo, ou seja, de 1 de Setembro a 31 de Agosto do ano seguinte. O pedido de demissão ou de aposentação por parte do pessoal docente deve ser entregue até finais do segundo semestre, ou seja, até Março ou Abril, permitindo assim ao IPM encetar os necessários procedimentos a fim de preencher as eventuais vagas, procedimentos esses que deverão estar concluídos antes do início do ano lectivo seguinte. No entanto, para o acesso a categoria de grau superior, o IPM exige ao seu pessoal docente a

entrega do respectivo requerimento no prazo de um mês a partir do início do ano lectivo seguinte. Por aquela altura, estando as vagas já eventualmente preenchidas, existiriam ainda assim vagas para a promoção do pessoal docente do IPM? Isto significa, obviamente, que o IPM não tem qualquer intenção de promover o seu pessoal docente, passando este a ser considerado para o efeito “cidadão de segunda classe”. De acordo com as formalidades geralmente adoptadas pelos serviços públicos da RAEM, as vagas deverão ser primeiramente preenchidas por pessoal interno e só depois se deverá proceder ao recrutamento externo, caso ainda existam vagas. O IPM inverteu contudo esta ordem, não se alcançando os motivos subjacentes a esta alteração.”

“(…)

O IPM necessita aperfeiçoar o seu regime de gestão e melhorar o seu funcionamento. A preocupação fundamental assenta na aplicação rigorosa das normas e regulamentos do IPM, no cumprimento do princípio “salário igual para trabalho igual”, na adopção de medidas que recompensem os bons trabalhadores e penalizem os maus trabalhadores e no justo tratamento de todos os trabalhadores. A adopção destas medidas só poderá aperfeiçoar a gestão do IPM! No entanto, caso o IPM continue a funcionar com “critérios duplos”, as medidas de aperfeiçoamento adoptadas não passarão da folha de papel e o IPM nunca alcançará qualquer progresso!

(…)

Há 5 ou 6 anos, um professor adjunto inscreveu-se num curso de doutoramento ministrado pela Universidade de Ciência e Tecnologia. Durante o período do curso, o IPM atribuiu-lhe um subsídio para o pagamento de propinas e reduziu o seu horário de trabalho. Para além disso, há 2 anos, este professor adjunto solicitou ao IPM uma licença de três meses (para além de ter conseguido a licença sem vencimento, na realidade, este professor não precisou leccionar durante um período de 6 meses). E volvidos dois anos, o mesmo informou repentinamente que “não ia continuar a frequentar o referido curso! ”

(…)

Para além disso, ao deparar-se com situações irregulares, nomeadamente, com a publicação, por parte dos funcionários, o teor do correio electrónico do respectivo

superior hierárquico, com as ausências de funcionários da RAEM sem a respectiva autorização, ou com a entrega de trabalhos académicos a terceiros sem autorização prévia, o IPM limitou-se a advertir!

(...)”

* * *

Nos termos do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro, o Chefe do Executivo (o Governador, antes da transferência de poderes) é a entidade tutelar do IPM. Dispõe o artigo 6.º o seguinte:

“1. O Instituto Politécnico de Macau está sujeito à tutela⁹ do Governador.

2. À tutela¹⁰ compete:

- a) Aprovar os estatutos do Instituto Politécnico de Macau e do pessoal do mesmo Instituto;*
- b) **Homologar todas as alterações orgânicas** e a criação extinção de cursos;*
- c) Homologar o plano anual de actividades;*
- d) Aprovar o orçamento, contas e relatório anuais;*
- e) Mandar proceder às inspecções julgadas necessárias;*
- f) Exercer outras competências resultantes da lei ou dos estatutos.”*

Para o efeito, o Chefe do Executivo tem o direito e o dever de assegurar que o IPM funcione dentro da legalidade e que desenvolva as suas actividades pedagógicas em conformidade com as linhas de acção governativa da RAEM.

⁹ O termo correcto em chinês deve ser “監督 (tutela)”, em vez de “監管 (supervisão)”.

¹⁰ Em chinês deve ser “監督實體”.

No estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, a respectiva tutela foi atribuída ao Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura através do Regulamento Administrativo n.º 6/1999, de 20 de Dezembro (Organização, competências e funcionamento dos serviços e entidades públicos). Nos termos do artigo 5.º e do anexo V do respectivo Regulamento Administrativo:

“1. O Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura exerce as competências nas seguintes áreas da governação:

- 1) **Educação;**
- 2) *Saúde;*
- 3) *Acção social;*
- 4) *Cultura;*
- 5) *Turismo;*
- 6) *Desporto;*
- 7) *Juventude;*
- 8) *Segurança social.*

2. Para efeitos do número anterior, ficam na dependência hierárquica ou tutelar do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, conforme aplicável, os serviços e entidades especificados no Anexo V ao presente regulamento administrativo, e que dele faz parte integrante.”

“ANEXO V

(a que se refere o n.º 2 do artigo 5.º)

(...)

9) **Instituto Politécnico de Macau;**

(...)”

No entanto, a entidade tutelar com competência originária ainda é o Chefe do Executivo. A par disso, algumas das questões relacionadas com o IPM estão fora do âmbito da tutela, devendo-se por isso apresentar o presente relatório ao Chefe do Executivo.

Para além disso, nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto (Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau), o CCAC funciona como órgão independente e responde perante o Chefe do Executivo. Por isso, quando forem detectadas irregularidades ou ilegalidades no funcionamento da Administração, o CCAC deverá propor ao Chefe do Executivo a correcção das mesmas, através dos respectivos meios legais.

* * *

No âmbito do tratamento de queixas relacionadas com a Administração, verificámos que muitos trabalhadores da Administração Pública negligenciam o relacionamento entre a entidade tutelar e a entidade tutelada, bem como o respectivo regime jurídico aplicável. Tomamos o IPM como exemplo.

Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei 49/91/M, de 16 de Setembro:

- “1. *O Instituto Politécnico de Macau está sujeito à tutela do Governador (actualmente, do Chefe do Executivo).*
2. *À tutela compete:*
 - a) *Aprovar os estatutos do Instituto Politécnico de Macau e do pessoal do mesmo Instituto;*
 - b) **Homologar todas as alterações orgânicas e a criação extinção de cursos;**
 - c) *Homologar o plano anual de actividades;*
 - d) *Aprovar o orçamento, contas e relatório anuais;*
 - e) *Mandar proceder às inspecções julgadas necessárias;*
 - f) *Exercer outras competências resultantes da lei ou dos estatutos.*

(...)”

Tal como acima referido, visto que o Chefe do Executivo é a “entidade tutelar competente e original” do IPM e o Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura detém a tutela do IPM por delegação de competências, o CCAC, no cumprimento das suas funções, tem o dever de apresentar as suas sugestões e conclusões sobre os problemas detectados no IPM às entidades tutelares.

Debrucêmo-nos assim, e antes de mais, sobre os conceitos fundamentais do regime jurídico sobre a tutela.

1. A “tutela administrativa” pressupõe a existência de duas pessoas colectivas distintas, a “entidade tutelar” e a “entidade tutelada”. Uma destas pessoas colectivas é necessariamente uma pessoa colectiva pública. Geralmente, é a entidade tutelada.

A “tutela administrativa” apresenta diferenças de regime quando comparadas com outros regimes de supervisão:

- (1) Em primeiro lugar, a “entidade tutelar” e a “entidade tutelada” são pessoas colectivas distintas ou pertencem a órgãos diferentes. Esta característica já a afasta do regime de supervisão estabelecido no interior de uma mesma pessoa colectiva, que configura uma situação de supervisão interna;
- (2) A tutela é diferente da supervisão jurídica que só pode ser exercida pelo Tribunal;
- (3) Não se confunde a tutela com certos tipos de supervisão interna, tais como a sujeição a autorização ou aprovação.

2. Em relação ao âmbito da tutela, podem ser consideradas duas finalidades:

- (1) visa controlar o conteúdo das decisões (tomadas pela entidade tutelada);
- (2) visa controlar a legalidade.

Em relação a (1), a entidade tutelar deve indagar se essa decisão é uma decisão oportuna e conveniente, especialmente no âmbito da gestão administrativa, financeira

e técnica. A legalidade da respectiva decisão não constitui objecto da tutela (no entanto, face à existência de indícios de ilegalidade, a entidade tutelar deverá ainda proceder ao respectivo tratamento).

Em relação a (2), a entidade tutelar deve apurar se essa decisão está ou não conforme a lei.

Segundo a doutrina tradicional, a tutela administrativa pode dividir-se em cinco modalidades:

(a) Tutela integrativa:

É aquela que consiste no poder de autorizar ou aprovar os actos da entidade tutelada.

Em relação à autorização, a entidade tutelada só pode praticar actos previamente autorizados.

Em relação à aprovação, a entidade tutelada pode praticar actos antes de obter a respectiva aprovação, mas estes não produzem quaisquer efeitos. Apenas com a aprovação da entidade tutelar, os actos são eficazes. Em suma, sem a aprovação, a entidade tutelada não pode executar as respectivas decisões (actos).

(b) Tutela inspectiva:

Consiste no poder de fiscalização da organização e funcionamento da entidade tutelada.

(c) Tutela sancionatória:

A entidade tutelar tem o poder de sancionar a entidade tutelada, isto é, a entidade tutelar poderá aplicar sanções por irregularidades que tenham sido detectadas na entidade tutelada. É uma tutela disciplinar.

(d) Tutela revogatória:

É o poder da entidade tutelar revogar os actos administrativos praticados pela entidade tutelada.

(e) Tutela substitutiva:

É o poder da entidade tutelar suprir as omissões da entidade tutelada, substituindo-se a ela na prática de actos (decisões) legalmente devidos.

* * *

No âmbito da tutela administrativa, aplicam-se os seguintes quatro princípios:

- (1) A tutela administrativa não se presume, pelo que só existe quando e nos termos em que a lei expressamente a preveja.
- (2) O âmbito e as modalidades da tutela administrativa são apenas os que a lei prever e não se presumem.
- (3) A entidade tutelar não tem o poder de dar ordens à entidade tutelada mas tem o poder de elaborar orientações sobre os actos e as actividades a desenvolver pela entidade tutelada.
- (4) Em relação às decisões tomadas pela entidade tutelar, estando preenchidos todos os requisitos previstos na lei processual, a entidade tutelada poderá apresentar a respectiva impugnação ou recurso contencioso administrativo.

Concluindo, a entidade tutelar tem o dever de controlar o conteúdo e a legalidade dos actos praticados pela entidade tutelada, assegurando que a entidade tutelada funciona e cumpre as suas funções no enquadramento legal.

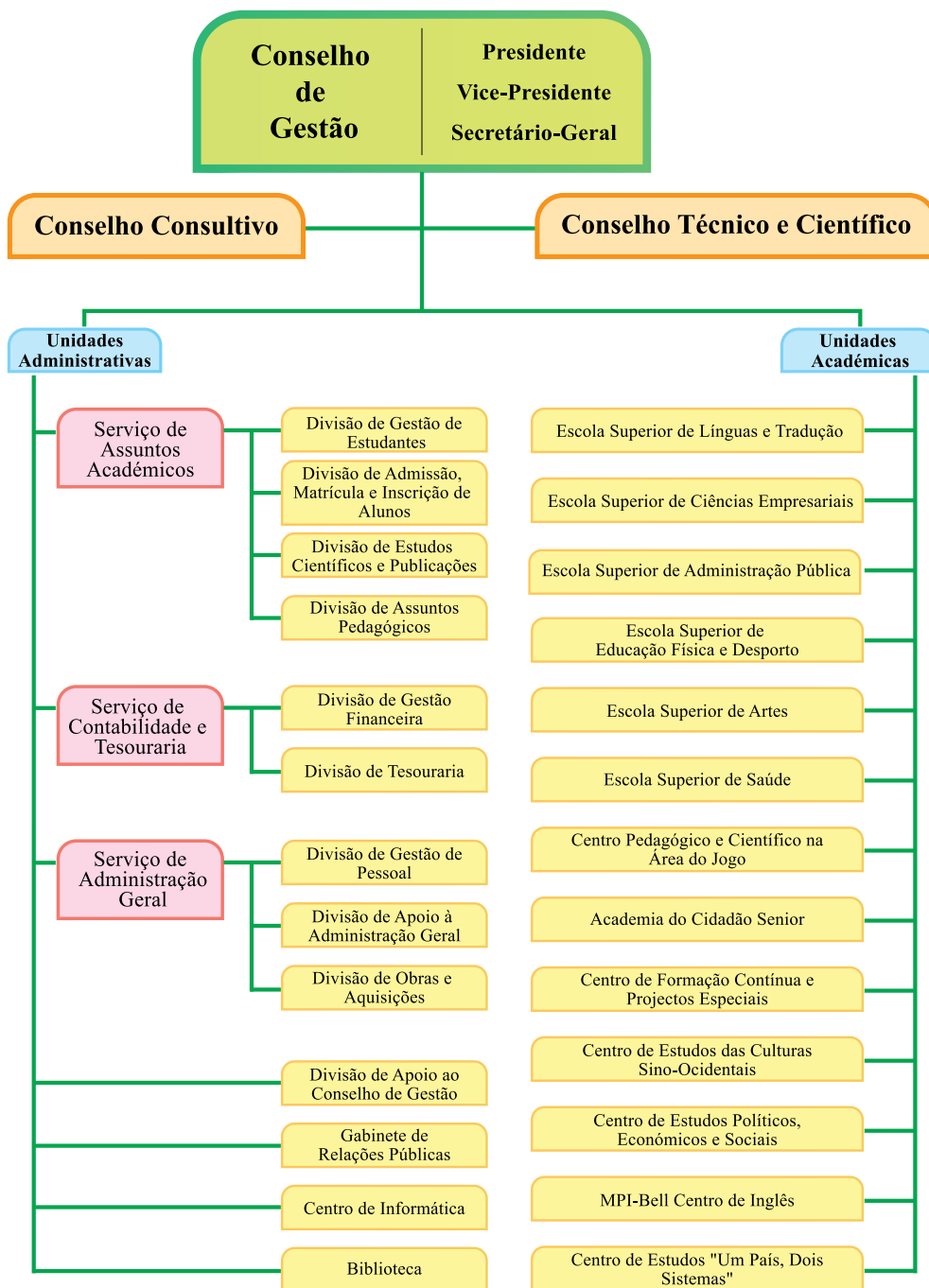
Esta é, de facto, a finalidade do regime da tutela administrativa.

À luz dos conceitos fundamentais acima apresentados, iremos seguidamente analisar as várias questões suscitadas sobre o funcionamento do IPM.

* * *

II - Questões orgânicas

Actualmente, as unidades orgânicas legais do IPM são:



A organização do IPM foi definida nos Estatutos do Instituto Politécnico de Macau, aprovados pela Portaria n.º 469/99/M, de 6 de Dezembro.

1. As unidades subordinadas ao Conselho de Gestão não estão previstas nos Estatutos do IPM

Vejamus primeiro o Conselho de Gestão. Em rigor, o Conselho de Gestão deverá corresponder em chinês a “管理委員會”. Esta é uma unidade com competência decisória, ou seja, um “comando” ou “núcleo” do IPM (que goza ainda de certas funções executivas). Os Estatutos do IPM, diploma fundamental desta entidade autónoma, definem que o Conselho de Gestão é composto por três membros (*vide* o artigo 13.º dos Estatutos do IPM):

- (1) Presidente, que preside ao Conselho de Gestão;
- (2) Vice-presidente; e
- (3) Secretário-geral.

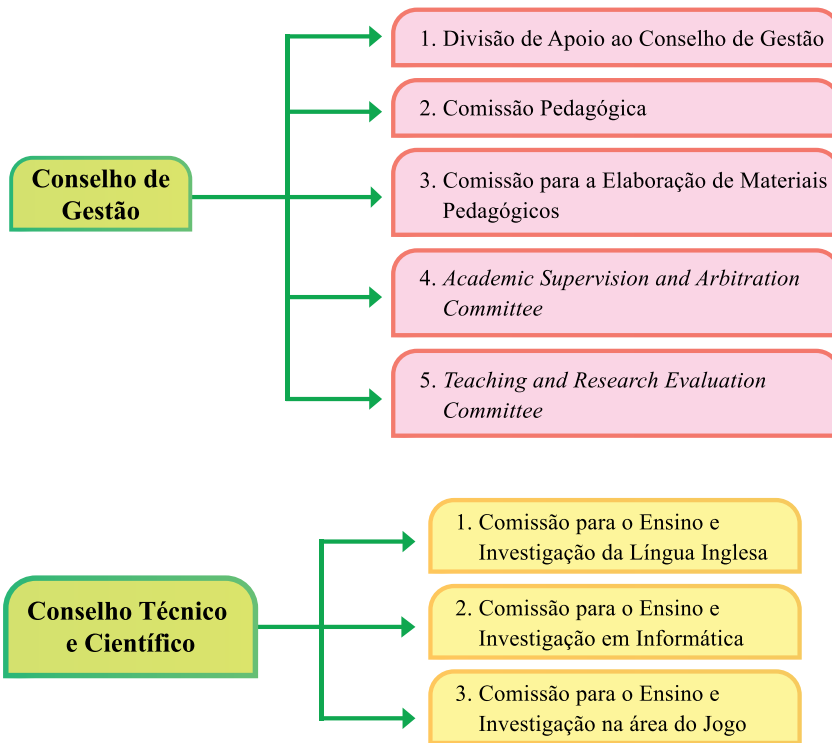
O Conselho de Gestão possui os seguintes poderes:

- (1) Poder de gestão financeira e patrimonial;
- (2) Poder de contratação de pessoal;
- (3) Poder de criação e extinção das suas unidades internas;
- (4) Poder de elaboração e revisão dos Estatutos; e
- (5) Poder de celebração de acordos com o exterior.

Em termos gerais, os regulamentos sobre o funcionamento das unidades, já claramente definidas nos Estatutos do IPM, não são objecto de análise no presente relatório, salvo raras excepções.

No decorrer da análise dos materiais enviados pelo IPM e do tratamento das respectivas queixas, verificámos que a direcção do IPM criou várias comissões e subunidades no âmbito do Conselho de Gestão e do Conselho Técnico e Científico.

Apresentam-se de seguida as mesmas:



Para uma análise sintética dos materiais disponibilizados ao CCAC, apresentamos o quadro abaixo sobre as várias “unidades novas”, designadamente, sobre a sua criação, o seu objectivo e as questões suscitadas sobre cada uma delas.

1. Base legal e processo de criação:

	Comissão/ Subunidade	Competências	Base legal apre- sentada pela Direcção do IPM	Doc. de ref.^a
Comissões criadas sob a dependência do Conselho de Gestão	Divisão de Apoio ao Conselho de Gestão	Prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho de Gestão	Artigo 34.º	Anexo 1
	Comissão Pedagógica (adiante designada por CP)	<ul style="list-style-type: none"> - Emitir pareceres sobre as políticas e o plano de estudos. - Emitir pareceres sobre a definição de indicadores de ensino e de avaliação quantitativa e qualitativa de aprendizagem. - Propor critérios de qualidade para os cursos de ensino superior. - Avaliar as propostas de aperfeiçoamento dos cursos académicos existentes e de criação de novos cursos. - Apreciar os critérios de admissão aos cursos e assuntos relacionados. 		Anexos 2 e 3
	Comissão para a Elaboração de Materiais Pedagógicos (adiante designada por CEMP)	<p>Subunidade orgânica da CP</p> <ul style="list-style-type: none"> - Coordenar, planear, gerir e supervisionar a elaboração de materiais pedagógicos. - Definir os planos de compilação de materiais pedagógicos, regime de publicação e escolha de materiais pedagógicos. - Verificar as propostas orçamentais para a compilação de materiais pedagógicos. - Apreciar a elaboração de materiais pedagógicos dos cursos curriculares e outros cursos do Instituto (Inglês, Informática, Matemática, Mandarim e Cantonense) e contratar editores de materiais pedagógicos para os diversos cursos. 	Não existe referência à base legal nem foi ouvido o CTC.	Anexo 4

Comissões criadas sob a dependência do Conselho de Gestão	<p><i>Academic Supervision and Arbitration Committee</i> (adiante designada por ASAC)</p>	<p>- Tratar dos processos no âmbito da arbitragem académica. Assistir a aulas, examinar o conteúdo dos planos curriculares, exercícios, testes, exames. Realizar entrevistas ou audiências com as partes envolvidas nos casos de arbitragem relacionados com o ensino, rever a avaliação dos alunos envolvidos e a avaliação pedagógica dos docentes envolvidos, entre outras.</p> <p>- Executar tarefas relacionadas com outras áreas académicas distribuídas pelo Conselho de Gestão.</p> <p>* Segundo o IPM, a designação e funções desta comissão serão objecto de alteração (Anexo 16).</p>	Alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º	Anexos 5 a 7
	<p><i>Teaching and Research Evaluation Committee</i> (adiante designada por TREC)</p>	<p>- Investigar e analisar processos no âmbito do ensino e da investigação científica. Assistir a aulas, examinar o conteúdo de planos curriculares, exercícios, testes, exames, e realizar entrevistas ou audiências com interessados, rever a avaliação dos alunos envolvidos e a avaliação pedagógica dos docentes envolvidos, entre outras.</p> <p>- Apresentar relatórios sobre os processos no âmbito do ensino ou da investigação científica ao Conselho de Gestão.</p>	Não existe referência ¹¹ .	Anexo 8

¹¹ De acordo com a Proposta n.º P003/DAP/2006 (vide o anexo 8), nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 14.º dos Estatutos e ouvido o CTC, o Conselho de Gestão aprovou a *Teaching and Research Evaluation Committee – Terms of Reference*. Todavia, a respectiva proposta não oferece base legal para a criação da TREC.

	Comissão/ Subunidade	Competências	Base legal apre- sentada pela Direcção do IPM	Doc. de ref. ^a
Comissões criadas sob a dependência do Conselho Técnico e Científico	Comissão para o Ensino e Investigação da Língua Inglesa (adiante designada por CEILI)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordenar o ensino e a investigação da Língua Inglesa do Instituto. 2. Elaborar planos institucionais de desenvolvimento do ensino e investigação da Língua Inglesa. 3. Avaliar a qualidade do ensino da Língua Inglesa. 4. <u>Dar pareceres no âmbito da progressão na carreira do pessoal docente da Língua Inglesa.</u> 5. <u>Participar em júris para recrutamento de professores da Língua Inglesa e proceder à sua avaliação académica.</u> 6. Garantir a implementação do Plano de Proficiência (5 níveis) da Língua Inglesa do IPM. 7. <u>Propor a nomeação de coordenadores da Língua Inglesa nas unidades académicas.</u> 8. Coordenar concursos da língua inglesa, em representação do Instituto. 	Alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º	Anexo 9
	Comissão para o Ensino e Investigação em Informática (adiante designada por CEII)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordenar o ensino e a investigação da Informática do Instituto. 2. Elaborar planos institucionais de desenvolvimento do ensino e investigação da Informática. 3. Avaliar a qualidade do ensino da Informática. 4. <u>Dar pareceres no âmbito da progressão na carreira do pessoal docente de Informática.</u> 5. <u>Participar em júris para recrutamento de professores de Informática e proceder à sua avaliação académica.</u> 6. <u>Propor a nomeação de coordenadores de Informática nas unidades académicas.</u> 7. Coordenar concursos de Informática, em representação do Instituto. 	Não existe referência à base legal nem foi ouvido o CTC.	Anexo 10

Comissões criadas sob a dependência do Conselho Técnico e Científico	Comissão para o Ensino e Investigação na Área do Jogo (adiante designada por CEIAJ)	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Definir as estratégias do desenvolvimento do ensino e da investigação na área do jogo.</u> 2. <u>Coordenar o ensino e a investigação na área do jogo.</u> 3. Avaliar os projectos de investigação na área do jogo e elaborar propostas. 4. Organizar e implementar projectos de investigação na área do jogo. 5. Estabelecer relações de cooperação com outras instituições e investigadores nesta área. 6. Executar as demais tarefas solicitadas pelo Conselho de Gestão. 	Não existe referência à base legal nem foi ouvido o CTC, não obstante terem sido ouvidos os seus membros permanentes.	Anexo 11
--	---	--	---	----------

2. Composição das novas unidades:

Comissão	Composição	Doc. de ref. ^a
CP	<p>Membros permanentes: Presidente do Instituto (como presidente), vice-presidente, directores das escolas, bibliotecário, Chefe do Serviço de Assuntos Académicos, Chefe do Centro de Informática, Chefe da Divisão de Assuntos Pedagógicos.</p> <p>Membros nomeados em cada ano académico: três professores coordenadores nomeados pelo Presidente do Instituto e dois docentes a tempo inteiro eleitos pelas diversas escolas.</p>	Anexo 3
CEMP	<p>Director: Nomeado pela CP.</p> <p>Assistente de Director: Nomeado pelo director e aprovado pela CP.</p> <p>Membros: Recomendados pelo Serviço de Assuntos Académicos, Biblioteca, Divisão de Assuntos Pedagógicos, Divisão de Estudos Científicos e Publicações, pelas escolas superiores, pela CEILI, pela CEII e pelo Grupo de Trabalho para o Ensino do Mandarim, apreciados e propostos pelo director, e aprovados pela CP.</p>	Anexo 4
ASAC	Composta por 3 professores.	Anexo 5

TREC	<p>Coordenador: Nomeado pelo Conselho de Gestão. O candidato <u>pode ser director da escola da respectiva área</u>, membro da Comissão Pedagógica ou professor.</p> <p>Membros: Convidados pelo coordenador, devem ser docentes com muita experiência na respectiva área científica, e de categoria não inferior aos indivíduos envolvidos nos projectos de ensino e investigação. Caso necessário, podem ser convidados especialistas de fora pelo coordenador.</p>	Anexo 8
CEILI	<p>Presidente: Em acumulação de funções, pelo um período de dois anos.</p> <p>Assistente do Presidente: Pode ser nomeado sob proposta do Presidente.</p> <p>Membros: Coordenadores ou responsáveis do curso de Língua Inglesa das unidades académicas.</p>	Anexo 9
CEII	<p>Presidente: Presidente do Instituto.</p> <p>Vice-presidente: Eleito por votação dos membros da Comissão.</p> <p>Membros: Coordenadores do curso de Informática das unidades académicas, Chefe do Centro de Informática, Chefe da Divisão de Assuntos Pedagógicos, Chefe da Divisão de Estudos Científicos e Publicações, o responsável pela Informática do Centro Pedagógico e Científico na Área do Jogo, e dois professores a tempo inteiro, nomeados pelo Conselho de Gestão.</p>	Anexo 10
CEIAJ	<p>Pessoal de investigação na área do jogo do Centro de Estudos Políticos, Económicos e Sociais;</p> <p>pessoal do Centro IPM-MELCO de Investigação em Tecnologias de Informação no Jogo e Diversões;</p> <p>respectivo pessoal do Centro de Formação Técnica nas Áreas do Turismo e do Jogo de Macau;</p> <p>respectivo pessoal do Centro de Investigação em Sistemas de Informação MPI-QMUL;</p> <p>representante do Centro de Informática;</p> <p>representante do “BMM-MPI Gaming Technology Testing Centre”;</p> <p>pessoal de investigação na área do jogo da Escola Superior de Ciências Empresariais;</p> <p>pessoal de investigação na área do jogo da Escola Superior de Administração Pública; entre outros.</p>	Anexo 11

* * *

Vejamos primeiramente a situação do Conselho de Gestão.

Nos termos do artigo 14.º dos Estatutos:

“1. Ao Conselho de Gestão compete assegurar a gestão administrativa, financeira e patrimonial do IPM e, em especial:

a) Definir, ouvidos o Conselho Técnico e Científico e o Conselho Consultivo, as linhas gerais e os planos de desenvolvimento do IPM;

b) Deliberar sobre os planos e relatórios do IPM e submetê-los à homologação da tutela;

c) Deliberar sobre as propostas de orçamento do IPM e submetê-las à aprovação da tutela;

d) Arrecadar as receitas próprias do IPM;

e) Aceitar, com observância das disposições legais, as doações, heranças e legados feitos a favor do IPM, que não envolvam encargos estranhos à instituição e promover as diligências necessárias à sua consolidação;

f) Autorizar, nos termos legais, a alienação, a oneração, a locação ou a constituição de outros direitos e a destruição, quando for o caso, de bens móveis e imóveis considerados dispensáveis ou inadequados;

g) Autorizar a aquisição de bens e serviços bem como a locação de bens móveis e imóveis necessários ao funcionamento do IPM;

h) Deliberar sobre a admissão e contratação de todo o pessoal do IPM;

i) Deliberar sobre a designação e exoneração dos directores e subdirectores das unidades académicas, coordenadores de centros e de cursos;

j) Autorizar, nos termos da lei e dos regulamentos do IPM, o exercício de funções docentes, em regime de acumulação, noutras instituições de ensino, mediante parecer da respectiva unidade académica;

k) Autorizar a celebração dos convénios, acordos, protocolos e contratos a que se refere o n.º 2 do artigo 3.º dos presentes estatutos;

l) Deliberar sobre todos os assuntos relacionados com o regular funcionamento do IPM que não sejam da expressa competência de outros órgãos.

2. Ouvido o Conselho Técnico e Científico compete, ainda, ao Conselho de Gestão:

a) Aprovar a criação, integração, modificação ou extinção de unidades académicas e seus departamentos, centros de estudos e de investigação;

b) Aprovar a criação, integração, modificação ou extinção dos cursos do IPM;

c) Deliberar sobre as alterações aos Estatutos do IPM e submetê-los à homologação da tutela;

d) Aprovar o Estatuto de Pessoal e outros regulamentos internos;

e) Aprovar as propostas relativas aos símbolos do IPM;

f) Fixar propinas devidas pelos alunos dos vários cursos do IPM, bem como, às propinas suplementares relativas a inscrição, realização e repetição de exames e outros actos de prestação de serviços aos alunos.

3. O Conselho de Gestão pode delegar algumas das suas competências nos seus membros e nos responsáveis das unidades académicas e administrativas do IPM.”

Como dispõe a norma acima, o Conselho de Gestão é principalmente uma unidade de decisão e o seu funcionamento é relativamente simples, precisando no entanto de apoio administrativo, nomeadamente de pessoal de secretariado. Daí que tenha sido criada a Divisão de Apoio ao Conselho de Gestão.

* * *

(I) Sobre a Divisão de Apoio ao Conselho de Gestão:

Nos termos do artigo 34.º dos Estatutos do Instituto Politécnico de Macau:

- “1. A organização dos serviços técnico-administrativos com a consequente definição de competências, é estabelecida em regulamento a aprovar pelo Conselho de Gestão.
2. O Conselho de Gestão pode, sempre que necessário, criar subunidades ou áreas funcionais dos serviços técnico-administrativos.”

Em 17 de Junho de 2002, o Conselho de Gestão deliberou a criação da Divisão de Apoio (*vide* o anexo 1), com o fim de garantir a coordenação eficaz das diversas subunidades.

Por Deliberação n.º 15D/CG/2009 do Conselho de Gestão (*vide* o anexo 12), com fundamento no disposto n.º 2 do artigo 34.º (que dispõe que “O Conselho de Gestão pode, sempre que necessário, criar subunidades ou áreas funcionais dos serviços técnico-administrativos”), o Conselho de Gestão passou a dirigir e gerir a Divisão de Apoio, que deixou assim de ser considerada uma subunidade do “serviço técnico-administrativo”. Todavia, consideramos que as subunidades não subordinadas directamente ao Conselho de Gestão, poderão passar a ficar na dependência directa deste, por deliberação e sempre que as necessidades a nível administrativo assim o justifiquem, ao abrigo do disposto na alínea l) do n.º 1 do artigo 14.º. Provavelmente, esta será a base legal mais acertada face à realidade do Instituto.

* * *

(II) Sobre a CP, a CEMP, a CEILI, a CEII e a CEIAJ:

Segundo a justificação dada pela direcção do IPM, o Conselho de Gestão criou, nos termos da alínea l) do n.º 1 do artigo 14.º dos Estatutos do Instituto Politécnico de Macau, as seguintes unidades/comissões:

- (1) Comissão Pedagógica;
- (2) Comissão para a Elaboração de Materiais Pedagógicos;
- (3) Comissão para o Ensino e Investigação da Língua Inglesa;
- (4) Comissão para o Ensino e Investigação em Informática;

(5) Comissão para o Ensino e Investigação na Área do Jogo.

De entres estas, a Comissão para o Ensino e Investigação da Língua Inglesa, a Comissão para o Ensino e Investigação em Informática e a Comissão para o Ensino e Investigação na Área do Jogo (ou seja, as últimas três comissões) são grupos de trabalho especializado criados sob o Conselho Técnico e Científico, ao abrigo dos n.ºs 1, 4 e 5 do artigo 6.º do Regulamento do Conselho Técnico e Científico.

Analisemos primeiro esta matéria.

O Conselho Técnico e Científico é um organismo original (previsto nos Estatutos) e a sua composição e competências encontram-se expressamente previstas nos artigos 18.º e 19.º dos Estatutos do Instituto Politécnico de Macau (aprovado pela Portaria n.º 469/99/M, de 6 de Dezembro).

Nos termos do artigo 19.º dos Estatutos:

*“1. Ao **Conselho Técnico e Científico** compete:*

a) **Propor**, de acordo com a política educativa do Território, as linhas de acção a desenvolver pelo IPM, nos domínios do ensino, da investigação, da extensão cultural e prestação de serviços à comunidade;

b) **Dar parecer** sobre as propostas de criação, supressão, alteração e extinção de unidades académicas, bem como de cursos do IPM;

c) **Aprovar** os regulamentos de frequência, avaliação, transição de ano e precedências;

d) **Decidir** sobre equivalências e reconhecimentos de graus, diplomas, planos de estudos e disciplinas;

e) **Propor** a constituição de júris de provas que tenham lugar no IPM para a admissão e progressão na carreira académica;

f) **Dar parecer** sobre a aquisição de equipamento científico, pedagógico e bibliográfico;

g) **Pronunciar-se** sobre qualquer outro assunto que lhe seja submetido pelo Presidente;

h) Emitir pareceres sobre alterações aos Estatutos do IPM e do respectivo Estatuto Pessoal;

i) Instituir prémios escolares.

2. A audição do Conselho Técnico e Científico é obrigatória em todas as matérias da sua competência.

3. O Conselho Técnico e Científico rege-se por regulamento próprio.”

Não é difícil verificar que o Conselho Técnico e Científico é um organismo consultivo e decisório, mas as suas competências assumem principalmente natureza consultiva. Daí que tenham sido utilizadas, nas alíneas a), b), e), f), g) e h) do artigo acima citado, as seguintes expressões:

a) Propor, de acordo com a política educativa do Território, as linhas de acção a desenvolver pelo IPM, nos domínios do ensino, da investigação, da extensão cultural e prestação de serviços à comunidade;

b) Dar parecer sobre as propostas de criação, supressão, alteração e extinção de unidades académicas, bem como de cursos do IPM;

e) Propor a constituição de júris de provas que tenham lugar no IPM para a admissão e progressão na carreira académica;

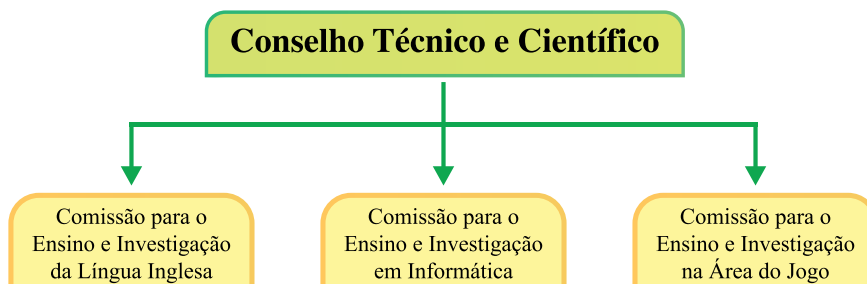
f) Dar parecer sobre a aquisição de equipamento científico, pedagógico e bibliográfico;

g) Pronunciar-se sobre qualquer outro assunto que lhe seja submetido pelo Presidente;

h) Emitir pareceres sobre alterações aos Estatutos do IPM e do respectivo Estatuto Pessoal;

No entanto, expressões diferentes foram empregadas nas alíneas c), d) e i) deste artigo, demonstrando o direito de decisão do Conselho Técnico e Científico.

Vejamos de seguida como a direcção do IPM executa o artigo acima citado.



Desde que seja discutida por grupo especializado e submetida primeiro à deliberação do Conselho Técnico e Científico e, em seguida, à deliberação do Conselho de Gestão, a criação da estrutura acima referida, que tem por objectivo a especialização de trabalhos, não apresenta qualquer problema. Contudo, este não é o procedimento adoptado na realidade, uma vez que o IPM, por iniciativa própria, procedeu à alteração dos diplomas legais em desrespeito das disposições consagradas nos seus Estatutos.

Em primeiro lugar, quanto à CEILI, de acordo com a Solução sobre a Organização e o Funcionamento da Comissão para o Ensino e Investigação da Língua Inglesa, elaborado pelo Conselho de Gestão, estipula-se o seguinte:

1. *Coordenar o ensino e a investigação da Língua Inglesa do Instituto;*
2. *Elaborar planos institucionais de desenvolvimento do ensino e investigação da Língua Inglesa;*
3. *Avaliar a qualidade do ensino da Língua Inglesa;*
4. *Dar pareceres no âmbito da progressão na carreira do pessoal docente da Língua Inglesa;*
5. *Participar em júris para recrutamento de professores da Língua Inglesa e proceder à sua avaliação académica;*
6. *Garantir a implementação do Plano de Proficiência (5 níveis) da Língua Inglesa do IPM;*

7. **Propor a nomeação de coordenadores da Língua Inglesa nas unidades académicas;**
8. *Coordenar concursos da língua inglesa, em representação do Instituto.*

Composição:

1. *Um presidente, em acumulação de funções, pelo período de dois anos;*
2. *Pode ser criado o lugar de assistente do presidente, sob proposta deste;*
3. *Membros são compostos por coordenador ou responsável do curso de Língua Inglesa das unidades académicas;*
4. *Os serviços de secretariado são fornecidos pela Divisão de Assuntos Pedagógicos.*

Habilitações académicas para o exercício do cargo de presidente e critérios de selecção:

1. *Grau de doutor;*
2. *Conhecimento elevado na área do ensino e da investigação científica da Língua Inglesa;*
3. *Publicação de, pelo menos, cinco dissertações nos periódicos principais da China e noutros países nos últimos cinco anos;*
4. *Experiência de ensino na respectiva área profissional por período não inferior a cinco anos;*
5. *Exercício de funções de coordenador de curso ou cargo superior por período não inferior a quatro anos;*
6. *O presidente é escolhido, por concurso público, de entre o pessoal docente do IPM. Os respectivos procedimentos legais são levados a cabo pela Divisão de Assuntos Pedagógicos e a escolha será apreciada e aprovada pela Comissão de Assuntos do Instituto e pelo Conselho de Gestão, respectivamente.*

Remuneração:

1. *A remuneração do presidente é equivalente à remuneração do professor coordenador, acrescido do montante correspondente ao índice 140 da tabela indiciária;*
2. *A remuneração do assistente do presidente é equivalente à remuneração do professor adjunto (ou superior), acrescido do montante correspondente ao índice 110 da tabela indiciária.*

Funcionamento:

1. *Reúne-se pelo menos uma vez por mês;*
2. *Apresenta, por escrito, ao Conselho de Gestão, um relatório semestral de avaliação do ensino e da investigação;*
3. *Apresenta, oralmente e por escrito, ao Conselho Técnico e Científico um relatório anual.*

(...)”

Como o Conselho Técnico e Científico não tem poder de decisão, os grupos/comissões especializados na sua dependência, naturalmente, também não o têm. Por outro lado, a competência dos grupos especializados já extravasa em muito a competência do CTC, pelo que a criação dos grupos bem como as disposições constantes nos seus regulamentos constituem, no fundo, uma violação à lei.

* * *

Debrucêmo-nos, em segundo lugar, **sobre a Comissão para o Ensino e Investigação em Informática.**

Tal como para a Comissão para o Ensino e Investigação da Língua Inglesa, a Solução sobre a Organização e o Funcionamento da Comissão para o Ensino e Investigação em Informática dispõe que, no que respeita a competências, a Comissão é responsável principalmente por:

1. *Coordenar o ensino e a investigação da Informática no Instituto;*
2. *Elaborar planos institucionais de desenvolvimento do ensino e investigação da Informática;*
3. *Avaliar a qualidade do ensino da Informática;*
4. *Dar pareceres no âmbito da progressão na carreira do pessoal docente de Informática;*
5. *Participar em júris para recrutamento de professores de Informática e proceder à sua avaliação académica;*
6. *Propor a nomeação de coordenadores de Informática nas unidades académicas;*
7. *Coordenar concursos de Informática, em representação do Instituto.*

* * *

Tal como as duas comissões acima referidas, a Comissão para o Ensino e Investigação na Área do Jogo também enfrenta o mesmo problema de violação dos Estatutos.

Face a esta situação, a seguinte justificação foi avançada pela direcção do IPM: ***“Nos termos da alínea l) do n.º 1 do artigo 14.º dos Estatutos, o Conselho de Gestão criou a CP, a CEMP, a CEILI, a CEII e a CEIAJ. As últimas três comissões 'são grupos de trabalho especializado criados pelo Conselho Técnico e Científico nos termos dos n.ºs 1, 4 e 5 do artigo 6.º do regulamento desta Comissão'”*** (vide a parte 6 da página 5 e o ponto 3 da parte 4 da página 4 do anexo 13).

Vejamos se tal justificação corresponde à verdade.

Nos termos do artigo 6.º do Regulamento do Conselho Técnico e Científico (adiante designado por Regulamento do CTC) (vide o anexo 14):

“1. A Comissão funciona em plenário e compreende comissões permanentes

constituídas por um representante designado por cada escola. Podem ser constituídos grupos de trabalho especializados que se pronunciam sobre assuntos particulares confiados pelo plenário, nomeadamente assuntos académicos, pedagógicos e docentes, entre outros.

(...)

4. As reuniões dos grupos de trabalho especializado serão presididas pelos chefes dos grupos. Os cargos de chefes dos grupos serão assumidos pelo presidente ou membros dos grupos designados pelo presidente.

5. As datas das reuniões serão fixadas pelos chefes dos grupos de trabalho especializado sempre que se entender necessário. As propostas apresentadas nas reuniões serão aprovadas por maioria absoluta e em plenário.”

Face às competências atribuídas às cinco comissões acima referidas, nomeadamente a CP, a CEMP, a CEILI, a CEII e a CEIAJ, verifica-se que, na prática, todas estas comissões não participam directamente no ensino e na investigação científica. No entanto, a CP, a CEMP, a CEILI e a CEII são responsáveis por supervisionar e coordenar o ensino e a investigação no Instituto, enquanto que a CEIAJ é responsável por definir estratégias de desenvolvimento do ensino e da investigação na área do jogo.

Nesta circunstância, estas comissões não possuem competências de gestão “administrativa, financeira e patrimonial”, nos termos das alíneas b) a l) do n.º 1 do artigo 14.º dos Estatutos, **pelo que o IPM não pode justificar a criação das cinco comissões com a alegação de que as mesmas são necessárias para se levar a cabo a competência prevista no estipulado na alínea l) do n.º 1 do artigo 14.º dos Estatutos.**

Por outro lado, nos termos da alínea a) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 14.º dos Estatutos:

“ 1. Ao Conselho de Gestão compete assegurar a gestão administrativa, financeira e patrimonial do IPM e, em especial:

a) Definir, ouvidos o Conselho Técnico e Científico e o Conselho Consultivo, as linhas gerais e os planos de desenvolvimento do IPM;

(...)

2. *Ouvido o Conselho Técnico e Científico compete, ainda, ao Conselho de Gestão:*

a) *Aprovar a criação, integração, modificação ou extinção de unidades académicas e seus departamentos, centros de estudos e de investigação;*

b) *Aprovar a criação, integração, modificação ou extinção dos cursos do IPM;*

c) *Deliberar sobre as alterações aos Estatutos do IPM e submetê-los à homologação da tutela;*

d) *Aprovar o Estatuto de Pessoal e outros regulamentos internos;*

e) *Aprovar as propostas relativas aos símbolos do IPM;*

f) *Fixar propinas devidas pelos alunos dos vários cursos do IPM, bem como, às propinas suplementares relativas a inscrição, realização e repetição de exames e outros actos de prestação de serviços aos alunos.*

(...)"

Quanto aos assuntos relacionados com as linhas gerais e os planos de desenvolvimento do IPM e com a aprovação dos assuntos académicos, o Conselho de Gestão é obrigado a ouvir o CTC.

Todavia, não há informação de que o Conselho de Gestão tenha ouvido o CTC antes de autorizar a criação das referidas comissões (exceptuando-se a CEILI). Mesmo que o IPM considere que a criação destas comissões foi efectuada ao abrigo do n.º 2 do art.º 14.º dos Estatutos, estaremos perante um vício de forma do respectivo procedimento.

De facto, embora o Conselho de Gestão tenha o poder de aprovar a criação, integração, modificação ou extinção de “unidades académicas e seus departamentos, centros de estudos e de investigação e os cursos do IPM”, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 14.º dos Estatutos, as verdadeiras competências das cinco comissões (A CP tem o poder de apreciar os relatórios sobre a qualidade do ensino nas escolas, emitir pareceres para a definição de indicadores de ensino e de

avaliação quantitativa e qualitativa de aprendizagem e propor critérios de qualidade para os cursos de ensino superior, emitir pareceres sobre as políticas e os planos de estudos, apreciar os critérios de admissão e supervisionar os critérios de qualidade dos cursos superiores. A CEMP é responsável por coordenar e supervisionar todos os assuntos relacionados com os materiais pedagógicos do Instituto. A CEILI e a CEII são responsáveis por coordenar, definir e avaliar o ensino e a investigação científica da Língua Inglesa e da Informática do Instituto, respectivamente. A CEIAJ é responsável por definir e coordenar o ensino e a investigação científica na área do jogo do Instituto) extravasam as atribuições de uma simples unidade académica ou centro de investigação, abrangendo, neste caso, as atribuições conferidas a diferentes entidades académicas responsáveis pela organização de diferentes cursos do Instituto Politécnico de Macau. Daí que as cinco comissões acima mencionadas não possam ser obviamente consideradas unidades académicas independentes, nos termos dos Estatutos do IPM.

Pelo exposto, o n.º 2 do artigo 14.º dos Estatutos não pode ser citado como base legal para a criação dessas comissões.

É necessário realçar que:

- A CP é responsável por trabalhos relacionados com a gestão da qualidade do ensino e dos cursos;
- A CEMP encarrega-se de trabalhos relacionados com a coordenação dos materiais pedagógicos;
- A CEILI, a CEII e a CEIAJ são responsáveis por definir e coordenar o ensino e a investigação científica da Língua Inglesa, da Informática e da área do jogo.

Face ao disposto, não é difícil concluir que:

- (1) Estas funções correspondem às competências legais do CTC e da CPC¹² [alíneas b) e f) do n.º 1 do artigo 19.º, alíneas a) a c) e e) do n.º 1 do artigo

¹² O artigo 28.º dos Estatutos do IPM regula a criação da CPC:

“1. Compete à Comissão Pedagógico-Científica:

a) Fazer propostas e dar parecer sobre assuntos de natureza pedagógica;

b) Dar parecer sobre os cursos em funcionamento e apresentar propostas de criação, alteração ou extinção de cursos;

28.º dos Estatutos)];

- (2) Quanto à CEILI e CEII, as funções de emissão de pareceres sobre a progressão na carreira do pessoal docente da Língua Inglesa/Informática, de participação nos júris para recrutamento de professores da Língua Inglesa/Informática e respectiva avaliação académica, de apresentação de propostas para a nomeação de coordenadores da Língua Inglesa/Informática nas unidades académicas, correspondem às competências legais dos directores e das Comissões Pedagógico-Científicas das diferentes escolas [vide alínea d) do artigo 25.º e alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 28.º dos Estatutos].

Por isso, mesmo que o Conselho de Gestão do IPM tivesse ouvido o Conselho Técnico e Científico antes de deliberar sobre a criação das cinco comissões acima mencionadas, o Conselho de Gestão não poderia de maneira nenhuma “alterar”, por mera deliberação, as competências dos órgãos de gestão das unidades académicas e da Comissão Pedagógico-Científica das unidades académicas do IPM, estipuladas nos Estatutos. Após a criação dessas comissões que lidam com assuntos de natureza pedagógica, é importante saber como é o que o IPM irá assegurar o estrito cumprimento das disposições legais [de acordo com o n.º 2 do artigo 19.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 28.º], que exigem a audição do CTC e do CPC antes da tomada de qualquer decisão, por parte do Conselho de Gestão, sobre os assuntos acima referidos.

Assim, tendo o Conselho de Gestão permitido que as respectivas comissões decidissem sobre os assuntos relacionados com o ensino e os materiais pedagógicos de determinadas disciplinas do IPM (como por exemplo, o inglês, a informática e o estudo da área do jogo), tal situação veio alterar

-
- c) Dar parecer sobre os regulamentos de frequência, avaliação, transição de ano e precedências;
 d) Propor acções de formação pedagógica;
 e) Elaborar os projectos de regulamentos dos cursos ou rever os já existentes e sujeitá-los a parecer do director;
 f) Apresentar, relativamente a cada curso ou programa, o projecto de plano e relatório anual de actividades, bem como a proposta de orçamento;
 g) Dar parecer sobre pedidos de equivalências das disciplinas feitas noutras instituições de ensino superior;
 h) Coordenar a avaliação do desempenho pedagógico dos docentes;
 i) Emitir parecer sobre a contratação de docentes;
 j) Organizar a distribuição anual do serviço docente;
 k) Propor acções de colaboração com entidades públicas e privadas.
 2. A Comissão Pedagógico-Científica rege-se por regulamento próprio.”

substancialmente os mecanismos de decisão do Instituto inicialmente definidos pelo legislador (o CTC dá parecer ao Conselho de Gestão e este delibera; a CPC dá parecer aos directores das escolas, e estes últimos propõem recomendações ao Conselho de Gestão, que delibera). Tendo em conta que as respectivas comissões não são constituídas por membros do CTC ou da CPC, estes são, de forma dissimulada, privados do direito de participar nas reuniões e de emitir opiniões sobre os assuntos relacionados como o ensino e a investigação do Instituto. Por este motivo, as respectivas comissões não podem ser consideradas grupos de trabalho internos do CTC ou da CPC. Para além disso, não está previsto nos Estatutos que o CTC e a CPC possam renunciar às competências concedidas pelo legislador, enquanto que o Conselho de Gestão só pode delegar algumas das suas competências nos “*seus membros e nos responsáveis das unidades académicas e administrativas do IPM*” (n.º 3 do artigo 14.º dos Estatutos).

Em resumo, o Conselho de Gestão compartilha as competências legais do CTC e da CPC com a criação de comissões de vários tipos que, de forma dissimulada, alterou os Estatutos. Este acto não se limitou a alterar o funcionamento interno do Instituto mas também a estrutura orgânica do mesmo. Por isso, mesmo que o IPM considere necessário introduzir alterações aos Estatutos, de acordo com o disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro e na alínea c) do n.º 2 do artigo 14.º dos Estatutos, os novos Estatutos devem ser apresentados à entidade tutelar para a respectiva homologação/aprovação e publicados na I Série do Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, por forma a observar os procedimentos legais e a agir em obediência à lei e ao direito.

* * *

(III) A “*Academic Supervision and Arbitration Committee*” e a “*Teaching and Research Evaluation Committee*”:

- (1) De acordo com a proposta n.º P021/DAP/2007 do IPM, o Conselho de Gestão autorizou, em 28 de Maio de 2007, a criação da “*Academic Supervision and Arbitration Committee*” e aprovou o respectivo regulamento. A referida Comissão tem por atribuições resolver casos relacionados com “conflitos ou investigação na área académica”, bem como “gerir os trabalhos nesta área segundo as orientações do Conselho de Gestão” (*vide* o anexo 5). **Mas é importante sublinhar que a proposta acima mencionada não apresenta qualquer base legal para a criação da “*Academic Supervision and Arbitration Committee*” nem para a aprovação do seu regulamento.**
- (2) Segundo a proposta n.º P54/ASAC/2009, redigida, em 29 de Outubro de 2009, pelo coordenador da “*Academic Supervision and Arbitration Committee*”, esta Comissão “*apreciou, nos últimos dois anos, várias queixas relacionadas com o acesso às carreiras e a avaliação curricular dos docentes. Ademais, relativamente à questão da alteração da denominação do ‘Instituto’ para ‘Universidade’ que se encontra inserida no âmbito do plano de desenvolvimento académico, a Comissão apresentou várias opiniões e propostas de revisão dos Estatutos do Instituto.*” Para uma melhor execução da deliberação tomada, em 11 de Setembro, pelo Conselho de Gestão, sobre as funções da “*Academic Supervision and Arbitration Committee*” no que diz respeito à “apreciação curricular” e à “arbitragem sobre assuntos académicos”, propõe-se “*a institucionalização da mesma, transformando este órgão de consulta numa entidade integrada na estrutura do IPM, e clarificando partes do seu regulamento...*”. Ouvido o “Conselho Técnico e Científico” (abreviadamente designado por TSC), o Conselho de Gestão autorizou, em 6 de Novembro de 2009, a criação da entidade “*Academic Supervision and Arbitration Committee*”, exigindo-se a realização de uma consulta jurídica para efeitos da aprovação do respectivo regulamento (*vide* o anexo 6).

A proposta supracitada não faz referência a qualquer base legal para a criação da entidade “*Academic Supervision and Arbitration Committee*”.

- (3) Segundo o parecer n.º P080/PRE/2009, de 9 de Novembro de 2009, o Presidente

do IPM indicou que, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º dos Estatutos do Instituto e após ouvido o “Conselho Técnico e Científico”, o Conselho de Gestão autorizou, em 6 de Novembro de 2009, a criação da “Academic Supervision and Arbitration Committee” e, de acordo com o estipulado na alínea b) do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro, foi solicitada ao Chefe do Executivo a homologação da decisão de criar a “Academic Supervision and Arbitration Committee”, tendo este aposto, em 20 de Novembro, o seu “visto” no respectivo documento (vide o anexo 7).

- (4) Relativamente à questão da criação da entidade “Academic Supervision and Arbitration Committee”, o CCAC chegou a receber queixas por parte do pessoal do IPM, alegando ter sido criada a referida entidade (Comissão) pelo Presidente do Instituto com o único propósito de recrutar um coordenador (vide os casos com os números de entrada 060/C/2010 e 140/C/2010). No âmbito deste caso, o CCAC chegou a reunir com representantes¹³ do IPM (vide o anexo 15), que explicaram que, em conformidade com o n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos do Instituto (segundo o qual o “Conselho de Gestão pode, sempre que necessário, criar subunidades ou áreas funcionais dos serviços técnico-administrativos”), foi criada, na dependência da Divisão de Estudos Científicos e Publicações do Serviço de Assuntos Académicos, a respectiva entidade (Comissão). **Face ao exposto, o CCAC alertou o IPM para o facto de, em conformidade com as disposições constantes nos Estatutos do Instituto, as competências legalmente atribuídas ao Serviço de Assuntos Académicos não incluem as funções atribuídas à entidade “Academic Supervision and Arbitration Committee”, motivo pelo qual o n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos do Instituto não poderia servir de base legal para a criação da mesma.**

Sobre o mesmo assunto, o IPM acrescentou que a “Academic Supervision and Arbitration Committee” “tem como missão principal prestar apoio e apresentar opiniões sobre casos relacionados com conflitos e investigação na área académica ao Conselho de Gestão, a quem competirá a decisão final. Entretanto, o IPM questionou ainda se seria possível aplicar o disposto na alínea l) do n.º 1 do artigo 14.º dos Estatutos do IPM (que diz “Deliberar sobre todos os assuntos relacionados com o regular funcionamento do IPM que não

¹³ Nessa reunião estiveram presentes os representantes do IPM, nomeadamente o Vice-Presidente, o Secretário Geral, o Chefe do Serviço de Administração Geral, o Chefe da Divisão de Gestão de Pessoal e Assessor Jurídico.

sejam da expressa competência de outros órgãos”) como base legal para a criação, na dependência do Conselho de Gestão, da “*Academic Supervision and Arbitration Committee*”. Neste contexto, o CCAC recomendou que o IPM desse mais atenção à necessária relação de dependência entre as competências conferidas a uma nova entidade e as funções do próprio Instituto, devendo o mesmo fornecer à entidade tutelar todos os detalhes sobre a criação de tal entidade (Comissão) e, uma vez homologada por aquela, assegurar que a denominação da nova entidade coincide com as suas próprias funções.

Os representantes do IPM comprometeram-se a “*proceder à análise da situação referente à criação de entidades, que extravasa a competência do Instituto, e a submeter a mesma a ratificação junto da entidade tutelar*”.

Em 17 de Maio de 2010, segundo o ofício remetido pelo presidente do IPM ao CCAC, relativamente à questão da “*Academic Supervision and Arbitration Committee*”, “*o IPM se encontra de momento a proceder à alteração da sua denominação e das suas funções de acordo com os Estatutos do Instituto Politécnico de Macau, e irá submeter a mesma a homologação tutelar uma vez finalizado o processo de revisão*” (vide o anexo 16).

De facto, com base na resposta dada pelo IPM sobre a alteração da denominação e das funções da “*Academic Supervision and Arbitration Committee*”, verificou-se que **o Instituto procedeu apenas a um acompanhamento pontual da referida entidade mas deixou de cumprir em concreto o compromisso assumido de “proceder à análise da situação referente à criação de entidades, que extravasa a competência do Instituto, e submeter a mesma a homologação junto da entidade tutelar”.**

Contudo, no Despacho do Chefe do Executivo n.º 15/2011, de 31 de Janeiro, (revisão dos “Estatutos do Instituto Politécnico de Macau”), não foi encontrada qualquer referência à matéria em causa.

- (5) Por outro lado, relativamente à questão acima referida, ficou demonstrado que o IPM se apercebeu da impossibilidade de aplicar as disposições da alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º dos Estatutos do Instituto como base legal para a criação da “*Academic Supervision and Arbitration Committee*”. No entanto, na reunião realizada em 3 de Maio de 2010, os representantes do IPM nunca mencionaram que a criação da referida entidade (Comissão) havia sido baseada nas disposições acima indicadas, pelo contrário,

fizeram apenas referência ao n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos do IPM (segundo o qual o “Conselho de Gestão pode, sempre que necessário, criar subunidades ou áreas funcionais dos serviços técnico-administrativos”) como base legal para a criação da respectiva entidade (Comissão), na dependência da Divisão de Estudos Científicos e Publicações do Serviço de Assuntos Académicos. O facto demonstra que o IPM tentou uma nova abordagem legal para justificar a criação da “Academic Supervision and Arbitration Committee”, apresentando posteriormente como base legal a norma da alínea l) do n.º 1 do artigo 14.º dos Estatutos do Instituto, quando os representantes do CCAC demonstraram a sua discordância com o fundamento legal inicialmente apresentado.

- (6) De acordo com a resposta do IPM enviada ao CCAC em ofício datado de 17 de Maio de 2010, “*O IPM encontra-se de momento a proceder à alteração da sua denominação e das suas funções de acordo com os Estatutos do Instituto Politécnico de Macau, e irá submeter as mesmas a homologação tutelar uma vez finalizado o processo de revisão*”. Sendo assim, torna-se importante alertar o IPM para o facto de a alínea l) do n.º 1 do artigo 14.º, **não prever claramente as matérias que não são da expressa competência de outros órgãos (competência residual do Conselho de Gestão) e que estão relacionadas com o regular funcionamento do IPM, nada tendo a ver com aquelas que se encontram consagradas nas alíneas b) a k) do n.º 1 do mesmo artigo, que abrangem simplesmente as competências relacionadas com a gestão administrativa, financeira e patrimonial do IPM.**
- (7) Passando agora para a questão relacionada com a criação da “*Teaching and Research Evaluation Committee*”, apesar de não ter sido encontrado qualquer documento de referência sobre a sua criação, que depende da existência de casos, de acordo com as disposições do seu Regulamento, o seu coordenador é nomeado pelo Conselho de Gestão e os respectivos membros são convidados por este, a quem compete gerir os assuntos pedagógicos relacionados com determinada unidade académica ou com unidades académicas interdisciplinares. Nesta circunstância, de acordo com as disposições do n.º 1 do artigo 18.º, do n.º 2 do artigo 19.º e das alíneas a) e h) do n.º 1 do artigo 28.º dos Estatutos do IPM, antes de se proceder à criação da “*Teaching and Research Evaluation Committee*”, mesmo que a natureza do caso o justificasse, teriam, para o efeito, que obrigatoriamente ouvir as opiniões do Conselho Técnico e Científico e da Comissão Pedagógico-Científica
- (8) O Coordenador escolhido pelo Conselho de Gestão pode ser Director da

respectiva unidade académica [nos termos da alínea a) do artigo 25.º dos Estatutos do Instituto Politécnico de Macau, “Ao director compete garantir a gestão e a coordenação da respectiva unidade académica e, em especial: a) Representar a respectiva unidade académica e garantir o seu normal funcionamento”]. Sobre esta questão, o Conselho pode ficar com dúvidas sobre se o director estará habilitado a intervir ou se existirá abuso de poder discricionário no tratamento de questões relacionadas com a unidade académica a que este pertence. Daí que, as disposições da alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º, da alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º, do n.º 2 do artigo 34.º e da alínea l) do n.º 1 do artigo 14.º dos Estatutos do Instituto, **não possam servir de base legal para a criação da entidade “Teaching and Research Evaluation Committee”, devendo o IPM proceder a uma reflexão e análise no sentido de determinar se a criação da respectiva entidade constitui uma violação dos próprios Estatutos do Instituto.**

- (9) **Seja como for, compreendemos perfeitamente que o IPM, dada a sua experiência relativamente às necessidades e às exigências das actividades que leva a cabo, sinta a necessidade de criar comissões específicas e grupos de trabalho na dependência dos órgãos de administração para coordenação geral e organização das actividades das unidades académicas ou órgãos, com vista a melhorar e aumentar a eficiência administrativa. Mas convém realçar que os órgãos que pretendem criar bem como as suas funções não deverão nunca extravasar as competências previstas nos Estatutos do Instituto Politécnico de Macau para os diferentes órgãos de administração, o que, a acontecer, poderá ser visto como uma violação dos princípios e normas pré-definidos pelo legislador nos referidos Estatutos.**

* * *

2. A criação do Conselho Técnico e Científico (CTC) encontra-se em desconformidade com o disposto nos Estatutos do Instituto Politécnico de Macau

- (1) Nos termos do artigo 2.º do Regulamento do Conselho Técnico e Científico, a sua composição é a seguinte:

“a) O Presidente, que preside;

- b) *O vice-presidente;*
- c) *Os directores das unidades académicas;*
- d) *Os sub-directores das unidades académicas;*
- e) *Os coordenadores de centros (incluindo os coordenadores adjuntos);*
- f) *Os coordenadores dos cursos (incluindo os coordenadores adjuntos);*
- g) *No máximo, dois professores coordenadores ou possuidores do grau de doutor em representação do pessoal docente dos respectivos cursos ou programas.”*

Ademais, de acordo com as disposições do artigo 16.º do Regulamento do CTC (que dispõe que o regulamento é aprovado em plenário realizado em 3 de Março de 2005 e que entra em vigor no dia seguinte à realização do próximo plenário após aprovação do Conselho de Gestão) e do n.º 1 do artigo 8.º (segundo o qual o plenário do CTC reúne-se três vezes em cada ano lectivo, nomeadamente em Outubro, Fevereiro e Julho) há razões para acreditar que o CTC tenha iniciado funções já em Julho de 2005.

(2) Todavia, nos termos do n.º 2 do artigo 18.º dos Estatutos do IPM:

“Compõe o Conselho Técnico e Científico:

- a) *O Presidente, que preside;*
- b) *O vice-presidente;*
- c) *Os directores das unidades académicas;*
- d) *Os subdirectores das unidades académicas;*
- e) *Os coordenadores de centros;*

- f) *Os coordenadores dos cursos;*
- g) *Os professores coordenadores e os possuidores do grau de doutor.*¹⁴

Por isso, existem diferenças significativas entre as disposições do Regulamento do CTC e as disposições dos Estatutos do IPM relativamente à composição do Conselho Técnico e Científico.

- (3) Segundo a explicação dada pelo IPM (*vide* o ponto 2 da parte 4 da página 4 do anexo 13) o cargo de director do Centro de Estudos Políticos, Económicos e Sociais e do Centro de Inglês MPI-BELL, são ambos exercidos, desde 2005, pelo Presidente do IPM, ficando os respectivos subdirectores responsáveis pela administração dos referidos órgãos. Por outro lado, sabe-se que são nomeados coordenadores adjuntos para a maior parte dos cursos de licenciatura e de bacharelato, sendo estes responsáveis pela gestão do funcionamento dos mesmos. Por estarem directamente envolvidos com as actividades de gestão e por conhecerem de perto o funcionamento e as necessidades das diferentes unidades académicas/cursos, considerou-se justo, atento às disposições dos Estatutos do IPM no que se refere aos cargos de “coordenadores de centros” e de “coordenadores de cursos”, fazer incluir os cargos de “coordenadores adjuntos de centros” e “coordenadores adjuntos de cursos” no Regulamento do CTC.

Por outro lado, o CTC contava já, em 2005, com aproximadamente quarenta membros, todos eles pessoal docente, sendo uns professores coordenadores e outros possuidores do grau de doutor. Ao mesmo tempo, verificou-se ainda um aumento rápido e sustentável do número de professores possuidores do grau de doutor, pelo que, se todos viessem a integrar o CTC, o funcionamento e a eficiência do mesmo poderiam ser eventualmente afectados, razão pela qual se considerou ser de limitar o número de membros ao estritamente necessário à composição do CTC, especialmente no que diz respeito a essa classe de

¹⁴ De acordo com a versão chinesa:

“技術暨學術委員會的組成如下：

- a) 院長，主持委員會；
- b) 副院長；
- c) 各學術單位校長；
- d) 各學術單位副校長；
- e) 各中心主任；
- f) 各課程主任；
- g) 教授和持有博士學位者。”

membros. Entretanto, o disposto no artigo 18.º dos Estatutos do IPM não obriga a que todos os professores coordenadores e os possuidores do grau de doutor sejam membros do CTC. Assim, tendo em consideração os dois aspectos acima mencionados, o CTC procedeu à revisão da sua composição de acordo com a deliberação tomada em Plenário a 3 de Março de 2005.

O IPM indicou ainda que nos termos da alínea f) do artigo 7.º¹⁵ dos Estatutos do IPM, o Instituto tem capacidade institucional para elaborar os seus regulamentos internos, incluindo neste caso os do CTC, e que, segundo o n.º 3 do artigo 19.º¹⁶, o CTC se rege por regulamento próprio. Ou seja, de acordo com o Regulamento do CTC, pode este apresentar propostas de alteração ou proceder à aprovação do seu regulamento, pelo que a revisão da composição do CTC, estabelecida em regulamento próprio, está em conformidade com as disposições do artigo 18.º dos Estatutos do IPM.

- (4) Contudo, é importante aqui realçar que a explicação dada pelo IPM para a revisão da alínea g) do artigo 2.º do Regulamento do CTC (que dispõe que *“No máximo, dois professores coordenadores ou possuidores do grau de doutor em representação do pessoal docente dos respectivos cursos ou programas”*) assenta no facto de se ter registado um aumento rápido e sustentável do número de professores possuidores do grau de doutor e na eventualidade de se vir a afectar o funcionamento e a eficiência do CTC caso todos eles se tornassem membros do mesmo, motivos que impulsionaram a limitação do número de membros ao estritamente necessário à composição do CTC, especialmente no que diz respeito a essa classe de membros. Pela explicação dada, entendemos que o Instituto reconhece que no caso de se manter a actual composição do CTC em conformidade com a alínea g) do n.º 2 do artigo 18.º dos Estatutos do IPM (*“Professores coordenadores e possuidores do grau de doutor”*) a eficiência do CTC poderá ser afectada. Tudo isto revela que há de facto um reconhecimento tácito por parte do IPM de que a actual composição do CTC permite que as pessoas que reúnam as respectivas condições, nomeadamente serem professores coordenadores ou possuidores do grau de doutor, se tornem automaticamente membros do CTC, participando directamente nas discussões sobre as actividades do Instituto. E, com o aumento do número de pessoas

¹⁵ Artigo 7.º dos Estatutos do IPM: *“O IPM tem capacidade institucional para: (...) f) Elaborar os seus regulamentos internos, de acordo com a lei e os presentes estatutos (...)”*.

¹⁶ N.º 3 do artigo 19.º dos Estatutos do IPM: *“O Conselho Técnico e Científico rege-se por regulamento próprio”*.

que reúnem as respectivas condições, especialmente quando já se contava, em 2005, com aproximadamente quarenta membros, todos eles pessoal docente, sendo uns professores coordenadores e outros possuidores do grau de doutor, o CTC decidiu proceder à revisão da sua composição.

- (5) **Todavia, a decisão tomada pelo IPM alterou, concretamente, o estipulado na alínea g) do n.º 2 do artigo 18.º dos Estatutos do Instituto**, porque nesta norma não é imposto limite ao número de membros do Conselho (professores ou possuidores do grau de doutor) nem a sua participação depende da selecção por parte da organização ou do superior, ao passo que **no regulamento do CTC do IPM é previsto um limite ao número de membros (dois representantes, no máximo), entre outros requisitos (indicação de membros)**.

Quer dizer então que a participação dos professores ou possuidores do grau de doutor no CTC depende, no fundo, de decisão da organização ou da intenção do superior (neste caso, pode ser Conselho de Gestão, Directores das escolas, Subdirectores das escolas ou coordenadores de cursos). Entretanto, o respectivo regulamento define claramente o número máximo de membros (dois professores coordenadores ou possuidores do grau de doutor em representação do pessoal docente dos respectivos cursos ou programas) estando, neste caso, o poder de decisão nas mãos da organização ou do superior, podendo estes indicar ou não representantes dos professores para fazerem parte do CTC.

- (6) Segundo o IPM, os diferentes centros e as unidades académicas que concedem graus de licenciatura e de bacharelato estabelecem normalmente cargos de coordenadores adjuntos responsáveis pelos trabalhos de gestão, pelo que se poderá justificar a criação dos cargos de “coordenadores adjuntos de centros” e de “coordenadores adjuntos dos cursos” nos termos da alínea e) e f) do n.º 2 do artigo 18.º dos Estatutos do IPM (que se referem aos “coordenadores de centros” e aos “coordenadores de cursos”, respectivamente). Mas estas disposições legais não fazem qualquer referência expressa à existência dos respectivos cargos de coordenadores adjuntos. Nesta circunstância, se prestarmos atenção ao disposto na alínea b) (O vice-presidente) e na alínea d) (Os subdirectores das unidades académicas) do n.º 1 do artigo 18.º, verificamos que a interpretação feita pelo IPM não coincide com a verdadeira intenção do legislador, que prevê expressamente no respectivo diploma a existência de cargos de apoio na composição do CTC das diferentes unidades académicas, nada prevendo quanto à existência dos cargos de apoio aos cargos previstos nas alíneas e) e f).

- (7) Se formos comparar a redacção do n.º 1 do artigo 21.º dos Estatutos do IPM, relativa à composição de um outro órgão de administração do IPM – O Conselho Consultivo, que é composto por “ (...) c) *O Presidente*; d) *O vice-presidente* (...) g) *Os directores das unidades académicas* (...)”, percebe-se perfeitamente que o legislador pretendeu enumerar taxativamente os membros que compõem o Conselho Consultivo do Instituto, entre os quais o “vice-presidente”, sem no entanto fazer qualquer referência aos “subdirectores das unidades académicas” ou a outros cargos de apoio. Será que no caso do Conselho Consultivo, também se deverá lançar mão da interpretação feita pelo IPM no sentido de fazer incluir nesta enumeração legal os “Subdirectores das unidades académicas” e outros cargos “secundários”? Parece ser demasiado forçoso, caso seja essa a interpretação do IPM.

Por isso, consideramos que deve ser essa a explicação jurídica para o assunto em análise. **Em termos de produção jurídica, não há dúvidas de que o legislador teve em consideração a hipótese de integrar cargos de apoio na composição dos órgãos de governo do IPM, uma vez que expressamente previu na letra da norma os cargos que considerou deverem integrar a essa composição. Por isso, não se deve interpretar as disposições das alíneas e) e f) do n.º 2 do artigo 18.º como incluindo também os “coordenadores adjuntos de centros” e os “coordenadores adjuntos dos cursos”.**

- (8) Importa sublinhar que, de acordo com o n.º 1 do artigo 23.º dos Estatutos do IPM, “*O IPM estrutura-se em unidades académicas na forma de Escolas Superiores, Centros e Academias (...)*”¹⁷, o que significa que os centros criados pelo IPM (de acordo com a informação fornecida pelo IPM, as unidades académicas com a denominação oficial de “研究所” têm igualmente a denominação inglesa de “Centre”¹⁸), podem ter um estatuto equiparado a “Escolas Superiores” e “Academias independentes”. E nos termos do artigo 30.º dos Estatutos do IPM, “*O Presidente, após deliberação do Conselho de Gestão e ouvido o Conselho Técnico e Científico, pode autorizar a criação, no IPM, de centros integrados ou não em unidades académicas (...)*”¹⁹

¹⁷ De acordo com a versão chinesa:

“澳門理工學院由多個學術單位組成，其形式為高等學校、中心、書院.....”。

¹⁸ Como o Centro de Estudos Políticos, Económicos e Sociais e o Centro de Inglês MPI-BELL (vide o anexo 17).

¹⁹ De acordo com a versão chinesa:

“經聽取技術暨學術委員會的意見後，並經由理事會決議，院長可批准在澳門理工學院成立中心，該等中心可作為或不作為學術單位的一部份.....”。

(9) Segundo o artigo 24.º dos Estatutos do IPM:

“1. (...)

2. *Quando as circunstâncias o justificarem o director pode ser coadjuvado por um subdirector, que o substitui nas suas faltas e impedimentos.*
3. *O Presidente pode, sob proposta do director da respectiva unidade, nomear um coordenador para proceder à organização e coordenação das actividades de cada curso, área ou centro.*
4. *Os directores e os subdirectores das unidades académicas, os coordenadores de centros e de cursos são nomeados e exonerados pelo Presidente, após deliberação do Conselho de Gestão, ouvido o Conselho Técnico e Científico.”²⁰*

Segundo esta redacção, a intenção do legislador é a de **permitir somente a nomeação de cargos de apoio, neste caso de “subdirectores”**, no seio das unidades académicas. Ademais, é permitido ao Presidente, sob proposta do responsável máximo da respectiva unidade académica, o “director”, nomear um “coordenador de cada curso, área ou centro”, daí surgirem portanto as designações de “coodenadores de centros” e “coordenadores dos cursos”. Todavia, a norma em questão dos Estatutos do IPM não prevê a possibilidade de se criarem cargos de apoio aos “coordenadores” (ou seja, “coordenadores adjuntos de centros” e “coordenadores adjuntos dos cursos”).

- (10) **Outra conclusão que se pode tirar é o facto de os “centros” que se encontram integrados nas unidades académicas, apenas poderem ter um “coordenador de centro” e não um “coordenador adjunto”.** E quanto aos centros “independentes”, não integrados nas unidades académicas, o legislador não deixou qualquer referência expressa. Seja como for, fica assente que, de acordo com as disposições das alíneas e) e f) do n.º 2 do artigo 18.º dos Estatutos do IPM, integram o Conselho Técnico e Científico, os

²⁰ De acordo com a versão chinesa:

“一、(……) 二、在需要的情況下，校長可由一名副校長協助，在其缺席和因故不能視事時，代替其工作。三、經有關學術單位校長建議，院長可委任一名主任安排和協調每一課程、領域或中心的工作。四、經聽取技術暨學術委員會意見，並經理事會決議，由院長任免各學術單位的校長和副校長、中心主任和課程主任(……)”。

“coordenadores de centros” e os “coordenadores dos cursos”. Todavia, apesar de os Estatutos do Instituto não proibirem expressamente a criação dos cargos de apoio referidos, no seio dos respectivos “centros”, mesmo que o Instituto os queira criar, os nomeados não poderão ser considerados membros do CTC por inerência (sem qualquer prejuízo dos que reúnem as necessárias condições, nomeadamente, serem professores possuidores do grau de doutor).

- (11) Existe um outro pormenor que merece uma especial atenção e que se prende com o facto de, na versão chinesa das alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 18.º; da alínea g) do n.º 1 do artigo 21.º e do artigo 24.º dos Estatutos do IPM, serem utilizadas as denominações de 校長(*directores de escola*) e 副校長(*subdirectores de escola*) para designar os responsáveis máximos e os cargos de apoio das unidades académicas, respectivamente, e na redacção portuguesa as denominações correspondentes são “os directores / subdirectores das unidades académicas” respectivamente. Portanto, as denominações em chinês referentes aos responsáveis máximos e os cargos de apoio das respectivas unidades académicas 校長(*directores de escola*) e 副校長(*subdirectores de escola*) não se reconduzem somente aos “directores e aos subdirectores das Escolas Superiores”, devendo incluir, ainda, na versão chinesa, a denominação dos responsáveis máximos e cargos de apoio das unidades académicas como, academias, centros e centros de Investigação.

Por outras palavras, quanto às “unidades académicas” denominadas de “centros” (中心 / 研究所) pode o Presidente do Instituto, nos termos do n.º 2 e n.º 4 do artigo 24.º, nomear “subdirector” que tem no fundo um estatuto equiparado ao dos “subdirectores das Escolas Superiores ou Academias”. Face ao exposto, quando os “centros” (中心 / 研究所) criados pelo IPM (incluindo o Centro de Estudos Políticos, Económicos e Sociais e o Centro de Inglês MPI-BELL) tiverem estatutos equiparados a “unidades académicas independentes”, o respectivo “subdirector” assume, no fundo, o estatuto de “*subdirector da unidade académica*” previsto na alínea d) do n.º 2 do artigo 18.º dos Estatutos do IPM, reunindo igualmente condições para integrarem, por inerência, o CTC. Não vemos qualquer problema em relação a esse aspecto.

- (12) **O facto de o Instituto se ter apoiado no “Regulamento Interno do CTC” para criar os cargos de “coordenadores adjuntos de centros” e de “coordenadores adjuntos dos cursos”, tornando-os membros por inerência do CTC, vem alterar a intenção do legislador quanto ao disposto no n.º 2 do artigo 18.º dos Estatutos do IPM.**

- (13) Face ao exposto, nos termos da alínea f) do artigo 7.º e da alínea d) do n.º 2 do artigo 14.º dos Estatutos do IPM, pode o Instituto, atendendo às necessidades, elaborar ou rever os seus regulamentos internos. Contudo, tal competência deverá sempre ser exercida "no respeito da lei e dos Estatutos do Instituto", não podendo (nem devendo) extravasar as competências neles consagradas, pois, caso contrário, poder-se-á estar perante uma revisão ilegal dos mesmos.
- (14) Assim, **a revisão efectuada ao Regulamento Interno do CTC quanto à sua composição** (*aumentando, por um lado, e diminuindo, por outro, o número de membros de determinada classe*), **prevista nas alíneas e) e g) do n.º 2 do artigo 18.º dos Estatutos do IPM, deixa de ser entendida como uma simples revisão do regulamento interno do CTC, uma vez que foi feita à revelia do previsto nos Estatutos do Instituto.**
- (15) De acordo com a alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro (segundo a qual “*À tutela compete aprovar os estatutos do Instituto Politécnico de Macau*”) e a alínea c) do n.º 2 do artigo 14.º dos Estatutos do Instituto (de acordo com a qual “*Ouvido o Conselho Técnico e Científico compete, ainda, ao Conselho de Gestão deliberar sobre as alterações aos Estatutos do IPM e submetê-los à homologação da tutela*”), **no caso de o IPM entender ser necessário proceder à revisão da composição do CTC para um melhor funcionamento do mesmo, é importante que essa revisão seja feita em conformidade com os procedimentos legalmente previstos, nomeadamente, devendo, em primeiro lugar, ser ouvida a opinião do CTC, procedendo depois à deliberação da revisão relativa ao n.º 2 do artigo 18.º dos Estatutos, e finalmente, submetê-la à homologação da entidade tutelar (em vez de se proceder simplesmente à respectiva revisão com base na deliberação em Plenário de 3 de Março de 2005, como efectivamente sucedeu) de forma a evitar que a composição e o funcionamento do CTC estejam em desconformidade com os Estatutos, o que poderá prejudicar a imagem e a credibilidade do IPM.**

* * *

3. Unidades académicas e Centros

Nos termos do artigo 23.º dos Estatutos do IPM:

“1. O IPM estrutura-se em unidades académicas na forma de Escolas Superiores, Centros e Academias vocacionadas para projectos de ensino que asseguram a docência, a investigação e outras actividades de interesse científico, cultural, técnico, artístico e comunitário.

2. O IPM, sem prejuízo do disposto da alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º, possui as seguintes unidades académicas: (...)

*3. O IPM, de acordo com a lei aplicável e o disposto nos presentes estatutos, pode **propor** a criação ou integração de novas unidades académicas, bem como a modificação ou extinção das existentes.”* **(Nota: o IPM só tem o direito de apresentar propostas)**

Ademais, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º:

“Ouvido o Conselho Técnico e Científico compete, ainda, ao Conselho de Gestão: a) Aprovar a criação, integração, modificação ou extinção de unidades académicas e seus departamentos, centros de estudos e de investigação.”

E de acordo com o artigo 30.º dos Estatutos do IPM:

“O Presidente, após deliberação do Conselho de Gestão e ouvido o Conselho Técnico e Científico, poder autorizar a criação, no IPM, de centros integrados ou não em unidades académicas, destinados à investigação, estudo, formação, extensão de acções didácticas ou prestação de serviços à comunidade, compatíveis com as suas finalidades.”

Nos termos das disposições supracitadas, os “centros” do IPM podem ser subunidades “integradas em determinada unidade académica” ou uma “entidade independente”. Por outro lado, a criação de “unidades académicas” (como por exemplo o Centro de Estudos Políticos, Económicos e o Centro de Inglês MPI-BELL) implica que **seja obrigatoriamente ouvido o Conselho Técnico e Científico” antes da deliberação pelo “Conselho de Gestão”, sendo depois**

submetida a mesma, pelo Presidente, a homologação tutelar, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro [que dispõe que “À tutela compete: (...) b) *Homologar todas as alterações orgânicas e a criação extinção de cursos (...)*”].

* * *

1) A criação de unidades académicas viola o disposto nos Estatutos do IPM

- (1) De acordo com o organograma fornecido pelo IPM (*vide* o anexo 17), para além das 7 unidades académicas, incluindo Escolas Superiores e Academias criadas ao abrigo do n.º 2 do artigo 23.º dos Estatutos do Instituto, foi ainda detectada a existência das unidades académicas abaixo indicadas:

Unidade académica	Base legal	Parecer do CTC	Homologação tutelar	Doc. de ref. ^a
Centro Pedagógico e Científico na Área do Jogo	Criado, em 2 de Julho de 2009, pelo Conselho de Gestão ao abrigo dos artigos 14.º e 19.º dos Estatutos do IPM.	Sim	Não	Anexo 18
Centro de Formação Contínua e de Projectos Especiais	De acordo com a disposição da alínea d) do n.º 1 do artigo 24.º dos antigos Estatutos do IPM, este centro já se encontrava integrado, em 1992, na estrutura do IPM como unidade orgânica, que corresponde à unidade académica na actual estrutura do Instituto.			
Centro de Estudos de Culturas Sino-Ocidentais	Criado em 10 de Setembro de 2001. Não foi encontrada qualquer referência à base legal para a sua criação, mas o mesmo figura no organograma do IPM na edição do APM (<i>Administração Pública de Macau</i>) a partir de 2002. Ademais, este centro é ainda indicado como unidade académica integrada no IPM nas edições da colecção “ <i>Macau – Livro do Ano</i> ”, de 2003 a 2009.	Não	Não	Anexos 19 a 21
Centro de Estudos Políticos, Económicos e Sociais	Fruto da fusão entre o Centro de Estudos Sócio-Económicos e o Centro de Estudos e Planeamento de Recursos Humanos, em Maio de 2007, não foi encontrada qualquer referência à base legal para a sua criação. Foi encontrada referência a este centro na edição de 2008 do APM (<i>Administração Pública de Macau</i>) e nas edições de 2008 e 2009 da colecção “ <i>Macau - Livro do Ano</i> ” como unidade académica integrada na estrutura do IPM.	Não	Sim	Anexos 20 a 22
Centro de Inglês MPI-BELL	Criado em Agosto de 2002 e sem qualquer informação sobre a base legal para a sua criação. Foi encontrada referência a este centro nas edições da APM (<i>Administração Pública de Macau</i>) e da colecção “ <i>Macau - Livro do Ano</i> ” a partir de 2003, como unidade académica integrada na estrutura do IPM.	Não	Sim	Anexos 20, 21 e 23

Centro de Estudos «Um País, Dois Sistemas»	Criado por despacho do Chefe do Executivo mas sem qualquer informação sobre a base legal para a sua criação. Foi encontrada referência a este centro na edição de 2009 da colecção “ <i>Macau - Livro do Ano</i> ” como unidade académica integrada no IPM.	Não	Sim	Anexos 21 e 24
--	---	-----	-----	----------------

(2) Segundo os dados acima indicados, aquando da criação do “Centro de Estudos de Culturas Sino-Occidentais”, do “Centro de Estudos Políticos, Económicos e Sociais”, do “Centro de Inglês MIP-BELL” e do “Centro de Estudos «Um País, Dois Sistemas»”, o IPM não fez constar na documentação a base legal para a criação dos mesmos. De acordo com o organograma do IPM e com as informações de domínio público fornecidas pela Administração [publicadas no “APM” (*Administração Pública de Macau*) e no “*Macau - Livro do Ano*”], todos os centros acima mencionados são unidades académicas do IPM, daí que, nos termos da lei, **a sua criação só produza efeitos após ouvido o Conselho Técnico e Científico, pois, caso contrário, os respectivos procedimentos estão inquinados de vícios legais** (mesmo no caso do Centro de Estudos «Um País, Dois Sistemas», que foi criado por despacho do Chefe do Executivo, competiria ao IPM assegurar a legalidade do procedimento). **E relativamente à criação do “Centro Pedagógico e Científico na Área do Jogo” e do “Centro de Estudos de Culturas Sino-Occidentais”, as respectivas propostas não chegaram a ser submetidas a homologação tutelar.**

(3) Quanto à criação do “*History Research Centre on Macau History*”, de acordo com a proposta n.º P014/CFCPE/09 do Chefe da Divisão de Estudos Científicos e Publicações (*vide* o anexo 25), (do qual fazem parte 16 trabalhadores do IPM, com doutoramento na área de história, que, para um melhor aproveitamento das suas habilitações e capacidades, foram incumbidos pelo Instituto do projecto intitulado “*Macau Local Records Project*”, assumindo o Presidente do IPM o cargo de Director do referido Centro, sendo também posteriormente criados mais dois cargos de subdirector. Segundo a proposta), sugeriu-se que o centro fosse criado ao abrigo do artigo 30.º dos Estatutos do IPM. Mas, por fim, o Conselho de Gestão autorizou a criação do mesmo ao abrigo do estipulado na alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º dos Estatutos do IPM. Como se pode ver, esse centro é considerado pelo IPM como

uma das suas unidades académicas integradas, não se tendo no entanto encontrado qualquer informação sobre a homologação deste centro pela entidade tutelar, motivo pelo qual consideramos que a sua criação é ilegal.

- (4) Importa indicar que o Presidente desempenhou em acumulação o cargo de director do respectivo centro, e criou mais dois cargos de subdirector. De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 24.º dos Estatutos do IPM *“Quando as circunstâncias o justificarem o director pode ser coadjuvado por um subdirector, que o substitui nas suas faltas e impedimentos”*. Nesta medida, cada unidade académica só poderá ter um subdirector, motivo pelo qual a criação de dois cargos de subdirector, no âmbito do “*History Research Centre on Macau History*”, constitui uma violação do disposto nos Estatutos do IPM.

2) Os procedimentos relativos à criação de entidades cooperativas e centros de investigação académica encontram-se em desconformidade com o estipulado nos Estatutos do IPM

- (1) Nos termos do n.º 2 do artigo 3.º dos Estatutos do IPM:

“Para a prossecução dos seus fins, o IPM pode estabelecer convénios, acordos, protocolos e contratos com instituições públicas ou privadas, congéneres e de ensino superior universitário, nacionais ou estrangeiras, e associar-se ou participar na criação e funcionamento de outras pessoas colectivas, ainda que de direito privado, de âmbito territorial ou internacional.”

E de acordo com as disposições da alínea a) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 19.º dos Estatutos do IPM:

“1. Ao Conselho Técnico e Científico compete:

a) Propor, de acordo com a política educativa do Território, as linhas de acção a desenvolver pelo IPM, nos domínios do ensino, da investigação, da extensão cultural e prestação de serviços à comunidade;

(...)

2. *A audição do Conselho Técnico e Científico é obrigatória em todas as matérias da sua competência.*

(...)”

Em relação à criação de entidades cooperativas no domínio da investigação académica, antes que o Conselho de Gestão venha a autorizar o estabelecimento de convénios, acordos, protocolos e contratos nos termos do n.º 2 do artigo 3.º dos Estatutos do IPM, deve em primeiro lugar, ouvir o CTC. E após obtida a respectiva autorização, deverá submetê-la a homologação tutelar em conformidade com o estipulado na alínea b) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro.

- (2) De acordo com o quadro das subunidades do IPM (*vide* o anexo 17), as subunidades com denominação de centros (中心/研究所) que não se encontram integrados no organograma do IPM são, nomeadamente²¹:

²¹ Neste quadro não consta um outro centro que vem referido num artigo publicado em 21 de Setembro de 2010, no Jornal Ou Mun (página B7), que diz que: “Entrou em funcionamento o novo Centro (Centro de Investigação e de Testes de Televisão Digital Terrestre) criado conjuntamente pelo IPM e Direcção dos Serviços de Regulação de Telecomunicações. As produtoras ou entidades interessadas podem mediante pedido a entregar junto dos Serviços de Regulação de Telecomunicações, uma vez deferido, enviar os produtos ao referido centro onde serão submetidos aos respectivos testes. Após os testes, o IPM ficará incumbido de apresentar um relatório sobre os resultados que será submetido à aprovação da DSRT. Os produtos que passarem os testes, serão devidamente divulgados na página electrónica dos serviços competentes para consulta do público.” (*vide* o anexo 75).

Denominação	Parecer do CTC	Homologação tutelar	Base legal	Entidade cooperativa	Anexo
Centro de Estudo de Línguas e Culturas de Macau (doravante designado por Centro de Línguas)	Sim	Sim	Alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º dos Estatutos do IPM	Universidade de Língua e Cultura de Pequim e Instituto de Linguística Aplicada do Ministério da Educação	26 e 27
Centro Científico na Área do Jogo IPM - Zhong Shan (doravante designado por Centro de Estudo na Área do Jogo)	Sim	Sim		Universidade de Zhong Shan	27
Centro IPM-MELCO de Investigação em Tecnologias de Informação no Jogo e Diversão (doravante designado por Centro MELCO em Tecnologias de Informação no Jogo)	Não	Sim	Sem referência	MELCO	28
<i>IPM-BMM Testing Centre for Gaming Devices</i> (doravante designado por Centro de BMM)	Não	Sim	Artigos 3.º e 4.º	<i>Bellamy Mill & Monypenny Co.</i>	29
Centro de Investigação em Sistemas de Informação MPI-QMUL (doravante designado por Centro QMUL)	Não	Sim	Sem referência	<i>Queen Mary University of London</i>	30
Centro de Formação e Avaliação de Línguas	Criado em Dezembro de 1997 nos termos dos antigos Estatutos		Sem referência	Universidade de Língua e Cultura de Pequim	31

Centro de Estudos dos PALOPs	Não	Sim	Sem referência	Universidade de Estudos Estrangeiros de Pequim/ Na dependência da Escola Superior de Línguas e Tradução	32
Centro de Tradução de Chinês e Inglês e de Estudos de Intercâmbio Intercultural (doravante designado por Centro de Tradução de Chinês e Inglês)	Não	Sim	Sem referência	Na dependência da Escola Superior de Línguas e Tradução	33

- (3) Com excepção do Centro de Tradução Chinês-Inglês que funciona na dependência da Escola Superior de Línguas e Tradução, os restantes 7 centros enumerados no quadro acima têm os seguintes modelos de funcionamento:

Designação	Composição dos órgãos de gestão (executivos) e despesas de funcionamento	Anexo
Centro de Línguas	<p>Director: É rotativamente o presidente do IPM, o presidente do Conselho dos Assuntos Académicos da Universidade de Língua e Cultura de Pequim e o presidente do Instituto de Linguística Aplicada do Ministério da Educação.</p> <p>Organismo permanente: O Secretariado do Centro de Línguas está instalado nas instalações do IPM, com a instalação simultânea de um gabinete de ligação tanto na Universidade de Língua e Cultura de Pequim como no Instituto de Linguística Aplicada do Ministério da Educação.</p> <p>Director executivo: A ser desempenhado por um dos funcionários do IPM.</p> <p><u>Despesas de funcionamento: As despesas de funcionamento do Secretariado e dos Gabinetes de Ligação são suportadas por verbas angariadas pelos 3 órgãos.</u></p>	34 e 35
Centro de Estudos dos Jogos	<p>A gestão do Centro é entregue ao Centro de Estudos do Delta do Rio das Pérolas da Universidade de Zhongshan.</p> <p>* Falta o regulamento do Centro e a Informação n.º I016/PRE/2009 sobre a constituição do mesmo, aprovada pelo Conselho de Gestão.</p>	36

Centro IPM-MELCO de Investigação em Tecnologias de Informação no Jogo e Diversão	Vogais: Três designados pelo IPM e três pelo Centro IPM-MELCO de Investigação em Tecnologias de Informação no Jogo e Diversão Presidente: Um dos membros representantes designados pelo IPM. Director do Centro: Recrutado pelo IPM é responsável pela gestão dos assuntos correntes do Centro. Despesas de funcionamento: Num prazo de dois anos (de Maio de 2007 a Abril de 2009), a MELCO efectuou um investimento no valor de dois milhões de patacas.	28
<i>BMM Testing Centre for Gaming Devices</i>	Despesas de funcionamento: Cabe ao IPM a cedência das instalações, a realização de obras simples de remodelação e ainda a prestação de apoio técnico na fase da instalação do Centro, enquanto que a BMM se responsabiliza pelo recrutamento de pessoal técnico e pela organização de acções de formação destinadas aos quadros locais e ainda pela disponibilização de fundos num montante anual não inferior a 300 mil patacas (durante dois anos), destinados à promoção do desenvolvimento da investigação científica e à concessão de bolsas de estudo.	29
Centro de Investigação em Sistemas de Informação MPI-QMUL	Vogais: Três designados pelo IPM e três pelo <i>Queen Mary, University of London</i> . Presidente: Um dos membros representantes designados pelo IPM.	30
Centro de Estudos dos PALOPs	Directores: São dois (cargos assumidos respectivamente pelo presidente do IPM e pelo reitor da Universidade das Línguas Estrangeiras de Pequim). Subdirectores: São três (dos quais dois pertencem aos quadros do IPM, e são nomeadamente o director da Escola Superior de Línguas e Tradução e Jorge Bruxo, e o terceiro é oriundo da Universidade das Línguas Estrangeiras de Pequim).	32
Centro de Formação e Avaliação de Línguas	Foi constituído em Dezembro de 1997 de acordo com os estatutos anteriores. Não há dados sobre o director do Centro ou outros órgãos de gestão (executivos).	31

- (4) De acordo com os dados revelados no quadro do ponto 2.(2) deste Relatório, o Centro de Línguas e o Centro de Estudos dos Jogos foram constituídos pelo IPM nos termos do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º dos Estatutos do IPM. Isto significa que o IPM reconhece esses dois centros como sendo unidades académicas. Em relação ao Centro IPM-MELCO de Investigação em Tecnologias de Informação no Jogo e Diversão, ao *BMM Testing Centre for Gaming Devices*, ao Centro de Investigação em Sistemas de Informação MPI-QMUL, ao Centro de Estudos dos PALOPs e ao Centro

de Formação e Avaliação de Línguas, os seus documentos constitutivos não contêm a respectiva fundamentação legal. Todavia, de acordo com os dados publicitados pela Administração (*Anuário de Macau dos anos de 2002 a 2009*), o Centro IPM-MELCO de Investigação em Tecnologias de Informação no Jogo e Diversão, o *BMM Testing Centre for Gaming Devices* e o Centro de Formação e Avaliação de Línguas são considerados pelo IPM como unidades a ele subordinadas.

- (5) Importa salientar que a criação dos centros atrás referidos foi fruto de cooperação do IPM com instituições académicas locais e exteriores à RAEM. Em termos da estrutura orgânica, os mesmos centros não constituem organismos internos do IPM nem se encontram subordinados ao mesmo, são sim instituições constituídas pelo IPM em colaboração com outras entidades independentes. No que se refere ao modo de funcionamento, quer em termos da composição dos órgãos de gestão (executivos) (cabe aos responsáveis de três ou de duas das partes gerir / orientar os membros do conselho), quer da nomeação dos responsáveis (a título de exemplo, o cargo de director do Centro de Línguas é assumido rotativamente pelos dirigentes dos três órgãos, sendo que a gestão do Centro de Estudos dos Jogos é entregue à Universidade de Zhongshan), quer ainda em termos do financiamento (a título de exemplo, **as despesas de funcionamento do Secretariado e dos Gabinetes de Ligação do Centro de Línguas** são suportadas pelas verbas angariadas pelos três órgãos; o Centro IPM-MELCO de Investigação em Tecnologias de Informação no Jogo e Diversão conta com o investimento de dois milhões de patacas por parte da MELCO; no âmbito do *BMM Testing Centre for Gaming Devices*, a BMM assegura ao IPM a disponibilização de fundos num montante anual não inferior a 300 mil patacas, destinados à promoção do desenvolvimento da investigação científica e à concessão de bolsas de estudo), esses centros não funcionam na dependência directa do IPM. **Daí que se suscite a questão sobre a possibilidade de o IPM considerar as instituições colaboradoras supramencionadas como suas “subunidades”.**
- (6) Por outro lado, apesar de o IPM ter submetido assunto cuja decisão em termos legais não lhe cabe – no que respeita à constituição de uma instituição em cooperação com uma outra entidade e à aceitação do financiamento das entidades privadas – à apreciação e homologação da tutela, não existem dados que indiquem ter sido ouvido o Conselho Técnico e Científico aquando da constituição do Centro IPM-MELCO

de Investigação em Tecnologias de Informação no Jogo e Diversão (vocado para a prestação de serviços de desenvolvimento de softwares para a indústria do turismo e do jogo), da constituição do *BMM Testing Centre for Gaming Devices* (destinado a desenvolver um critério de certificação para os dispositivos de jogos de Macau) e ainda do Centro de Investigação em Sistemas de Informação MPI-QMUL (destinado a efectuar estudos sobre as técnicas aplicadas na multimédia e na Internet). De acordo com a análise feita no ponto 2.(1), e nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 19.º dos Estatutos, deve ser ouvido o Conselho Técnico e Científico sempre que o IPM crie unidades académicas em cooperação com outras entidades, sob pena de violação das disposições dos Estatutos.

- (7) De acordo com o ponto 2.(3), o prazo de validade do acordo de cooperação entre o IPM e a BMM, fixado em dois anos, já terminou. Pelo facto de o IPM não ter facultado uma cópia do referido acordo de cooperação, o CCAC não teve acesso ao seu conteúdo. Caso a renovação automática não esteja prevista nesse acordo de cooperação e o IPM pretenda continuar a manter a cooperação com a BMM, deve ser, em conformidade com a lei, ouvido o Conselho Técnico e Científico e submetida essa pretensão à homologação do Secretário da tutela.
- (8) Em relação ao Centro de Tradução Chinês-Inglês, o presidente do *English Language Teaching and Research Committee*, através de uma informação datada de 31 de Outubro de 2006, propôs a criação de uma instituição de investigação independente – o Centro de Tradução e de Estudos de Intercâmbio Intercultural do IPM – e a nomeação do respectivo director. Após a apreciação por parte do Conselho de Gestão, o centro passou a ser denominado “Centro de Tradução e Estudos Interculturais” e integrado numa unidade académica do IPM, ou seja na sua Escola de Línguas e Tradução (*vide* o anexo 33). Todavia, dispõe o artigo 30.º dos Estatutos que “*O Presidente, após deliberação do Conselho de Gestão e ouvido o Conselho Técnico e Científico, pode autorizar a criação, no IPM, de centros integrados ou não em unidades académicas*”. Assim, mesmo que se trate da criação de centros no seio das unidades académicas do IPM, é necessária a audição do Conselho Técnico e Científico em conformidade com a lei, seguida da homologação da tutela nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M.

- (9) Por outro lado, o IPM atribui a mesma designação em chinês, “中心主任 / 副主任”, que corresponde em português a “Director / Subdirector de Centro” e “Coordenador / Coordenador adjunto de Centro de Estudos ou de Investigação” consoante a situação, ao cargo de chefia / vice-chefia dos centros independentemente do facto de estarem em causa centros com diferente relevância na estrutura orgânica do IPM (sendo alguns deles equiparados a unidades académicas e os restantes considerados centros não autónomos que ficam na dependência das unidades académicas ou centros autónomos que não ficam na dependência das unidades académicas). Assim, na realidade, poderá acontecer que esse pessoal de chefia / vice-chefia, embora provido no cargo com a mesma designação, tem na prática diferentes direitos e obrigações. A título de exemplo, no caso de “中心主任 / 副主任”, a que corresponde em português “Director / Subdirector de Centro”, os seus titulares são equiparados a Director / Subdirector de Escola e designados por inerência para integrar o Conselho Técnico e Científico, uma vez que o centro que dirigem é uma unidade académica. Entretanto, no caso de “中心主任 / 副主任”, a que corresponde em português “Coordenador / Coordenador adjunto de Centros de Estudos ou de Investigação” (centros estes que podem ser subunidades das unidades académicas ou unidades autónomas que não são subordinadas às unidades académicas), os titulares do cargo de “Coordenador adjunto” não podem ser designados para integrar o Conselho Técnico e Científico por inerência, mas sim através do preenchimento do requisito estipulado na alínea g) do n.º 2 do artigo 18.º dos Estatutos, ou seja, quando estejam na qualidade de professor coordenador, habilitado com grau de doutor. Assim, é recomendável que o IPM atribua ao pessoal de chefia / vice-chefia uma designação apropriada em função da natureza e da relevância na estrutura orgânica da unidade que dirige (que tanto pode tratar-se de um centro autónomo equiparado a uma unidade académica, de um centro autónomo não integrado em unidades académicas, de um centro subordinado a uma unidade académica, etc.), por forma a evitar a confusão ou o surgimento de dúvidas desnecessárias em sede do IPM ou no seio da sociedade, particularmente quando estão em causa questões relacionadas com a nomeação e a responsabilização do pessoal. Assim, e por forma a que a nomeação de pessoal, a divisão de trabalhos e ainda o funcionamento dos respectivos centros se sustentem nos princípios da legalidade e da boa fé, consagrados no Código de Procedimento Administrativo, torna-se necessário respeitar o princípio da correspondência, ou seja, adoptar uma designação que corresponda perfeitamente às funções efectivamente desempenhadas pelos seus titulares.

3) Nem todas as unidades académicas dispõem de uma Comissão Pedagógico-Científica de acordo com a lei e nem todos os seus regulamentos respeitam rigorosamente o estipulado nos Estatutos

(1) Está previsto no n.º 1 do artigo 24.º dos Estatutos que são órgãos das unidades académicas o director e a Comissão Pedagógico-Científica.

Entretanto, dispõe o n.º 2 do artigo 27.º daqueles Estatutos que:

“Compõem a Comissão Pedagógico-Científica de cada Escola:

- a) O director da Escola, que preside;*
- b) O subdirector;*
- c) Os coordenadores dos cursos ministrados na Escola;*
- d) Um representante dos professores dos respectivos cursos ou programas.”*

Dispõe ainda o n.º 3 do mesmo artigo que:

“Compõem a Comissão Pedagógico-Científica da Academia do Cidadão Sénior:

- a) ... ;*
- b) Um docente ou técnico da Academia, designado pelo director;*
- c) Cinco a nove individualidades, de reconhecida competência em áreas preferencialmente ligadas às actividades da Academia, designadas pelo Presidente sob proposta do director.”*

O n.º 2 do artigo 28.º prevê que **“A Comissão Pedagógico-Científica rege-se por regulamento próprio”**. Como não está prevista nos Estatutos a forma de selecção do *“d) Um representante dos professores dos respectivos cursos ou programas”*, o IPM poderá definir esta matéria aquando da elaboração do respectivo regulamento, podendo esse representante ser indigitado pelo director da escola, ser eleito de entre os docentes dos respectivos cursos ou programas, ser o professor coordenador com maior antiguidade ou o docente mais antigo detentor do grau de doutor caso não exista um professor coordenador, etc.

(2) A pedido do CCAC, o IPM facultou regulamentos da Comissão Pedagógico-Científica de 4 escolas, nomeadamente da Escola Superior de Ciências Empresariais (ESCE), da Escola Superior de Artes (ESA), da Escola Superior de Saúde (ESS) e da Escola Superior de Educação Física e Desporto (ESEFD), faltando a entrega dos regulamentos da Comissão Pedagógico-Científica da Escola Superior de Línguas e Tradução (ESLT), da Escola Superior de Administração Pública (ESAP), da Academia do Cidadão Sénior (ACS) e de outras unidades académicas não previstas nos Estatutos, não tendo o IPM informado sobre a existência, ou não, dos referidos regulamentos.

(3) Dos regulamentos apresentados pelo IPM, extrai-se o seguinte:

Designação da escola	Composição da Comissão Pedagógico-Científica	Funcionamento	Obs.
ESCE	-- Director -- Coordenadores dos cursos -- Coordenadores adjuntos dos cursos -- Membros <i>ad hoc</i> , designados por cooptação	Reúne-se pelo menos uma vez por mês.	Anexo 37
ESA	-- Director -- Coordenadores dos cursos (nomeadamente do curso de música, do curso das artes visuais e do curso de design) -- Coordenador do curso de design -- Assistente administrativo para os assuntos académicos (Todos os membros estão identificados pelos respectivos nomes)	Reúne-se pelo menos uma vez por mês.	Anexo 38
ESS	-- Director -- Coordenadores dos cursos -- Coordenador adjunto dos cursos -- Professor coordenador -- Docente possuidor do grau de doutor Num total de 7 elementos.	Não está previsto no respectivo regulamento.	Anexo 39
ESEFD	Não está prevista no respectivo regulamento.	Não está previsto no respectivo regulamento.	Anexo 40

(4) De acordo com os quadros de pessoal disponíveis na página electrónica do IPM, nenhuma das suas 6 escolas, nomeadamente as 4 atrás referidas, a ESLT e a ESAP, dispõe de um subdirector a que se refere o n.º 2 do artigo 24.º dos Estatutos (*vide* os anexos 41 e 42). Por esta razão, é natural que a figura do subdirector não se encontre no elenco dos elementos que

compõem a Comissão Pedagógico-Científica das 4 escolas supracitadas.

- (5) Em relação ao “representante dos professores dos respectivos cursos ou programas” que integra a Comissão Pedagógico-Científica de acordo com os Estatutos do IPM, nenhum dos regulamentos da Comissão Pedagógico-Científica das 4 escolas facultados pelo IPM prevê uma definição clara dessa figura. Todavia, o coordenador adjunto dos cursos é um dos elementos que compõem a Comissão Pedagógico-Científica da ESCE, da ESA e da ESS. (De acordo com os dados constantes do anexo 41, a ESCE dispõe de 5 coordenadores dos cursos, nomeadamente de contabilidade e finanças, de comércio, de comércio electrónico, de gestão e de relações públicas, dos quais apenas o do curso de comércio electrónico é coadjuvado por um coordenador adjunto de cursos; a ESA dispõe de 3 coordenadores dos cursos, nomeadamente de design, de música e de artes visuais, sendo que o curso de design também dispõe de dois coordenadores adjuntos do curso; a ESS dispõe de 3 coordenadores de curso, 1 dos quais é do curso de enfermagem geral e os restantes 2 são do curso de tecnologia de diagnóstico e terapêutica, disponível em duas variantes, a tecnologia biomédica e a farmácia. O curso de enfermagem geral também dispõe de um coordenador adjunto de curso.) Segundo os esclarecimentos prestados pelo IPM, o coordenador adjunto de cursos é o “representante dos professores dos respectivos cursos ou programas”. Porém, como nem todos os cursos dispõem de um coordenador de cursos, este facto constitui prova suficiente do cumprimento defeituoso dos Estatutos por parte do IPM.

Por outro lado, de acordo com o respectivo regulamento, compõem a Comissão Pedagógico-Científica da ESS os professores coordenadores e docentes possuidores do grau de doutor. Todavia, após a consulta da respectiva lista do corpo docente, verifica-se que a ESS não tem professores coordenadores, mas sim professores adjuntos num total de 8. Nos termos do disposto no artigo 12.º do Estatuto do Pessoal Docente, aprovado pelo despacho n.º 29/SAAEJ/99, de 23 de Agosto, com alterações introduzidas pelo despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 186/2008, de 29 de Dezembro, só podem ter acesso à categoria de professor adjunto, ou ingressar nessa categoria, os candidatos que se encontrem habilitados com doutoramento, razão pela qual a ESS dispõe de, pelo menos, 8 docentes com o grau académico de doutor. No Regulamento

da Comissão Pedagógico-Científica da ESS, está previsto que a mesma Comissão é composta por um total de 7 elementos, de entre os quais 1 é director da escola, 3 são coordenadores de curso, 1 é coordenador adjunto de cursos e 2 são docentes com o grau académico de doutor. No entanto, não está definida com clareza a forma de assegurar que o representante dos professores de cada curso integre a Comissão Pedagógico-Científica.

- (6) **Nestes termos, a composição da Comissão Pedagógico-Científica da ESCG, da ESA e da ESS não está em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 27.º dos Estatutos.**
- (7) A par disso, importa salientar que foi nomeado pessoal administrativo / pessoal não docente para integrar a Comissão Pedagógico-Científica da ESA. Como o disposto no n.º 2 do artigo 27.º é aplicável à composição da Comissão Pedagógico-Científica de todas as escolas superiores (com excepção da Academia do Cidadão Sénior²²), o pessoal não docente não pode, nos termos da lei, integrar a Comissão Pedagógico-Científica da ESA — salvo nos casos em que o legislador tenha indicado expressamente qual o pessoal não docente que poderá ser designado para integrar a Comissão em causa. Assim, é óbvio que a Comissão Pedagógico-Científica da ESA não está composta em conformidade com os Estatutos.
- (8) Por outro lado, a Comissão Pedagógico-Científica é um órgão colegial. Pelo facto de nos regulamentos da Comissão Pedagógico-Científica das escolas supramencionadas, não se encontrarem definidos o quórum, formas e procedimentos de votação, direitos e deveres dos participantes nas reuniões, o que são deliberações válidas, exigências para a elaboração das actas, o mecanismo de substituição (a título de exemplo no caso de vacatura do director de escola, do coordenador de cursos, etc.), aplica-se o disposto nos artigos 16.º a 30.º do Código de Procedimento Administrativo, relativos ao funcionamento dos órgãos colegiais.

²² Dispõe o n.º 3 do artigo 27.º dos Estatutos que “*Compõem a Comissão Pedagógico-Científica da Academia do Cidadão Sénior: a) (...); b) Um docente ou técnico da Academia, designado pelo director; c) Cinco a nove individualidades, de reconhecida competência em áreas preferencialmente ligadas às actividades da Academia, designadas pelo Presidente sob proposta do director*”. A inclusão do pessoal não docente na Comissão Pedagógico-Científica constitui uma norma excepcional que o legislador definiu somente para o caso concreto da Academia do Cidadão Sénior.

- (9) É de notar que o Conselho de Gestão tem o dever de definir os regulamentos internos da Comissão Pedagógico-Científica de cada escola / unidade académica, dando cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 28.º dos Estatutos. Todavia, o IPM facultou apenas os regulamentos de 4 das 7 unidades académicas previstas nos Estatutos, não respeitando esses regulamentos, com rigor, os próprios Estatutos. Acresce que o IPM não avançou com mais informação sobre a existência dos regulamentos no que respeita às restantes unidades académicas por si criadas (*vide* partes anteriores). Assim, é inevitável que o IPM venha a ser criticado pela atitude de indiferença revelada no cumprimento das obrigações estipuladas nos Estatutos, podendo ainda o funcionamento de algumas escolas ou unidades académicas consubstanciar uma violação dos Estatutos.

* * *

4) Serviços Técnico-Administrativos

1. O artigo 32.º dos Estatutos dispõe que:

“1. O IPM, sob a coordenação e supervisão do secretário-geral, dispõe dos seguintes serviços técnico-administrativos:

- a) Serviço de Administração Geral;*
- b) Serviço de Contabilidade e Tesouraria;*
- c) Serviço de Assuntos Académicos;*
- d) Serviço de Apoio Social e Recreativo;*
- e) Gabinete de Relações Públicas (...) e define ainda as competências dos mesmos serviços.”*

O artigo 34.º estatui:

“1. A organização dos serviços técnico-administrativos com a consequente definição de competências, é estabelecida em regulamento a aprovar pelo Conselho de Gestão.

2. O Conselho de Gestão pode, sempre que necessário, criar subunidades ou áreas funcionais dos serviços técnico-administrativos.”

Ao abrigo deste artigo, o Conselho de Gestão pode, consoante as necessidades assim o justifiquem, criar subunidades junto dos diversos serviços técnico-administrativos.

Algumas funções desempenhadas pelas subunidades dos serviços técnico-administrativos não correspondem às competências previstas nos Estatutos

2. Algumas funções desempenhadas pelas subunidades dos serviços técnico-administrativos criadas por deliberação do Conselho de Gestão não correspondem às disposições dos Estatutos, relativas às competências dos serviços técnico-administrativos. No seguinte quadro, estão discriminadas as funções principais das diversas subunidades:

Unidades administrativas Artigo 32.º dos Estatutos	Subunidades/Funções Principais
<p>Serviço de Administração Geral: (n.º 2) Ao SAG compete a prossecução das actividades relacionadas com a administração de pessoal, organização de processos de consulta e aquisição de bens e serviços, conservação e manutenção de bens móveis e imóveis, expediente geral e arquivo.</p>	<p>Divisão de Pessoal A Divisão de Pessoal compete assegurar as tarefas administrativas respeitantes ao pessoal e ao processamento de vencimentos. É constituída por 3 grupos funcionais destinados ao processamento de vencimentos, ao tratamento dos assuntos relacionados com o pessoal administrativo e ao tratamento dos assuntos relacionados com o pessoal docente, respectivamente. As actividades desenvolvidas por esta Divisão no âmbito das suas competências incluem a organização de actividades sócio-recreativas e a sua promoção junto do pessoal, bem como a atribuição de benefícios sociais ao pessoal (vide o anexo 43 – “Guia para Docentes”, págs 7-8).</p> <p>Divisão de Obras e Aquisição de Bens e Serviços e Divisão de Serviços Gerais Estas duas divisões foram criadas em resultado da cisão da Divisão de Aprovisionamento e Património aprovada por deliberação em 2005. À Divisão de Obras e Aquisição de Bens e Serviços compete assegurar a aquisição de bens e serviços, a realização de obras e reparações, a gestão e o registo patrimonial, etc. À Divisão de Serviços Gerais compete zelar pela manutenção das instalações e equipamentos, assegurar a gestão de espaços, a entrada e saída da correspondência, a gestão de motoristas e veículos e demais apoio logístico (vide o anexo 44).</p>
<p>Serviço de Contabilidade e Tesouraria: (n.º 3) Ao SCT compete a prossecução das actividades relacionadas com a gestão financeira do IPM nomeadamente, a organização e manutenção da contabilidade do IPM e da sua conta de gerência, bem como a preparação e execução do orçamento em conformidade com as orientações do Conselho de Gestão.</p>	<p>Divisão de Gestão Financeira e Divisão de Tesouraria A Divisão de Tesouraria foi criada por deliberação em 2004 (vide o anexo 45). Dos dados prestados pelo IPM, não constam as competências que distinguem estas duas divisões.</p>

<p>Serviço de Assuntos Académicos: (n.º 4) Ao SAA compete a realização de actividades relacionadas com a vida escolar dos alunos, a organização dos processos relativos à concessão de graus, diplomas e títulos académicos e ao registo e arquivo dos documentos a eles respeitantes.</p>	<p>Divisão de Gestão de Alunos e Divisão de Investigação Científica e Publicação</p> <p>Por deliberação de Julho de 2001, foram criadas as duas subunidades supracitadas e extinto o Centro de Coordenação e de Comunicação. A primeira subunidade, outrora designada por Divisão Académica, passou a denominar-se “Divisão de Gestão de Alunos” em 2007 (<i>vide</i> o anexo 47). <u>Todavia, na respectiva deliberação, não se encontram definidas as competências das mesmas subunidades</u> (<i>vide</i> o anexo 46);</p> <p>No entanto, de acordo com o Guia para Docentes (<i>vide</i> o anexo 43, págs. 5-7), as duas divisões têm as seguintes competências:</p> <p>À Divisão de Gestão de Alunos compete promover os cursos abertos pelo IPM; promover os cursos da Academia do Cidadão Sénior, promover a concessão de bolsas de estudo e de mérito; divulgar pedidos de procura de emprego; e coordenar o financiamento de programas, nomeadamente do IELTS (<i>International English Language Testing System</i>), BULATS (<i>Business Language Testing Service</i>) e PSC (<i>Putonghua Shuiping Ceshi</i>).</p> <p>À Divisão de Investigação Científica e Publicação compete:</p> <ol style="list-style-type: none"> <u>1. Avaliar os pedidos apresentados pelos docentes do IPM para a realização dos projectos de investigação científica e propor os projectos a financiar e os montantes das respectivas subvenções.</u> <u>2. Avaliar os resultados dos projectos de investigação científica para efeitos de entrega.</u> <u>3. Apreciar o sistema de gestão de investigação científica do IPM e dar opiniões e sugestões sobre o seu aperfeiçoamento.</u> <u>4. Desempenhar outras funções que se enquadrem no âmbito da gestão de investigação científica.</u> <p>Divisão Pedagógica</p> <p>Foi criada por deliberação em Outubro de 2001, <u>não constando dessa deliberação a definição das suas competências</u> (<i>vide</i> o anexo 48).</p> <p>De acordo com o Guia para Docentes (<i>vide</i> o anexo 43, págs. 6-7), a Divisão atrás referida tem as seguintes competências:</p> <ol style="list-style-type: none"> Gestão da qualidade pedagógica: consiste no apoio ao IPM na definição das políticas e procedimentos de um mecanismo que visa garantir a qualidade pedagógica, incluindo o apoio na elaboração de regulamentos e sistemas académicos, na organização de inspecções das aulas para efeitos de avaliação, bem como na contratação de especialistas do exterior para proceder à avaliação e acreditação dos cursos do IPM; Apoio pedagógico: traduz-se na coordenação da realização de exames, divulgação das informações sobre os cursos, gestão de salas de aula, cedência das instalações, etc. Co-organização e gestão dos cursos de mestrado: refere-se ao apoio na admissão de alunos, à prestação de apoio logístico e administrativo, etc.
--	--

	<p>Divisão de Admissão, Matrícula e Inscrição dos Alunos Foi criada por deliberação em 2007, sendo que lhe compete admitir os alunos e organizar os respectivos trabalhos de admissão; gerir os processos dos alunos, o registo do aproveitamento dos alunos e o sistema dos dados científicos; emitir diplomas; organizar actividades para a promoção dos cursos junto dos potenciais alunos, organizar cerimónias de abertura dos cursos e de graduação, etc. (vide o anexo 47).</p>
<p>Serviço de Apoio Social e Recreativo: (n.º 5) Ao SASR compete a realização de actividades de carácter social e recreativo, promovendo o bem-estar dos estudantes e do pessoal do IPM.</p>	<p>Tanto dos elementos facultados ao CCAC pelo IPM, como dos dados publicitados oficialmente, não consta esta subunidade - SASR.</p>
<p>Gabinete de Relações Públicas: (n.º 6) Ao GRP compete a prossecução de actividades de informação, comunicação, divulgação e promoção do IPM.</p>	<p>1. Promover o IPM junto das escolas de ensino superior locais e exteriores à RAEM, divulgar as actividades académicas do IPM e os resultados alcançados; 2. Manter contacto com os órgãos de comunicação social e divulgar as informações do IPM para o exterior; 3. Zelar pela imagem do IPM; superintender na elaboração dos materiais publicitários e assegurar a sua produção, etc. (Vide o anexo 43 – "Guia para Docentes", pág. 10)</p>

3. Após observação do quadro acima, verifica-se que a Divisão de Investigação Científica e Publicação, subordinada ao **Serviço de Assuntos Académicos**, tem uma actuação fora da esfera das competências legais do Serviço ao qual está subordinada. Assim sendo, quando foi convidado pelo CCAC para participar na reunião convocada para resolver os casos com as entradas n.ºs 060/C/2010 e 140/C/2010, o IPM confessou a existência de problemas a nível da estrutura do Serviço de Assuntos Académicos. O representante do CCAC, por seu turno, chamou a atenção do IPM para a sua estrutura orgânica, "*por forma a que as situações análogas, eventualmente detectadas, pudessem ser submetidas, de uma vez por todas, à homologação da tutela*" (vide a parte assinalada do anexo 15).

A par disso, em relação aos 3 grupos funcionais que integram a Divisão de Pessoal, um deles está incumbido de pagar os vencimentos, tarefa esta que recai na esfera de competências (gestão financeira e execução do orçamento financeiro) do Serviço de Contabilidade e Tesouraria (que compreende a Divisão de Gestão Financeira e a Divisão de Tesouraria), resultando assim numa sobreposição de competências.

4. No que se refere ao organograma do IPM em que não está representado o

Serviço de Apoio Social e Recreativo, a que se refere a alínea d) do n.º 1 do artigo 32.º dos Estatutos (*vide* o anexo 17), e após a consulta da “*Administração Pública de Macau*”, publicação anual, editada pela Direcção dos Serviços de Função e Administração Pública no período compreendido entre 2000 e 2008, verifica-se que todas as versões da mesma publicação contêm o organograma do IPM (*vide* o anexo 20) onde se encontra representado o **Serviço de Apoio Social e Recreativo** apenas nas versões referentes aos anos de 2000 e 2001, deixando de figurar no organograma da publicação referente aos anos de 2002 a 2008. Da análise dos dados do quadro anterior, resulta que as tarefas de realização de actividades de carácter social e recreativo e de promoção do bem-estar dos estudantes e do pessoal do IPM, inicialmente da responsabilidade do Serviço de Apoio Social e Recreativo passaram a ser executadas pela Divisão de Gestão dos Alunos (organização e promoção das **actividades sócio-recreativas e de bem-estar para alunos**), a qual se encontra subordinada ao Serviço de Assuntos Académicos, e pela Divisão de Pessoal (organização e promoção das **actividades sócio-recreativas e de bem-estar para pessoal**), esta subordinada ao Serviço de Administração Geral. Assim, crê-se que o Serviço de Apoio Social e Recreativo já não existe.

5. Sobre a situação atrás apresentada, o IPM explicou que a existência do Serviço de Apoio Social e Recreativo remonta a 1991, ano em que foi criado o IPM. Acrescentou ainda que o número total de funcionários afectos ao mesmo era de apenas 3, incluindo a chefia, o que poderia dar a entender que a criação do mesmo tinha como objectivo único apenas e só a colocação de funcionários, pelo que constituía um desperdício no seio da Administração Pública. Após o retorno de Macau à China, dos 3 funcionários afectos ao referido Serviço, 2 cessaram funções e o terceiro foi transferido para outro Serviço, o que implicou a extinção de facto do Serviço em causa, razão pela qual as competências a ele inerentes foram atribuídas à Divisão de Pessoal e ao Serviço de Assuntos Académicos. Em 2007, uma proposta sobre a revisão dos Estatutos, incluindo a extinção do Serviço de Apoio Social e Recreativo, foi submetida à apreciação da tutela mas não foi aprovada. Por esta razão, o Serviço de Apoio Social e Recreativo, embora tenha deixado de funcionar na prática, não foi extinto até à data presente (*vide* o verso do anexo 49).
6. Em relação ao esclarecimento prestado pelo IPM, é de notar que apesar de as tarefas do Serviço de Apoio Social e Recreativo terem passado a ser executadas por outros Serviços, a mesma subunidade, por não ter sido extinta de acordo com a lei, deve continuar a constar do organograma do IPM, a fim de evitar que

a sua exclusão do organograma consubstancie uma violação à lei.

7. De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos (Organização dos serviços técnico-administrativos), o Conselho de Gestão pode, sempre que as necessidades assim o justifiquem, criar subunidades dos serviços técnico-administrativos e, simultaneamente, definir com clareza as respectivas competências, por forma a que o funcionamento das subunidades criadas se encontre bem delimitado tanto no que respeita às suas atribuições como no que respeita ao âmbito da sua actuação. Não obstante, de acordo com os dados disponíveis, no que concerne à Divisão de Tesouraria, à Divisão de Gestão dos Alunos, à Divisão de Investigação Científica e Publicação e à Divisão Pedagógica, todas criadas pelo Conselho de Gestão, é de referir que não foram definidas as competências para cada uma dessas subunidades, nem foi abordada a questão sobre a forma de divisão dos trabalhos entre estas e as suas homólogas que ficam na dependência hierárquica do mesmo Serviço. Como foi referido anteriormente, o IPM admitiu que “a criação dos Serviços para a colocação dos funcionários constitui um desperdício da Administração Pública”. Assim, se seguirmos a mesma lógica, a criação das divisões atrás referidas sem que tenham sido bem definidas as respectivas competências e identificadas com clareza as suas funções, poderá ou não resultar igualmente numa situação em que se verificam “desperdícios da Administração Pública gerados desta vez com a criação das Divisões para a colocação dos funcionários”? Tal facto constitui objecto de reflexão.
8. Por outro lado, de acordo com a Deliberação do Conselho de Gestão n.º 15D/CG/2009 (*vide* o anexo 12), entre as unidades orgânicas sob a supervisão do Vice-Presidente do IPM destaca-se o Serviço de Assuntos Académicos que recai no âmbito da supervisão do secretário-geral do Centro Pedagógico e Científico na Área do Jogo. Todavia, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 16.º e no n.º 1 do artigo 32.º dos Estatutos, o secretário-geral é o responsável executivo pela gestão administrativa, financeira e patrimonial do IPM, competindo-lhe a supervisão dos serviços técnico-administrativos. Por esta razão, as unidades académicas (incluindo o Centro Pedagógico e Científico na Área do Jogo) não devem recair no âmbito de supervisão do secretário-geral, nem deve o Serviço de Assuntos Académicos, um dos serviços administrativos supervisionados pelo secretário-geral, estar sob a supervisão do vice-presidente. As competências assim atribuídas ao secretário-geral não estão de acordo com o estipulado na lei. Nestes termos, a Deliberação do Conselho de Gestão n.º 15D/CG/2009 atrás referida consubstancia uma

violação dos Estatutos.

* * *

III - Quadro, dotação e recrutamento de pessoal**1. Alteração do quadro / dotação do pessoal carece da aprovação da tutela**

1. Dispõe o n.º 3 do artigo 9.º do Estatuto do Pessoal do Instituto Politécnico de Macau, aprovado pelo Despacho n.º 29/SAAEJ/99, de 23 de Agosto, que *“O Conselho de Gestão fixa o número global de postos de trabalho do IPM para cada grupo de pessoal que submete à aprovação da Tutela, e afecta os trabalhadores aos serviços de acordo com as suas aptidões profissionais e as conveniências do IPM.”*

Assim, o IPM tem o dever de fixar o número global de postos de trabalho para cada grupo de pessoal submetendo-o à aprovação da tutela. Quando questionado sobre este assunto, o IPM afirmou ter cumprido este dever desde 1999 tendo apresentado a respectiva prova (*vide* o ponto 2 da parte 2 da página 1 do anexo 13).

2. Através da Informação n.º 127/SAGF/PES/99, datada de 23 de Novembro de 1999 (*vide* o anexo 50), relativa aos quadros de pessoal do IPM, o presidente do IPM submeteu o Mapa do Pessoal Não Docente (contratado por período indeterminado) à apreciação do ex-Secretário-Adjunto para a Administração, Educação e Juventude, adiante designado por ex-Secretário-Adjunto, e informou que o mesmo seria publicado no Boletim Oficial do Governo de Macau. Face ao aumento ou à mudança do pessoal, o Conselho de Gestão deliberou aprovar o novo Mapa do Pessoal Não Docente com dispensa da homologação da tutela. Esta deliberação foi autorizada por despacho do ex-Secretário-Adjunto, de 17 de Dezembro de 1999.
3. Após a consulta dos dados, detectou-se que o Mapa do Pessoal Não Docente não havia sido publicado no Boletim Oficial do Governo de Macau (actual Boletim Oficial da RAEM), adiante designado por Boletim Oficial. Tendo em conta que muitos despachos do Chefe do Executivo e dos titulares dos principais cargos que aprovam o dotação / quadro de pessoal dos serviços autónomos / das pessoas colectivas de direito público e até alguns que estabelecem direitos e deveres,

não são considerados pelo Governo da RAEM como despachos regulamentares externos²³, a que se referem as alíneas 4) e 5) do artigo 3.º da Lei n.º 3/1999²⁴, não sendo por isso obrigatória a sua publicação na I série do Boletim Oficial para a respectiva produção de efeitos, não se pode acusar o IPM de ter violado a lei meramente por falta de publicação do mapa do pessoal no Boletim Oficial.

4. Com a autorização concedida, por despacho do ex-Secretário-Adjunto, de 17 de Dezembro de 1999, à **“deliberação do Conselho de Gestão relativa à aprovação do novo Mapa do Pessoal Não Docente e à dispensa da sua homologação pela tutela”**, foi de facto introduzida uma alteração substancial quanto ao dever do IPM de fixar o número global de postos de trabalho para cada grupo de pessoal que submete à aprovação da tutela, estipulado no n.º 3 do artigo 9.º do Estatuto do Pessoal, aprovado pelo Despacho n.º 29/SAAEJ/99, de 23 de Agosto, uma vez que a alteração do número global de postos de trabalho a fixar para os grupos de pessoal **“deixou de ter de se submeter à aprovação da tutela”**²⁵.
5. Importa salientar que de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M, de 4 de Fevereiro, que define a organização e funcionamento da generalidade das instituições, públicas ou privadas, que desenvolvam actividades de ensino superior no território de Macau, adiante designado por Lei-Quadro, todas as instituições em Macau que se dedicam às actividades de ensino superior devem elaborar os seus estatutos de acordo com a lei. O artigo 5.º do mesmo diploma prevê que os estatutos devem conter as normas fundamentais da organização interna da instituição a que respeitam, nos planos científico, pedagógico, financeiro e administrativo, bem como o regime do pessoal docente e não docente e as normas de funcionamento dos cursos nela ministrados. **Os estatutos atrás referidos ou as suas alterações carecem de aprovação por portaria do Governador (actual Chefe do Executivo) e só produzem efeitos após a sua publicação no Boletim Oficial** (n.º 2 do artigo 4.º da Lei-Quadro). Dispõe ainda o n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro, que cria o IPM, que **“À tutela compete: a)**

²³ O exemplo típico é o Estatuto de Pessoal do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, com situações idênticas verificadas na Autoridade Monetária e no Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau.

²⁴ Sob pena de ineficácia jurídica, são publicados na I série do Boletim Oficial: (...) 4) *As ordens executivas e os despachos regulamentares externos, exarados pelo Chefe do Executivo;* 5) *Os despachos regulamentares externos, exarados pelos titulares dos principais cargos da Região Administrativa Especial de Macau.*

²⁵ Em 17 de Dezembro de 1999, em vésperas da transferência da soberania de Macau para a República Popular da China que teve lugar em 20 de Dezembro de 1999, o ex-Secretário-Adjunto, tendo na sua tutela o IPM, autorizou a dispensa da homologação, por parte da tutela, no caso da alteração do número global de postos de trabalhos fixado para os grupos de pessoal. É questionável a adequação deste acto.

Aprovar os estatutos do Instituto Politécnico de Macau e do pessoal do mesmo Instituto; b) Homologar todas as alterações orgânicas e a criação e extinção de cursos". Daí que se verifique que tanto os Estatutos do IPM, como o Estatuto do Pessoal do IPM (que não faz a distinção entre o pessoal docente e o não docente), e as suas alterações careçam da aprovação da tutela²⁶ e **só produzam efeitos após a sua publicação no Boletim Oficial da RAEM.**

6. A alteração feita ao Estatuto do Pessoal, nomeadamente no que se refere à dispensa da homologação da tutela para as alterações do número global de postos de trabalho para os grupos de pessoal do IPM, apesar de ter sido aprovada pelo ex-Secretário-Adjunto em 17 de Dezembro de 1999, não foi publicada no Boletim Oficial, o que consubstancia uma violação à lei. Em suma, **a actualização do número de postos de trabalho fixado para o pessoal administrativo, depois de aprovada pelo Conselho de Gestão do IPM, deve ser submetida à apreciação da tutela de acordo com a lei. Do mesmo modo, quando o IPM altere o Mapa do Pessoal Não Docente / quanto ao número global de postos de trabalho fixado para os grupos de pessoal, anteriormente aprovado, é necessário submetê-lo à tutela para homologação.**

7. Por outro lado, o n.º 3 do artigo 9.º do Estatuto do Pessoal estatui que "*O Conselho de Gestão fixa o número global de postos de trabalho do IPM para cada grupo de pessoal que submete à aprovação da Tutela*". Dispõe o n.º 2 do mesmo artigo que "*Os trabalhadores do IPM são enquadrados de acordo com os mapas I e II deste Estatuto*", referindo-se o Mapa I ao pessoal de direcção e chefia (incluindo secretário-geral, chefe de serviço, chefe de divisão e chefe de sector) e o Mapa II, ao pessoal em geral (incluindo técnico superior, técnico, técnico profissional, administrativo, operário e auxiliar). Todavia, do Mapa do Pessoal Não Docente que o IPM submeteu à apreciação da tutela, não consta o grupo de **pessoal de direcção e chefia.**

8. O Governo da RAEM não obriga a publicação na I série do Boletim Oficial dos despachos dos secretários que aprovam o dotação / quadro de pessoal. Todavia,

²⁶ Aquando do tratamento do caso com número de entrada 184/C/2008 e na reunião convocada para o efeito, o CCAC transmitiu as suas opiniões ao IPM (*vide* a acta que consta das págs. 71-73 do processo do caso em referência) que das mesmas tomou conhecimento e aceitou. Posteriormente, o IPM submeteu à apreciação e ratificação do Secretário da tutela, as alterações do Estatuto do Pessoal Docente, nomeadamente no que se refere às qualificações exigidas para o ingresso e progressão na carreira de professores coordenadores, de professores adjuntos e de assistentes, aprovadas em 2002 por deliberação do Conselho de Gestão, alterações estas que foram publicadas no Boletim Oficial (*vide* o Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 186/2008).

o Governo da RAEM tem procurado construir um governo íntegro e elevar a transparência da sua governação, através de um conjunto de acções, nomeadamente pelo estabelecimento de um regime de responsabilização dos altos quadros do Governo, pela criação de mecanismos de fiscalização interna e externa, a fim de assegurar a responsabilização, a integridade e o profissionalismo dos referidos altos quadros. Nesta circunstância, caso o IPM não submeta à apreciação da tutela o número do pessoal de direcção e chefia nem o torne público, como poderão ser concretizados tais objectivos da governação?

9. Nesse sentido, deve o IPM elaborar o Mapa de Pessoal com a inclusão do pessoal de direcção e chefia, submetê-lo à tutela e publicar adequadamente o dotação / quadro do respectivo pessoal.
10. **O vício referente à não publicação dos quadros de pessoal no Boletim Oficial que existe há cerca de 10 anos foi recentemente sanado parcialmente através da publicação do Despacho²⁷ do Chefe do Executivo n.º 15/2011, de 31 de Janeiro, que altera o artigo 9.º do Estatuto do Pessoal, do qual se extrai o seguinte:**

“1. Os trabalhadores podem ser admitidos no IPM em regime de contrato por tempo indeterminado ou em regime de contrato a prazo.

2. Os trabalhadores do IPM são enquadrados de acordo com os mapas I, II, II.I, II.II, II.III e II.IV deste Estatuto.

3. O CG fixa o número global de postos de trabalho do IPM para o pessoal de direcção e chefia e para cada grupo de pessoal e carreira que submete à aprovação da Tutela, e afecta os trabalhadores aos serviços de acordo com as suas aptidões profissionais e as conveniências do IPM.

4. De acordo com as necessidades do IPM, o CG pode transferir o trabalhador para funções diferentes daquelas para as quais foi contratado, desde que correspondam à mesma categoria específica e sejam funcionalmente compatíveis com as suas habilitações ou experiência profissional, não podendo a mudança acarretar diminuição do vencimento mensal auferido na função de origem, nem prejudicar os seus direitos contratuais.”

²⁷ Este despacho deu origem a outras questões que de momento não serão alvo de análise.

11. É de notar que aquele diploma, depois de revisto, continua a apresentar algumas insuficiências, nomeadamente:

a) Falta de indicação do número global dos quadros de pessoal;

b) Falta de previsão da obrigatoriedade da publicação no Boletim Oficial.

12. Outra questão que merece particular atenção está relacionada com o facto de, de acordo com os dados facultados ao CCAC pelo IPM em meados de 2010 (assumindo que os mesmos estão completos), o número global de pessoal do IPM ser superior a 500, distribuídos da seguinte forma:

- Pessoal docente: 282 pessoas;

- Pessoal não docente: 271 pessoas²⁸.

O rácio entre os dois grupos será razoável? Será que está em curso a simplificação da estrutura orgânica e dos recursos humanos?

* * *

2. Quadro / Dotação do pessoal docente

1. O Estatuto do Pessoal Docente, aprovado pelo despacho n.º 29/SAAEJ/99, de 23 de Agosto, no seu artigo 34.º, que estatui que “*Ao pessoal docente do IPM aplica-se, supletivamente, o regime constante do Estatuto do Pessoal do IPM*”, conjugado com o n.º 3 do artigo 9.º do Estatuto do Pessoal, que dispõe que “*O Conselho de Gestão fixa o número global de postos de trabalho do IPM para cada grupo de pessoal que submete à aprovação da Tutela*”, e ainda com o artigo 1.º e o anexo do Estatuto do Pessoal Docente – Tabela de remunerações do pessoal docente, da qual consta a categoria do pessoal docente que compreende o professor coordenador, o professor adjunto, o assistente e o assistente estagiário – permite concluir que o IPM tem o dever de fixar o

²⁸ Não está incluído o número de pessoas que prestam serviços ao IPM através de empresas às quais esses serviços foram adjudicados pelo próprio IPM.

número global de postos de trabalho para o pessoal docente.

2. Sobre o assunto atrás referido, o IPM alegou ter proposto à tutela a fixação do número global do pessoal docente que exerce as suas funções em regime de tempo integral, não tendo a tutela emitido quaisquer instruções relativamente a este assunto. Como prova, o IPM facultou ao CCAC a respectiva proposta e seus anexos, tendo o mesmo referido não ter elaborado qualquer outro documento sobre o referido número global, para além da proposta atrás referida (*vide* o ponto 2 da parte 3 da página 2 do anexo 13).
3. De acordo com os dados disponíveis, foi elaborada pelo IPM a Informação n.º 019/SAGF/GAB/99 sobre o “Primeiro grupo de professores coordenadores e professores adjuntos que passa a ser contratado por período indeterminado”, na qual foi citado o n.º 2 do artigo 1.º do Estatuto do Pessoal Docente que prevê que:

“O pessoal docente referido no número anterior é contratado, em regra, a prazo, por período igual ou inferior a 2 anos eventualmente renovável, podendo sê-lo também por período indeterminado, nas categorias previstas nas alíneas a) e b), desde que residente de Macau, não esteja vinculado a outra instituição ou organismo do Território ou do estrangeiro e tenha exercido funções de docência no IPM pelo menos durante 4 anos.”

4. Por outro lado, o artigo 34.º dispõe que “Ao pessoal docente do IPM aplica-se, supletivamente, o regime constante do Estatuto do Pessoal do IPM”. Foi proposto pelo IPM que os actuais professores coordenadores e professores adjuntos fossem contratados por período indeterminado. Dos anexos constam dados reportados até 31 de Agosto de 1999, nomeadamente a **lista** dos professores coordenadores, professores visitantes, professores adjuntos, professores adjuntos convidados e professores adjuntos visitantes **contratados**, a forma de recrutamento e os tipos de documentos de identificação do pessoal atrás referido. No espaço reservado a despacho, em 8 de Outubro de 1999, o Conselho de Gestão escreveu “Para um próximo Conselho” (*vide* o anexo 51). Até ao presente, os dados recolhidos não indicam que foi deliberado pelo

Conselho de Gestão o número²⁹ global de postos de trabalho para o pessoal docente.

5. Em relação à proposta atrás referida sobre a inclusão dos professores coordenadores visitantes, dos professores adjuntos convidados e dos professores adjuntos visitantes no regime de contratação por tempo indeterminado, é de referir que por um lado o Estatuto do Pessoal Docente, no seu artigo 2.º, prevê que este pessoal se enquadra no grupo de “pessoal docente especialmente recrutado”, e, por outro lado o artigo 3.º do referido Estatuto, estatui que “*O pessoal docente a que se refere o presente artigo pode ser contratado em regime de tempo parcial ou integral por um período não superior a 2 anos, eventualmente renovável por período igual ou inferior*”. Assim sendo, o pessoal docente especialmente recrutado não pode, por força da lei, ser contratado por "período indeterminado".

6. **De facto, conforme a análise feita no ponto 1, o IPM tem o dever de fixar o número global dos postos de trabalho para o grupo de pessoal docente e submetê-lo à aprovação da tutela. Ainda que seja de apenas 25 (até ao fim do ano de 2010), o número de docentes a que se refere o n.º 1 do artigo 1.º do Estatuto do Pessoal Docente que se encontram a exercer funções no IPM, nomeadamente como professores coordenadores, professores adjuntos e assistentes [os restantes são docentes visitantes ou convidados, a que faz referência o artigo 2.º (vide o anexo 52)], persiste a obrigatoriedade**

²⁹ No que se refere à existência de vagas para a categoria de professor coordenador, foi recebida pelo CCAC uma denúncia sobre o acesso de um docente à categoria de professor coordenador, apesar da inexistência de vagas para a mesma categoria no Instituto de Estudos a que pertence esse docente (*vide* o caso com o número de entrada 255/C/2009). No seu esclarecimento escrito (*vide* o anexo 53), o IPM afirmou que o Regulamento de Abertura de Vagas para a Categoria de Professor Coordenador e Requisitos para a Progressão na Carreira do Pessoal do Instituto Politécnico de Macau (*vide* o anexo 54) foi aprovado pelo Conselho de Gestão em 9 de Março de 2005. No Mapa anexado ao Regulamento está previsto apenas **o número de vagas para a categoria de professor coordenador de cada escola, sem ter em conta os professores coordenadores que exercem funções no Conselho de Gestão, em diversos centros e serviços administrativos**. Acrescenta-se ali ainda que o Instituto de Estudos pertence à categoria de “diversos centros”, razão pela qual o número de vagas para os seus professores coordenadores deve ser determinado consoante as circunstâncias o exijam. Mais explica-se que quando se tornou do conhecimento do Conselho de Gestão, reunido em plenário, o pedido de acesso à categoria de professor coordenador apresentado pelo docente atrás referido, foi nesse mesmo dia aberta e preenchida a vaga em causa. O CCAC considera que esta constituiu uma situação extraordinária em que o Conselho de Gestão aprovou o pedido que lhe foi submetido. **O tratamento que o IPM deu ao caso atrás referido permite prever que o Conselho de Gestão poderá proceder ao aumento imediato do número de vagas para a categoria de professor coordenador em resposta aos pedidos particulares de progressão na carreira, o que poderá por em causa a transparência e a imparcialidade da actuação do IPM (uma vez que a aceitação ou não do pedido de progressão depende da existência da respectiva vaga na unidade académica ou unidade de investigação científica a que o requerente pertence). Para evitar a repetição destas situações, é recomendável que o IPM defina o seu quadro de pessoal docente.**

de cumprir o estipulado no Estatuto do Pessoal Docente e no Estatuto do Pessoal.

* * *

3. Dotação de investigadores

1. No que toca ao recrutamento e progressão na carreira de investigadores, nada consta dos Estatutos, do Estatuto do Pessoal e do Estatuto do Pessoal Docente, excepto a referência da alínea d) do n.º 3 do artigo 18.º do primeiro diploma, que dispõe que os investigadores³⁰ podem ser convidados a participar nas reuniões do Conselho Técnico e Científico, sem no entanto terem direito de voto.
2. **De facto, quando do tratamento do caso relacionado com o IPM, o CCAC teve conhecimento de que ao recrutamento de investigadores são igualmente aplicadas as normas previstas para o recrutamento de professores coordenadores, professores adjuntos e assistentes (vide o anexo 53). Porém, considerando que é muito elevado tanto o número de centros vocacionados para actividades não pedagógicas como o de institutos de estudos (vide as partes anteriores), que o conteúdo da prova para a admissão de investigadores difere daquele exigido para a selecção de pessoal docente (vide as partes anteriores), e ainda que os investigadores não são membros por inerência do Conselho Técnico e Científico, a atribuição da designação de professores coordenadores, professores adjuntos, etc., a investigadores para efeitos da sua admissão poderá gerar o mal entendido de que os investigadores são também membros por inerência do Conselho Técnico Científico. Assim, caso as necessidades do IPM justifiquem a dotação de pessoal especializado na área de investigação, poder-se-á proceder, quando da revisão dos Estatutos, à definição de um regime específico para a carreira dos investigadores ou à adopção de uma designação própria para a profissão a que correspondem**

³⁰ Os Estatutos, no seu artigo 18.º, n.º 3, alíneas a) a e), dispõem que: “*Por deliberação do Conselho, podem ainda ser convidados para participarem nas suas reuniões, sem direito de voto: a) O secretário-geral; b) Dirigentes de outras instituições de ensino com quem o IPM mantenha relações académicas privilegiadas; c) Professores de outros estabelecimentos de ensino superior; d) Investigadores; e) Outras individualidades de reconhecida competência em áreas relacionadas com as actividades do IPM*”. Da análise comparativa dessas disposições, se verifica que está expressamente previsto que os elementos referidos nas alíneas b), c) e e) não são pessoal do IPM, ao passo que o legislador não indica que os investigadores referidos na alínea d) e o secretário-geral na alínea a) vêm de outras instituições. Isto pode levar a crer que tanto os investigadores referidos na alínea d) como o secretário geral referido na alínea a) pertencem ao IPM.

as funções desempenhadas pelos investigadores com vista à sua distinção face ao pessoal docente em termos de denominação.

* * *

4. Recrutamento, acesso e renovação da contratação do pessoal docente

Dispõe a alínea h) do n.º 1 do artigo 14.º dos Estatutos do IPM que ao Conselho de Gestão compete “*deliberar sobre a admissão e contratação de todo o pessoal do IPM*”. Dispõe ainda a alínea d) do artigo 25.º que o director de unidade académica, a fim de garantir a gestão da respectiva unidade, “*propõe a admissão, promoção e renovação dos contratos de pessoal docente ou não docente, ouvida, quanto ao primeiro, a Comissão Pedagógico-Científica*”³¹. Em relação à versão chinesa dessa alínea, a expressão “有關教員的錄用等方面” (que em português é “quanto à admissão de pessoal docente”) deve ser substituída por “有關教員的錄用、晉升及續聘等方面” (que corresponde ao português “quanto à admissão, promoção e renovação dos contratos de pessoal docente”), com vista a alargar o âmbito das matérias em que é ouvida a Comissão Pedagógico-Científica. Dispõe a alínea i) do n.º 1 do artigo 28.º dos Estatutos que “*Compete à Comissão Pedagógico-Científica emitir parecer sobre a contratação de docentes*”. **Nestes termos, em relação à admissão, promoção e renovação dos contratos, só depois de a Comissão Pedagógico-Científica ser ouvida é que o director da unidade académica submete a respectiva proposta à deliberação do Conselho de Gestão, sob pena de se poder dar início a um procedimento que enferma do vício de violação de lei.**

* * *

³¹ Em chinês é: 「建議錄用、晉升及續聘教員或非教員，有關教員的錄用等方面，需先聽取教學暨學術委員會的意見。」

Recrutamento

1. Necessidade de incluir a “Submissão ao Gabinete de Apoio ao Ensino Superior para a emissão de pareceres” no fluxograma de recrutamento

- (1) Para a admissão do pessoal docente, o IPM elaborou o “Regime de recrutamento do pessoal docente a tempo inteiro”, o “Regime de recrutamento do pessoal docente do Interior da China a tempo inteiro” e o “Regime de recrutamento do pessoal docente a tempo parcial” (*vide* o anexo 55). Nos primeiros dois regimes, está prevista a submissão da proposta de recrutamento de pessoal ao Gabinete de Apoio ao Ensino Superior para a emissão de pareceres³². O CCAC, na análise de um caso concreto, teve conhecimento da solicitação de pareceres do Gabinete de Apoio ao Ensino Superior por parte do IPM para a admissão de pessoal docente. Com fundamento na alínea j) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 11/98/M (Lei Orgânica do Gabinete de Apoio ao Ensino Superior), o IPM é de opinião de que constitui uma das atribuições do GAES, “*avaliar as necessidades de pessoal docente e não docente, proceder a estudos sobre o regime de pessoal e estabelecer indicadores de gestão dos estabelecimentos de ensino superior*”, razão pela qual a solicitação de pareceres está incluída nos respectivos regimes de recrutamento. Todavia, o GAES admitiu que “*não tem condições nem competências para se pronunciar sobre as qualificações / requisitos de admissão do pessoal docente dos estabelecimentos de ensino superior, afirmando que desde sempre as qualificações dos candidatos a docentes têm sido avaliadas pelas próprias entidades empregadoras*” (*vide* o anexo 15).

- (2) Importa salientar que nem os Estatutos do IPM, nem o Estatuto do Pessoal, nem o Estatuto do Pessoal Docente, estipulam que a emissão de pareceres por parte de outros Serviços Públicos constitui uma das etapas do processo de recrutamento de pessoal para o IPM. **A fim de evitar conflitos de competência entre os Serviços da Administração, o IPM deve rever a necessidade efectiva dessa etapa, com vista à sua inclusão nos Estatutos aquando da revisão destes.**

* * *

³² De facto, no “Regime de recrutamento do pessoal administrativo” também se encontra prevista a submissão ao Gabinete de Apoio ao Ensino Superior para a emissão de pareceres (*vide* a última página do anexo 55).

2. Audição da Comissão Pedagógico-Científica não incluída no Processo de recrutamento

No “Regime de recrutamento do pessoal docente a tempo inteiro”, no “Regime de recrutamento do pessoal docente do Interior da China a tempo inteiro” e no “Regime de recrutamento do pessoal docente a tempo parcial” está previsto que “a escola propõe o recrutamento de pessoal” e “a escola propõe a contratação de pessoal”. Não obstante, verifica-se que do processo de recrutamento não consta a audição da Comissão Pedagógico-Científica que precede à apresentação da proposta por parte da escola. Assim, embora na realidade o IPM respeite o estipulado nos Estatutos relativamente à “audição da Comissão Pedagógico-Científica”, é também necessária a sua inclusão no respectivo fluxograma, por forma a que as etapas de recrutamento nele representadas correspondam ao estipulado nos Estatutos.

3. Dispensa concedida pelo júri do concurso não se encontra regulamentada

- (1) A fim de regulamentar as questões relativas à pontuação e às entrevistas para o recrutamento do pessoal docente em regime de tempo inteiro, o Conselho de Gestão elaborou o “Guia de Pontuação e Entrevista para o Recrutamento do Pessoal Docente em Regime de Tempo Inteiro”, adiante designado por Guia de Recrutamento, e a “Ficha de Notação para o Recrutamento do Pessoal Docente”, adiante designado por Ficha de Notação. O Guia de Recrutamento entrou em vigor em 26 de Novembro de 2007 e no seu ponto 5 estipula que “*O júri do concurso procede à pontuação da entrevista de acordo com a Ficha de Notação para o Recrutamento do Pessoal Docente em anexo (...). Finda a entrevista, o Júri entrega a Ficha de Notação devidamente preenchida na Divisão de Pessoal para o apuramento do resultado final (incluindo a pontuação da análise curricular e da entrevista), sendo os candidatos seleccionados de acordo com a classificação final*”. Seguem-se os critérios de pontuação da entrevista (num total de 50 valores, com uma proporção de 50% na classificação final) constantes da Ficha de Notação (*vide* o anexo 56):
 - a) Qualificação profissional e técnicas de simulação de ensino: 15 valores para cada uma dessas modalidades;

- b) Conteúdo de simulação de ensino e técnicas de comunicação: 10 valores para cada uma dessas modalidades.
- (2) De acordo com os dados dos casos que deram entrada no CCAC (*vide* o anexo 57), um indivíduo apresentou um pedido de emprego, por sua iniciativa, junto do IPM. Para a constituição do júri do concurso, o então chefe da Divisão de Pessoal do IPM elaborou a Informação n.º P269/PES/09, da qual se transcreve o seguinte: “Dando cumprimento ao despacho do Secretário-Geral, datado de 1 de Setembro de 2009, exarado no pedido de emprego do requerente, e para dar seguimento ao mesmo pedido, venho propor ao Conselho de Gestão que seja constituído o júri do concurso, a fim de analisar a aptidão do requerente atrás referido para o desempenho das funções pedagógicas na Comissão Pedagógica e de Estudos do Jogo”.
- (3) Porém, na entrevista realizada em 30 de Outubro de 2009, o júri de 7 membros não atribuiu pontuação às modalidades de técnicas de simulação de ensino e de conteúdo de simulação de ensino, com fundamento em que o requerente se pretendia candidatar ao lugar de investigador.

Posteriormente, através da Informação n.º P323/PES/09, de 3 de Novembro de 2009, o júri “propõe que (...) seja contratado o requerente, habilitado com grau de doutor, como professor convidado, 1.º escalão, para o exercício das funções pedagógicas e de estudos no Centro Pedagógico e de Estudos do Jogo”. A contratação proposta foi aprovada pelo Conselho de Gestão em 12 de Novembro.

- (4) É de notar que as modalidades de técnicas de simulação de ensino e de conteúdo de simulação de ensino integram os critérios de pontuação constantes da Ficha de Notação e ocupam 50% da pontuação da entrevista e 25% da classificação final. Todavia, após a dispensa da realização de avaliação no que se refere às modalidades relativas à simulação de ensino com fundamento em que o requerente se pretendia candidatar ao lugar de investigador, o júri, na informação que elaborou, propôs a contratação do requerente para o exercício das funções de “ensino e estudo”. Isto significa que o IPM tem toda a possibilidade de afectar, futuramente, o indivíduo contratado ao exercício da docência, de acordo com o proposto na Informação já aprovada, apesar de o mesmo não ter sido avaliado nas modalidades de técnicas de simulação de ensino e de conteúdo de simulação de ensino, o que poderá por em causa a legalidade e imparcialidade do respectivo processo de recrutamento e consubstancia obviamente o princípio

da auto-regulação – uma vez que foi o IPM que definiu os critérios de pontuação e, simultaneamente, foi o mesmo IPM que não os cumpriu sem que exista fundamento para que tal possa suceder.

- (5) Em termos conclusivos, **o júri não pode, por um lado, dispensar as duas modalidades que visam avaliar as competências pedagógicas do candidato com fundamento no facto de o requerente pretender candidatar-se ao lugar de investigador e, por outro, propor a contratação do mesmo candidato para o exercício de docência** (particularmente no caso do IPM que de momento adopta a designação de professores coordenadores / professores adjuntos para os funcionários que exercem funções de investigador). Assim sendo, nestes casos **o procedimento de recrutamento torna-se injusto** para com aqueles candidatos que se encontram sujeitos à avaliação relativa à simulação de ensino.
- (6) Em relação à entrevista de recrutamento e de acordo com os dados de um caso participado ao CCAC, com o número de entrada 020/C/2010, o júri do concurso envolvido nesse caso concedeu, aos candidatos que participaram na entrevista de admissão realizada por via telefónica, a dispensa da realização da simulação de ensino, tendo consequentemente um dos membros desse júri questionado a legalidade desse acto.
- (7) **Face ao exposto, parece que o IPM permitiu que o júri procedesse à avaliação dos candidatos não de acordo com as modalidades definidas na Ficha de Notação pelo Conselho de Gestão, mas dispensando a realização de uma ou mais dessas modalidades de avaliação. No que concerne à concessão da dispensa referida, não existem regras concretas que a regulem, nem qualquer mecanismo que permita o seu controlo. Por esta razão, é recomendável que o IPM, depois de analisada a situação e ouvida a Comissão Pedagógico-Científica [alínea e) do n.º 1 do artigo 19.º dos Estatutos], proceda à revisão das respectivas orientações de trabalho e, em seguida, à sua divulgação junto do público de forma adequada, a fim de evitar que a população possa concluir que o processo de recrutamento levado a cabo pelo IPM não só não é conduzido de forma transparente como é aparentemente elaborado à medida de determinados indivíduos.**

* * *

5. Acesso e o respectivo regime

De acordo com o Estatuto do Pessoal Docente do IPM, aprovado pelo Despacho do ex-Secretário-Adjunto para a Administração, Educação e Juventude n.º 29/SAAEJ/99, com a alteração introduzida pelo Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 186/2008, as condições de acesso do pessoal docente do IPM são as seguintes:

Categoria de acesso	Condições de acesso	Obs.
Acesso à categoria de professor coordenador	1. Os professores adjuntos com pelo menos 4 anos de efectivo serviço na categoria, que se encontrem habilitados com doutoramento; 2. Que obtenham aprovação nas provas públicas.	Artigo 11.º, n.º 1
Acesso à categoria de professor adjunto	1. Os assistentes com um mínimo de 4 anos de efectivo serviço na categoria, que se encontrem habilitados com doutoramento; 2. Que obtenham aprovação nas provas públicas.	Artigo 12.º, n.º 1
Acesso à categoria de assistente	1. Os assistentes estagiários com um mínimo de 4 anos de efectivo serviço na categoria, que se encontrem habilitados com mestrado; 2. Que obtenham aprovação nas provas públicas.	Artigo 13.º, n.º 1

(1) O processo de promoção estipulado no Estatuto de Acesso do Pessoal Docente não está completo, porque de acordo com a lei a proposta do director da unidade académica é necessária para o acesso do pessoal docente. Foi ainda criada a Comissão de Apreciação de Qualificação com competência decisória.

1. A fim de regular o acesso do pessoal docente do IPM, foi elaborado o Regulamento de Acesso do Pessoal Docente do IPM que entrou em vigor em 1 de Setembro de 2010 (*vide* o anexo 58).
2. Do Regulamento de Acesso do Pessoal Docente extraem-se os seguintes procedimentos de acesso (Todos os artigos abaixo citados são do Regulamento de Acesso do Pessoal Docente):

- (1) *Em Julho de cada ano, o Serviço de Assuntos Académicos divulga o número de vagas existentes na respectiva categoria (artigo 18.º);*
- (2) *No período compreendido entre 1 e 30 de Setembro de cada ano, é entregue no Serviço de Assuntos Académicos a candidatura ao concurso de acesso³³ (artigo 19.º);*
- (3) *A Comissão de Apreciação de Qualificação³⁴ é responsável pela avaliação da aptidão da candidatura (artigo 20.º);*
- (4) *As candidaturas que segundo a apreciação da Comissão de Apreciação de Qualificação preenchem os requisitos para o efeito são submetidas à apreciação da Comissão Pedagógico-Científica da unidade académica a cujas vagas se pretendem candidatar os requerentes. Os pareceres emitidos pela Comissão Pedagógico-Científica devem ser entregues na Comissão de Avaliação de Qualificação para confirmação e ainda juntos ao processo a submeter à apreciação do júri (artigo 23.º);*
- (5) *A lista das candidaturas aprovadas na avaliação e já sujeitas à apreciação da unidade académica a cujas vagas se candidatam, é publicada por*

³³ Em relação ao prazo para apresentação das candidaturas de acesso, que conforme o estipulado pelo IPM decorre de 1 a 30 de Setembro, o pessoal do IPM não concorda com estas datas alegando que não deverá haver vagas de acesso disponíveis durante o prazo atrás referido, uma vez que o mesmo não coincide com o período em que o IPM procede ao recrutamento de pessoal. Isto porque normalmente é nos meses de Março e Abril que se pode confirmar a saída do pessoal docente, quer por cessação de funções quer por aposentação e que por esta razão é nesse mesmo período em que o IPM realiza o processo de recrutamento para o preenchimento das vagas verificadas com a saída desse pessoal, preparando-se assim para o próximo ano lectivo (*vide* os últimos 2 parágrafos do anexo 60). Quanto a esta contestação do pessoal em relação ao prazo para apresentação das candidaturas de acesso, estipulado no Regulamento sobre Acesso do Pessoal Docente, o CCAC não reúne condições para tomar qualquer decisão, porque o insuficiente conhecimento do esquema de recrutamento do pessoal docente do IPM que detém não lhe permite uma avaliação fundamentada da situação. Todavia, é óbvio que o disposto naquele Regulamento consubstancia a violação dos Estatutos e do Estatuto do Pessoal Docente. Acresce que não há dados que indiquem o cumprimento do estipulado nos Estatutos no que respeita à audição do Conselho Técnico e Científico para a elaboração do Regulamento sobre Acesso do Pessoal Docente, razão pela qual o CCAC solicitou, através de ofício, a suspensão da aplicação do mesmo por parte do IPM, tendo este no seu ofício confirmado essa suspensão (*vide* o anexo 74).

³⁴ Dispõe o artigo 20.º do Regulamento sobre Acesso do Pessoal Docente que: "(...) A Comissão de Apreciação de Qualificação tem a seguinte composição: (1) Vice-Presidente; (2) De entre o pessoal docente possuidor do título de professor coordenador e pertencente à área profissional do requerente, são seleccionados aleatoriamente 4 membros efectivos e 2 membros suplentes (caso o número de elementos pertencente à área profissional do requerente não seja suficiente, poderão integrar a Comissão outros elementos a ser escolhidos de entre o pessoal docente possuidor do título de professor coordenador e pertencente a outras áreas profissionais). O Vice-Presidente é presidente da Comissão de Apreciação de Qualificação e preside às respectivas reuniões."

éditos no prazo de 7 dias, durante o qual as questões levantadas sobre a aptidão das candidaturas serão submetidas à apreciação e decisão da Comissão de Apreciação de Qualificação (artigo 24.º);

- (6) *As candidaturas de acesso apresentadas pelos professores coordenadores e professores adjuntos são avaliadas por especialistas externos – avaliação do mérito científico sob anonimato (artigo 25.º);*
 - (7) *Os candidatos, quando aprovados na avaliação efectuada pelos especialistas externos, podem participar nas provas públicas (artigos 28.º a 29.º). No decorrer dessas provas, o pessoal do IPM pode assistir e levantar questões (artigo 31.º);*
 - (8) *A lista das candidaturas de acesso, aprovada pelo júri do concurso, é submetida à aprovação do Conselho de Gestão. Uma vez aprovada, essa lista é alvo de publicação (n.º 1 do artigo 35.º);*
 - (9) *Se não houver nenhuma reclamação ou impugnação até ao termo da publicitação, a proposta de contratação será aprovada pelo Conselho de Gestão (n.º 2 do artigo 35.º).*
3. **No entanto, o procedimento acima referido não inclui o parecer indispensável do respectivo director da unidade académica**, previsto nos Estatutos do IPM. Para este facto, a explicação do IPM foi a seguinte: segundo o “Regulamento sobre acesso do pessoal docente”, o requerimento de acesso deve ser entregue à Comissão Pedagógico-Científica / Comissão Científica da respectiva unidade académica, para deliberação e emissão de parecer escrito. “*Como membro por inerência e presidente da Comissão, o director ou chefia da unidade académica tem que participar na tomada de deliberações e na elaboração de parecer escrito*”. Por isso, o IPM considerou que o respectivo Regulamento está em conformidade com os Estatutos do IPM (Vide o ponto 1 da parte 4 da página 3 do anexo 13).
4. É de salientar que, nos termos do n.º 1 do artigo 24.º dos Estatutos do IPM, “*são órgãos das unidades académicas o director e a Comissão Pedagógico-Científica*”. **No procedimento de acesso, estes dois órgãos e o Conselho de Gestão exercem funções diferentes. Independentemente da iniciativa da Comissão Pedagógico-Científica, a proposta de acesso tem que ser elaborada pelo director. Só com esta proposta, o Conselho de Gestão pode**

deliberar em relação ao acesso do pessoal docente.

5. Tal como foi esclarecido pelo IPM, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 27.º dos Estatutos do IPM:

“2. Compõem a Comissão Pedagógico-Científica de cada Escola:

- a) O director da Escola, que preside;*
- b) O subdirector;*
- c) Os coordenadores dos cursos ministrados na Escola;*
- d) Um representante dos professores dos respectivos cursos ou programas.*

3. Compõem a Comissão Pedagógico-Científica da Academia do Cidadão Sénior:

- a) O director, que preside;*
- b) Um docente ou técnico da Academia, designado pelo director;*
- c) Cinco a nove individualidades, de reconhecida competência em áreas preferencialmente ligadas às actividades da Academia, designadas pelo Presidente sob proposta do director.”*

O director / chefia da unidade académica é o presidente da respectiva Comissão, sendo esta um órgão colegial. Segundo o “Regulamento de funcionamento da Comissão Pedagógico-Científica”, enviado ao CCAC pelo IPM, não existe qualquer norma que regule a aprovação das deliberações (vide partes anteriores). Então, é subsidiariamente aplicável o disposto no n.º 1 do artigo 27.º do Código de Procedimento Administrativo, ou seja, as deliberações da Comissão “são tomadas por maioria absoluta de votos dos membros presentes à reunião”. Em relação à discussão de assuntos na Comissão, se o director tiver posição contrária à da maioria dos membros, essa sua posição não constituirá impedimento, em princípio, no que respeita à deliberação tomada pela Comissão nos termos do Código de Procedimento Administrativo. **Assim, o IPM não pode simplesmente justificar que “como membro por inerência e presidente da Comissão, o director ou chefe da unidade académica tem que participar na tomada de deliberações e na elaboração de parecer escrito”**,

com o intuito de não vir a realizar todos actos exigidos no que respeita ao procedimento de acesso nos termos dos Estatutos do IPM.

6. É de referir que, em relação ao procedimento de acesso, o “Regulamento sobre acesso do pessoal docente” não prevê a intervenção do “director” (órgão com competência para apresentar propostas, nos termos dos Estatutos do IPM), o qual deveria ser parte integrante do respectivo procedimento. Por outro lado, criou-se um “órgão” não previsto nos Estatutos do IPM, designadamente a **Comissão de apreciação de qualificação, à qual se atribuiu as seguintes competências:**
 1. *Apreciar se os candidatos satisfazem os requisitos (vide partes anteriores). Se o candidato já requereu, no ano lectivo anterior, o acesso a categoria superior tendo sido rejeitada a sua pretensão pela Comissão de apreciação de qualificação, o requerimento não será aceite sem a entrega de nova documentação que faça prova da satisfação dos requisitos exigidos para o acesso (situação do n.º 1 do artigo 17.º do “Regulamento sobre acesso do pessoal docente”). Como acima referido, no procedimento de acesso, a decisão tomada pela Comissão de apreciação de qualificação sobre a satisfação ou não dos requisitos tem carácter eliminatório;*
 2. *“Homologar” o parecer elaborado sobre o requerimento de acesso, pela Comissão Pedagógico-Científica / Comissão Científica (vide partes anteriores).*
7. Na realidade, tendo por base a sua experiência, o IPM necessitou criar uma unidade ou grupo de apoio ao procedimento de acesso para apreciar as candidaturas, nomeadamente, a qualificação profissional e os critérios quantitativos de serviço dos candidatos, o que **não configura qualquer irregularidade. No entanto, a esta unidade, ou grupo de apoio, não deve ser atribuída qualquer competência decisória, pois, caso contrário, estaremos perante uma violação dos Estatutos do IPM.**

* * *

(2) Ilegalidade dos critérios de acesso previstos no “Regulamento sobre acesso do pessoal docente”

1. Nos termos do n.º 1 do artigo 11.º do Estatuto do Pessoal Docente do IPM: **“Têm acesso à categoria de professor coordenador os professores adjuntos com, pelo menos, 4 anos de efectivo serviço na categoria, que se encontrem habilitados com doutoramento e que obtenham aprovação nas provas referidas no artigo 18.º”**. Estabelece o n.º 2 do mesmo artigo como requisitos legais para “ingressar na categoria de professor coordenador”: **“Só podem ingressar na categoria de professor coordenador os candidatos com, pelo menos, 4 anos de docência no ensino superior, que se encontrem habilitados com doutoramento em área científica considerada adequada no aviso de abertura e que obtenham aprovação nas provas referidas no artigo 18.º”**. As provas públicas previstas no artigo 18.º são as seguintes:

- a) *Apreciação e discussão do currículo científico, artístico ou técnico e pedagógico, bem como profissional do candidato;*
- b) *Apresentação de uma lição sobre tema escolhido pelo candidato no âmbito de disciplina da área para que for aberto o concurso;*
- c) *Apresentação e discussão de uma dissertação de concepção pessoal sobre um tema da área para que for aberto o concurso, reveladora de capacidade para o ensino e a investigação e se apresente como inovadora.”*

Os artigos 12.º e 13.º dispõem sobre os requisitos e procedimentos de acesso dos assistentes à categoria de professor adjunto, sobre o ingresso na categoria de professor adjunto e acesso dos assistentes estagiários à categoria de assistente, e sobre o ingresso na categoria de assistente.

2. De acordo com o disposto no que respeita ao acesso / ingresso na categoria de professor coordenador, verifica-se que o Estatuto do Pessoal Docente do IPM não prevê o doutoramento em determinada área científica como requisito de acesso dos candidatos. Quer dizer, do ponto de vista do legislador, os requisitos de recrutamento ao exterior dos candidatos qualificados para “ingressar na categoria de professor coordenador” são mais exigentes do que os requisitos de “acesso à categoria de professor coordenador” para os professores adjuntos do IPM.

A possibilidade de “acesso a categoria superior” é um direito do pessoal do IPM. Em princípio, o “acesso” e o “recrutamento” são dois procedimentos de natureza diferente. Através de ambos os procedimentos, é possível o “preenchimento” de vagas na mesma categoria (professor coordenador / professor adjunto / assistente). No entanto, para as entidades empregadoras, os destinatários dos procedimentos de “acesso” e de “recrutamento” são diferentes. Em relação ao procedimento de acesso, os candidatos são já pessoal efectivo da entidade empregadora e as informações quanto ao desempenho e capacidade desse pessoal já é do conhecimento do empregador. Quanto ao procedimento de recrutamento, os candidatos geralmente não são pessoal da entidade empregadora. Neste caso, para que a entidade empregadora conheça a capacidade dos candidatos, a fim de proceder á escolha daqueles que apresentem maior “qualidade”, terá que proceder à realização de provas. Por isso, no procedimento de recrutamento ao exterior, existe uma ponderação relativamente à área científica dos candidatos. Na realidade, efectuada a comparação com o previsto nos artigos 11.º, 12.º e 13.º do Estatuto do Pessoal Docente do IPM, a análise anteriormente realizada pode ser comprovada.

3. No entanto, estabelece **o artigo 4.º do “Regulamento sobre acesso do pessoal docente” os requisitos para que os professores adjuntos possam ter acesso à categoria de professores coordenadores:**

- “(1) Possuir o grau de doutor em área científica considerada adequada segundo os requisitos da vaga a que se candidata;*
- (2) Ter 4 anos de efectivo serviço no IPM, na categoria de professor adjunto;*
- (3) Corresponder aos critérios quantitativos para o respectivo pessoal, previstos na mesma secção do Regulamento.”*

Em relação aos critérios quantitativos, dispõe o artigo 5.º o seguinte:

- “(1) Leccionar 4 cadeiras em determinada área.*
- (2) Nos últimos 4 anos (...), ter obtido a seguinte classificação de serviço: (a) com um mínimo de 3 anos de classificação de “Muito Bom” ou “Bom”; ou (b) com um mínimo de 6 semestres com a média aritmética de classificação não inferior a 3,75 valores (a valorização máxima é 5 valores).*

- (3) *Ter orientado, por um período de 2 anos, a dissertação/projecto de conclusão de curso. Para o pessoal docente que não tem oportunidade de orientar a dissertação/projecto de conclusão de curso, pode ter leccionado 1 cadeira em substituição do presente requisito.*
- (4) *Durante o exercício das funções na categoria de professor adjunto, o candidato obteve 12 pontos relativos à publicação de dissertação e relatório de investigação na lista de revistas académicas e colecções de teses referidas no anexo I. Os pontos conseguidos com a publicação de dissertação em revistas académicas da primeira classe não podem ser inferiores a dois terços do total de pontuação.*

3 os pontos relativos à publicação de dissertação e relatório de investigação podem ser substituídos pela obtenção de uma licença de patente ou pelo registo de um software na qualidade de inventor original. No caso das licenças de patente ou software não registadas na qualidade de inventor original, a taxa de redução dos pontos é de 50% segundo a ordem de inventores. Além disso, para efeito do cálculo de pontos, uma licença de patente pode ser substituída por dois pedidos de patentes.

- (5) *Durante o exercício das funções na categoria de professor adjunto, publicou, independentemente ou na qualidade de primeiro autor, uma obra académica com o mínimo de 200 mil palavras chinesas. (...) Esta publicação pode ser substituída pela publicação duma dissertação nas áreas de ciência, engenharia ou medicina, englobada no Science Citation Index (SCI).*
- (6) *Durante o exercício das suas funções na categoria de professor adjunto, já completou ou está responsável pelos seguintes projectos de investigação científica:*
- 1) *Na qualidade de responsável de projecto, já completou ou participa num projecto de investigação científica adjudicado por concurso público; ou participou num projecto de investigação científica a nível provincial, em que tinha a responsabilidade de elaborar uma parte do projecto; e*

- 2) *Na qualidade de responsável de projecto, já completou ou participa em dois projectos de investigação científica do IPM, encomendados por serviços públicos ou financiados por fundações.*

Os dois projectos previstos na alínea 2) podem ser substituídos por um projecto previsto na alínea 1).

O projecto de investigação científica previsto na alínea 1) pode ser substituído pela publicação de dissertação nas revistas académicas de primeira classe referidas no anexo I (4 pontos).

O projecto de investigação científica definido na alínea 2) pode ser substituído pela publicação de uma dissertação nas revistas académicas de primeira classe referidas no anexo I (3 pontos).

- (7) *Organizou uma palestra académica pública ou participou duas vezes, como orador, em conferências académicas nacionais ou internacionais; ou organizou uma vez, na qualidade de responsável principal, conferência académica a nível do Instituto, da RAEM, nacional ou internacional; ou participou no trabalho de edição ou revisão da Revista do IPM durante pelo menos um ano; ou participou duas vezes, na qualidade de editor ou revisor, na elaboração de colecções de teses de conferências académicas do IPM.*

- (8) *Tem dois anos de experiência de trabalho em órgãos de consulta do Governo da RAEM, organizações profissionais, associações académicas, comissões do IPM ou instituições sem fim lucrativo.”*

4. Em relação ao procedimento de acesso às categorias de professor coordenador e professor adjunto, segundo o “Regulamento sobre acesso do pessoal docente”, este divide-se em duas fases, a “apreciação de especialistas fora do IPM” e a realização de “provas públicas”. Na primeira, especialistas de fora do IPM “*apresentam um parecer de avaliação, favorável ou não, relativo ao nível profissional dos candidatos face à investigação académica mais representativa*” (n.º 2 do artigo 25.º do “Regulamento sobre acesso do pessoal docente”). Passada com sucesso a fase de “apreciação de especialistas fora do IPM”, os candidatos podem então entrar na fase de “provas públicas”, que consiste no seguinte:

- “(1) O candidato apresenta ao júri o seu principal contributo académico na respectiva área, incluindo a sua investigação académica mais representativa, divulgada ou publicada independentemente ou na qualidade de autor principal. A par disso, o candidato escolhe um tema da respectiva área para fazer uma apresentação e análise, de forma a demonstrar o seu inovador contributo académico naquela área (...).
- (2) Os membros do júri criticam a apresentação do candidato e fazem perguntas relacionadas com a respectiva área. O candidato deve responder às mesmas de imediato.” (artigo 29.º do “Regulamento sobre acesso do pessoal docente”).
5. Após uma comparação entre os requisitos legais previstos nos Estatutos do IPM e os consagrados no artigo 4.º do “Regulamento sobre acesso do pessoal docente”, não é difícil verificar que os requisitos consagrados nos Estatutos são mais rigorosos do que os previstos no Estatuto do Pessoal Docente do IPM. Na realidade, no Estatuto do Pessoal Docente do IPM, apenas estão contemplados dois requisitos: “4 anos de efectivo serviço” e o “doutoramento”. O que significa que os professores adjuntos do IPM que reúnem estes dois requisitos já têm qualificação suficiente para poderem participar nas provas de acesso.
6. No entanto, prevê o artigo 4.º do “Regulamento sobre acesso do pessoal docente” que “corresponde aos critérios quantitativos para o respectivo pessoal, previstos na mesma secção do Regulamento”, o seguinte: ter leccionado 4 cadeiras em determinada área; ter orientado, num período de 2 anos, a dissertação/projecto de conclusão de curso; ter publicado a dissertação ou ter uma patente de inovação obtendo pontos no âmbito da investigação científica. A par disso, ainda se prevêem outros requisitos, nomeadamente, ter participado em intercâmbios académicos bem como possuir experiência de trabalho, dentro ou fora do IPM, adquirida fora das suas habituais funções.
7. Na realidade, nos termos do artigo 18.º do Estatuto do Pessoal Docente do IPM, o programa das provas públicas inclui a análise de mérito do currículo científico, artístico ou técnico e pedagógico, bem como profissional do candidato. No entanto, a realização de “provas públicas” é considerada pelo IPM condição de acesso à categoria de professores coordenadores por parte dos professores adjuntos, recusando assim a prestação de provas aos candidatos que não possuem estes requisitos. Significa isto que o IPM priva esses candidatos de concorrer ao acesso. Nos termos do artigo 18.º do Estatuto do Pessoal Docente

do IPM, os professores adjuntos do IPM que possuem os requisitos de “4 anos de efectivo serviço” e “doutoramento” já podem participar nas provas públicas concorrendo com os restantes candidatos.

8. Pode suceder que o desempenho dos professores adjuntos, que não preenchem os critérios quantitativos do Regulamento sobre acesso, seja inferior no currículo científico, artístico ou técnico, pedagógico e profissional - programa previsto na alínea a) do artigo 18.º do Estatuto do Pessoal Docente do IPM. No entanto, isso não significa que esses professores adjuntos não têm condições de candidatura para fazer a *“apresentação de uma lição sobre tema escolhido pelo candidato no âmbito de disciplina da área para que for aberto o concurso”* e a *“apresentação e discussão de uma dissertação de concepção pessoal sobre um tema da área para que for aberto o concurso, reveladora de capacidade para o ensino e a investigação e se apresente como inovadora”* - provas públicas previstas nas alíneas b) e c) do mesmo artigo do Estatuto do Pessoal Docente. Estes podem mesmo atingir um bom desempenho na prestação destas duas provas públicas de acesso à categoria de professor coordenador.
9. Por isso, a inserção dos critérios quantitativos como condições de candidatura no “Regulamento sobre acesso do pessoal docente” **tornou mais exigentes os requisitos previstos no Estatuto do Pessoal Docente do IPM, havendo assim a possibilidade de alguns candidatos que possuem os requisitos ali exigidos se verem ainda assim privados do direito de acesso. Este facto consitui uma violação do Estatuto do Pessoal Docente.**
10. Se o IPM considera ser necessário tornar mais exigentes os requisitos de acesso a todas as categorias do pessoal docente, a fim de assegurar a qualidade do mesmo e garantir a justiça nesse procedimento, então terá que proceder, nos termos legais, à revisão do Estatuto do Pessoal Docente³⁵. Ao mesmo tempo, deve tornar mais exigentes os requisitos de “ingresso para todas as categorias do pessoal docente” para garantir um tratamento igual ao pessoal docente que exerce funções actualmente.

* * *

³⁵ O CCAC confia que o IPM tirou partido das experiências da China Continental e de outras regiões introduzindo assim regulamentos similares no âmbito do acesso de pessoal docente. No entanto, atendendo ao seu regime e às suas condições, o IPM deve fazer um ajustamento adequado e não pode copiar cegamente as experiências acima referidas. Caso contrário, poderá consubstanciar-se uma situação de violação da lei.

(3) Não há uma regulação concreta de aplicação do “Regulamento sobre acesso do pessoal docente” ao procedimento de recrutamento

1. Nos termos do 2.º parágrafo do artigo 3.º do “Regulamento sobre acesso do pessoal docente”:

“Ao recrutamento ao exterior de professores coordenadores, professores adjuntos, assistentes e assistentes estagiários aplica-se o disposto no presente Regulamento.”

O Regulamento, no âmbito do procedimento de acesso, dispõe sobre os requisitos de candidatura, apreciação de qualificação, avaliação de especialistas fora do IPM e provas públicas³⁶. No entanto, como se aplicará, na prática, estas disposições ao recrutamento ao exterior? O IPM não dispõe de qualquer diploma que regule esta matéria.

2. Nos termos do artigo 17.º do mesmo Regulamento:

“O pessoal docente que possui os requisitos exigidos no capítulo II pode requerer, segundo o presente Estatuto, o acesso a categoria superior, excepto nos seguintes casos:

- (1) *No caso do requerimento de acesso a categoria superior ter sido rejeitado pela Comissão de apreciação de qualificação no ano lectivo anterior e o candidato não tenha apresentado novos documentos que provem a satisfação dos requisitos de promoção no decorrer do presente ano lectivo.*
- (2) *No caso do requerimento de acesso a categoria de professor coordenador ou professor adjunto ter sido rejeitado por especialistas de fora do IPM no ano lectivo anterior, e o candidato não tenha entregue nova investigação académica representativa no decorrer do presente ano lectivo.*
- (3) *No caso do requerimento de acesso a categoria superior ter sido rejeitado pelo júri no ano lectivo anterior, o candidato não tenha apresentado nova investigação académica representativa no decorrer do presente ano lectivo.*

³⁶ Vide os capítulos II, IV, V, VI do “Regulamento sobre acesso do pessoal docente”.

Então, será que o IPM pode lançar mão do disposto neste artigo 17.º para, no âmbito do procedimento de concurso público para recrutamento de pessoal, justificar a rejeição dos candidatos excluídos no ano anterior ou no último concurso público para o mesmo cargo (independentemente da fase do concurso em que foram excluídos - nas provas escritas ou entrevistas; ou depois da fase da entrevista)? Em caso afirmativo, parece-nos óbvio que se regista uma violação dos direitos fundamentais dos cidadãos — direito ao trabalho e direito à segurança no emprego.

3. Para além disso, segundo o “Regime de recrutamento do pessoal administrativo”, o “Regime de recrutamento do pessoal docente a tempo inteiro” e o “Regime de recrutamento do pessoal docente do Interior da China a tempo inteiro”, de acordo com informações de processos instruídos pelo CCAC, a Divisão de Gestão de Pessoal do IPM realiza uma selecção prévia de candidatos, entregando posteriormente uma lista de candidatos com doutoramento – quer tenham, ou não documentos comprovativos de experiência docente – às unidades académicas empregadoras (vide o anexo 59). Se essas unidades académicas concordarem com a lista, a Divisão ajudará a realizar as provas (a análise de *curriculum vitae* e a entrevista). Ou seja, na prática, o IPM não excluiu os candidatos que não preencham o requisito legal que exige “o mínimo de 4 anos de docência no ensino superior”, permitindo a sua participação nas provas (inclusivé na fase de análise de *curriculum vitae*). Nesta medida, existe uma grande divergência com as condições de acesso previstas no artigo 5.º do “Regulamento sobre acesso do pessoal docente”, isto é, para além da satisfação dos requisitos legais do Estatuto do Pessoal Docente do IPM, os candidatos devem preencher todos os critérios quantitativos para que obtenham qualificação suficiente que lhes permita participar nas provas. Por isso, é muito difícil cumprir o artigo do Regulamento sobre acesso que refere que “ao recrutamento ao exterior (...) aplica-se o disposto no presente Estatuto”. Conclui-se então que, no intuito de fazer corresponder os requisitos para todas as categorias de pessoal docente consagrados no Estatuto do Pessoal Docente, o IPM deve tratar de forma justa os dois procedimentos, que são diferentes, sobre o acesso de professores do IPM e o de recrutamento de pessoal docente ao exterior.

* * *

(4) Renovação de contrato

1. Em relação à renovação de contrato do pessoal docente, tendo em consideração os resultados da “*Class-taught Subjects and Teaching Assessment*” e da “*Internal Assessment Report on Teaching Quality*” e outras informações relativas ao pessoal docente, a chefia da respectiva unidade decide sobre a duração do contrato. Depois de ouvir o pessoal docente relativamente à renovação do respectivo contrato, a chefia da unidade elabora proposta para aprovação do Conselho de Gestão. No entanto, no procedimento de renovação de contrato, **não existe a apresentação da respectiva proposta à Comissão Pedagógico-Científica para emissão de parecer. Assim, com o intuito de garantir a conformidade do respectivo procedimento aos Estatutos do IPM, deve este regulamentar a matéria da renovação de contrato do pessoal docente e publicitar essa regulamentação.**

2. Por outro lado, de acordo com os dados sobre a matéria (*vide* o anexo 61), o Conselho de Gestão definiu, em 2002, o “objectivo de que, dentro de seis anos, 70% dos nossos professores a tempo integral sejam doutorados”. E por deliberação do Conselho de Gestão n.º 26D/CG/2002, estabeleceu que **todo o pessoal docente efectivo tem que adquirir o doutoramento dentro de 6 anos, contados a partir de 1 de Setembro de 2003.** O conjunto normativo sobre esta matéria dispõe o seguinte:
 - “(1) *Os actuais professores coordenadores não doutorados têm que adquirir o doutoramento na respectiva especialidade dentro de 4 anos, caso contrário, não serão contratados na mesma categoria;*

 - (2) (...) *Os actuais professores adjuntos já titulares do grau de mestre têm que adquirir o doutoramento na respectiva especialidade dentro de 6 anos, caso contrário, não serão contratados para a mesma categoria;*

 - (3) *Os actuais assistentes não detentores do mestrado têm que adquirir o mestrado na respectiva especialidade dentro de 3 anos. E depois de obter o grau de mestre, têm que adquirir o doutoramento na respectiva especialidade dentro de 3 anos. Caso contrário, não serão contratados para a mesma categoria;*

 - (4) *Os actuais assistentes já mestres têm que adquirir o doutoramento na respectiva especialidade dentro de 6 anos, caso contrário, não serão*

contratados para a mesma categoria;

(...)”

3. Nos termos dos artigos 13.^o ³⁷ e 17.^o ³⁸ do Estatuto do Pessoal Docente do IPM, alterado pelo Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 186/2008, 29 de Dezembro, o requisito relativo às habilitações académicas para a categoria de assistente (incluindo os assistentes convidados) e para a categoria de professor adjunto foi alterado da exigência de licenciatura para a exigência de mestrado. Nos termos do artigo 12.^o do mesmo Estatuto, o requisito relativo às habilitações académicas para a categoria de professor ajudante foi alterado da exigência de mestrado para a exigência de doutoramento. Além disso, dispõe o seguinte no artigo 2.^o do mesmo despacho: “*O pessoal docente contratado ao abrigo do Estatuto do Pessoal Docente do Instituto Politécnico de Macau, aprovado pelo Despacho n.º 29/SAAEJ/99, de 23 de Agosto, mantém o regime ali previsto, que lhe é aplicável à data da entrada em vigor do presente despacho, salvo as disposições relativas ao acesso a categoria superior.*”

Quer dizer, segundo o novo Estatuto do Pessoal Docente, se os assistentes

³⁷ **Antes da alteração** pelo Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 186/2008, 29 de Dezembro, **o artigo 13.^o dispunha o seguinte:**

“1. *Têm acesso à categoria de assistente os assistentes estagiários (...) concluem, entretanto, a sua licenciatura.*

2. *Podem, ainda, ingressar directamente na categoria de assistente, por concurso documental, os candidatos que se encontrem habilitados com licenciatura ou equivalente, desde que satisfaçam os requisitos constantes do respectivo aviso de abertura.*

3. *Aos assistentes estagiários que não obtenham, no prazo máximo de 6 anos na categoria, aprovação nas provas referidas no artigo 20.^o ou não concluem, com aproveitamento, a sua licenciatura não será renovado o respectivo contrato de trabalho.*”

Após a alteração, o artigo prevê o seguinte:

“1. *Têm acesso à categoria de assistente os assistentes estagiários (...) que se encontrem habilitados com mestrado e que obtenham aprovação nas provas referidas no artigo 20.^o*

2. *Podem, ainda, ingressar na categoria de assistente os candidatos que se encontrem habilitados com mestrado e que obtenham aprovação nas provas referidas no artigo 20.^o, desde que satisfaçam os requisitos constantes do respectivo aviso de abertura.*

(...)”.

³⁸ **Antes da alteração** pelo Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 186/2008, 29 de Dezembro, **o artigo 17.^o dispunha que:**

“Os assistentes convidados são recrutados de entre licenciados ou diplomados com curso superior equivalente e com reconhecida competência científica ou profissional em sector adequado ao da área da disciplina ou grupo de disciplinas para que são convidados.”

Após a alteração, o artigo prevê que:

“Os assistentes convidados são recrutados por convite de entre habilitados com mestrado ou equivalente e com reconhecida competência científica ou profissional em sector adequado ao da área da disciplina ou grupo de disciplinas para que são convidados.”

e assistentes convidados que já trabalhavam no IPM antes da entrada em vigor do Despacho acima referido forem licenciados e não obtiverem o grau de mestre (dentro de 3 anos) e o de doutor (dentro de 3 anos, contados a partir da data de obtenção do grau de mestre), ou se os que têm mestrado não conseguirem adquirir o doutoramento dentro de 6 anos, não se depararão com qualquer problema a nível da renovação dos seus contratos. Estes apenas perderão a oportunidade de acesso à categoria superior. Da mesma forma, se os professores adjuntos que se encontram habilitados com mestrado não conseguirem adquirir o grau de doutor dentro de 6 anos, não perderão o direito de renovação do seu contrato, apenas não terão a oportunidade de acesso à carreira de professores coordenadores.

4. Para além disso, é de salientar que, nos termos do artigo 13.º do Estatuto do Pessoal Docente, alterado pelo Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 186/2008, é exigido o mestrado para o ingresso na categoria de assistente. **No entanto, segundo a Deliberação do Conselho de Gestão, aos assistentes efectivos que não conseguem adquirir, no prazo previsto, sucessivamente, o mestrado e o doutoramento, ou o grau de doutoramento dentro de 6 anos, aplica-se a “sanção” de não renovação dos seus contratos dentro da mesma categoria. Pelo que a referida Deliberação do Conselho de Gestão constitui obviamente uma ilegalidade e uma injustiça!**
5. Por outro lado, se o pessoal docente não vir o seu contrato ser renovado por questões de âmbito disciplinar, ou em virtude da avaliação do seu desempenho, esse já será um caso diferente.
6. **Pelo exposto, parece-nos óbvio que a Deliberação do Conselho de Gestão do IPM n.º 26D/CG/2002 viola o Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 186/2008. Por isso, o IPM deve revogar esta Deliberação ou propor ao Secretário da tutela a revisão do Estatuto do Pessoal Docente do IPM.**

* * *

IV – Problemas relacionados com a gestão

1. Falta de clareza do regime de impedimentos

1. Relativamente ao “Regime de recrutamento do pessoal administrativo”, “Regime de recrutamento do pessoal docente a tempo inteiro” e “Regime de recrutamento do pessoal docente do Interior da China a tempo inteiro”, todos eles têm o seu próprio regime de impedimentos. Todavia, quanto ao regime de impedimentos dos membros do Júri, é importante saber se o Instituto chegou a regular em concreto os respectivos procedimentos. Por exemplo, quando um agente vier a pedir escusa ao presidente do júri, e esta for autorizada, será exigível, neste caso, notificar os restantes membros da decisão? De acordo com a informação prestada pelo IPM em ofício, *“Os membros do júri presentes na segunda reunião (...), procederão normalmente à consulta da lista dos candidatos, e ao mesmo tempo, são obrigados a assinarem a declaração de impedimento (vide o anexo 2), e em caso de impedimento por parte de algum membro, o facto é dado a conhecer de imediato aos restantes membros”* (vide o ponto 2 da parte 1 da página 1 do anexo 13).
2. A “Declaração de impedimento de membro do júri/grupo de avaliação” (doravante designada por “Declaração”) (vide o anexo 62) deve ser preenchida sempre que se verificar entre o membro do júri e o candidato, uma das três seguintes situações:
 - Serem parentes ou afins em linha recta (como pais, nora, cônjuge, ...);
 - Serem parentes ou afins até ao 3.º grau da linha colateral [como avós paternos, avós maternos, netos (paternos e maternos) e seus cônjuges, tios (irmão mais velho do pai) e seu cônjuge, ...];
 - Existir relação de conflito de interesses.

Os membros do júri/grupo de avaliação devem preencher a declaração de impedimento se se encontrarem numa das três situações acima descritas, relativamente ao candidato. Essa declaração contém ainda a nota de que a mesma foi elaborada *“nos termos do n.º 7 do artigo 54.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau e do artigo 50.º da Lei n.º 57/99/M (Código do Procedimento Administrativo)”*.

3. É importante sublinhar que os exemplos dados na referida “declaração” de “parentes ou afins até ao 3.º grau da linha colateral”, são antes exemplos de **relações familiares em linha recta e não em linha colateral, nos termos dos artigos 1465.º, 1468.º e 1469.º do Código Civil.**

4. De acordo com o estipulado no artigo 1.º do Estatuto do Pessoal do IPM, “*O presente Estatuto aplica-se ao pessoal do Instituto Politécnico de Macau, adiante designado por IPM, sem prejuízo de situações decorrentes de regimes especiais, nomeadamente as de prestação de serviço do pessoal docente, de recrutamento ao exterior, de requisição, destacamento e comissão de serviço, ao abrigo do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau*”. E nos termos do n.º 7 do artigo 54.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (doravante designado por Estatuto): “*Quando for admitido a concurso candidato que esteja ligado a algum membro do júri por relações de parentesco ou afinidade em qualquer grau da linha recta ou até ao terceiro grau, inclusive, da linha colateral, este deve ser substituído (...)*”. No âmbito do concurso público para recrutamento de funcionários públicos, quando um membro do júri tiver alguma relação de parentesco ou afinidade em qualquer grau da linha recta ou até ao terceiro grau, inclusive, da linha colateral com algum candidato, ele estará em situação de impedimento. Por isso, face aos procedimentos de recrutamento do IPM, considera-se justificável a aplicação do regime de impedimentos previsto para o concurso de recrutamento da função pública.

5. Por outro lado, nos termos do disposto no artigo 2.º do Código do Procedimento Administrativo, as disposições relativas ao regime de impedimentos são igualmente aplicáveis, subsidiariamente, aos procedimentos de recrutamento do pessoal do IPM. Assim, serão de aplicar as disposições do n.º 1 do artigo 46.º e do n.º 1 do artigo 50.º do referido Código que se reportam aos 8 fundamentos da declaração de impedimento e aos fundamentos do pedido de escusa, respectivamente, como por exemplo a existência de interesse no procedimento por parte de “**parente ou afim até ao 2.º grau da linha colateral**” [alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º] e de “**parente ou afim até ao 3.º grau da linha colateral**” [alínea b) do n.º 1 do artigo 50.º].

6. Segundo o IPM, os três casos de impedimento que constam da declaração, “*resulta da consulta das disposições do n.º 7 do artigo 54.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau e do artigo 50.º da Lei n.º 57/99/M (Código do Procedimento Administrativo)*”. Nesta medida,

perguntamo-nos **como é que o IPM consegue conjugar a aplicação do n.º 7 do artigo 54.º do ETAPM com as correspondentes disposições do CPA.** Citando um exemplo, quando o candidato estiver ligado a algum membro do júri por “relações de parentesco até ao 3.º grau da linha colateral”, este deve ser substituído. Está-se a referir aos casos de impedimento previstos no ETAPM (substituição obrigatória) ou às situações consagradas no CPA (caso típico do fundamento da escusa) em que o tal membro é obrigado a apresentar a respectiva declaração? (Se se aplicar o ETAPM, nos termos da lei, é anunciada de imediato, pelo presidente do júri, a substituição do membro, mas, se se seguir as disposições do CPA, o presidente do júri tem o poder de decidir da substituição do respectivo membro). Pelo que, consideramos que há falta de argumentos em relação à explicação apresentada pelo IPM.

7. Segundo o IPM, “Os membros do júri presentes na segunda reunião (...) são obrigados a assinarem a declaração de impedimento” e “se houver qualquer membro em caso de impedimento, torna-se de imediato conhecido pelos restantes membros”. Ademais, encontram-se na declaração vários espaços destinados às assinaturas dos membros, o que nos leva a entender que é exigida a assinatura de mais de um membro na mesma declaração.
8. De facto, nestes casos, quando um membro estiver numa situação de impedimento, essa situação é conhecida de imediato pelos restantes membros, o que não significa que estes tenham o direito de conhecer a razão da respectiva substituição, que se encontra ainda pendente de decisão por parte do presidente do júri, o qual pode obrigar a sua substituição (substituição obrigatória) ou, nos termos da lei, considerar que deva ser substituído (fundamento da escusa). Portanto, este aspecto merece, na verdade, uma especial ponderação, uma vez que o membro em causa se pode sentir constrangido se der a conhecer a sua relação com qualquer candidato admitido, pelo que se deverá optar por uma forma de tratamento mais cuidadosa. Face ao exposto, o IPM deve guardar sigilo das informações prestadas pelo seu pessoal aquando do preenchimento da declaração de impedimentos, não devendo, pois, sacrificar desnecessariamente o “princípio da adequação” e o “princípio da boa fé” consagrados no CPA.
9. Resumindo e concluindo, a exigência do preenchimento da declaração de impedimento por parte dos membros, onde se encontram enumeradas as diferentes situações de impedimento, não pode ser justificada pelo IPM com a simples afirmação de que “foram seguidas as disposições do n.º 7 do artigo 54.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau e do

artigo 50.º da Lei n.º 57/99/M (Código do Procedimento Administrativo)", mas **devem antes ser identificadas as normas concretas aplicáveis em casos de impedimento no âmbito dos procedimentos de recrutamento do pessoal, a forma de tratamento perante situações de escusa, bem como a forma de tratamento das declarações de impedimento por parte do Instituto.**

10. Por outro lado, nos termos da parte final do artigo 32.º do Regulamento sobre acesso do pessoal docente (*vide* o anexo 58), relacionada com a criação do júri para o concurso de acesso de professores coordenadores e professores adjuntos, "*o orientador da dissertação feita pelo candidato na altura da conclusão do curso e as pessoas com as quais tenha relações familiares em qualquer grau da linha recta, estão proibidas de integrarem o júri; os que já se encontram nele integrados, devem pedir dispensa (por motivos de escusa)*". Segundo o IPM, "*os candidatos a concurso de acesso devem fornecer os dados do orientador da sua dissertação ao Secretariado, ficando este incumbido da sua confirmação ou eliminação mediante uma selecção feita através de um sistema informático automático*" (*vide* o ponto 7 da parte 3 da página 3 do anexo 13). Face ao exposto, é mais do que evidente que o IPM nunca procurou regulamentar as formas de tratamento para as diferentes situações de impedimento [nomeadamente, especificando a que situações se aplicam as disposições do ETAPM e a que situações se deva recorrer às disposições dos artigos 46.º (Casos de impedimento) e 50.º (Fundamento da escusa e suspeição) do CPA], **pelo que se torna importante que o IPM estabeleça um mecanismo para o tratamento dos casos de impedimento, que assegure o sigilo pessoal do interessado de acordo com as disposições legais, devendo este ser rigorosamente cumprido pelo pessoal do IPM responsável pelos procedimentos relacionados com o concurso de recrutamento, concurso de acesso e de renovação de contratos.**

* * *

2. Falta de um regime adequado de comunicação interna e de apresentação de opiniões

1. De acordo com os elementos extraídos das "opiniões apresentadas pelo pessoal interno do IPM sobre o funcionamento do Instituto", seguindo as instruções do professor T (docente a tempo parcial), o Professor B da Escola Superior de Artes do IPM foi obrigado a leccionar a disciplina de Tipografia (2), o que

o levou a enviar uma carta, por correio electrónico, questionando o Instituto sobre as competências pedagógicas do professor T (*vide* ⑤ ⑥ do anexo 63, sem referência à data de envio e ao destinatário da carta, colocando-se assim a questão de saber a quem o professor B pretendia endereçar a carta). Passado algum tempo, o professor adjunto A (segundo o professor B, este foi colega universitário do professor T em Hong Kong), teve acesso à carta supracitada e em 8 de Maio de 2009 tornou público o conteúdo da mesma, enviando-a por correio electrónico a outros professores do IPM (*vide* em ⑦ do anexo 63, sendo que da carta distribuída por correio electrónico pelo professor A não constam os nomes dos professores B e T), criticando a forma como foi apresentada a queixa. Por sua vez o professor B solicitou, em 21 de Junho de 2009, esclarecimentos ao coordenador sobre o acesso não autorizado ao conteúdo da sua carta enviada ao Instituto (*vide* em ① do anexo 63), sem que este tivesse promovido contra o professor adjunto A quaisquer diligências de investigação ou procedimentos para a responsabilização do mesmo.

2. O professor B citou por várias vezes os problemas relacionados com as aulas de Tipografia (2) leccionadas pelo Professor T. Uma das cartas fornecidas pelo professor B ao CCAC, não apresenta qualquer referência ao seu destinatário nem à data de envio, constando apenas o nome do seu autor. Pelo que, no caso de o Instituto permitir o acesso de terceiros ao conteúdo da referida carta, é imediatamente identificado o “queixoso”. No entanto, segundo os elementos fornecidos pelo professor B, não existem provas suficientes de que o professor adjunto A o tenha identificado como queixoso através do Instituto ou por outras vias ilegais, daí que seja seguro afirmar que, por enquanto, não existem provas para efectivar a responsabilização do professor A.
3. Por outro lado, os procedimentos adoptados pelo IPM para o tratamento de queixas, têm vindo a concentrar-se nas queixas apresentadas pelos alunos, que se prendem normalmente com questões relacionadas com as salas de aulas, horário escolar, pessoal docente, procedimentos de tratamento de queixas pela Divisão de Assuntos Pedagógicos, não abrangendo assim os casos relacionados com o pessoal do IPM, especialmente queixas do pessoal docente contra o Instituto, as Escolas, bem como contra os planos pedagógicos (*vide* o anexo 64). Por isso, consideramos que de momento não se encontram reunidas as condições necessárias e suficientes para proceder à análise da adequação dos procedimentos adoptados pelas unidades académicas do IPM para o tratamento de queixas internas.

4. Perante este caso, não se detectam, de facto, indícios de ilegalidade ou irregularidade administrativa nos procedimentos relativos ao tratamento das queixas do pessoal docente sobre o funcionamento das unidades académicas a que pertencem. Para o bem da gestão e tendo em consideração os princípios da boa-fé, da desburocratização e da eficiência que regem as actividades públicas, o IPM deve disponibilizar diferentes meios para acolher as opiniões do pessoal docente/não docente³⁹ sobre o seu funcionamento interno, bem como criar mecanismos para regulamentar os procedimentos de tratamento de queixas de modo a esclarecer/responder atempadamente às dúvidas ou opiniões, criando, desta forma, um ambiente harmonioso e equilibrado que venha a beneficiar e a melhorar progressivamente o funcionamento interno do IPM.

* * *

3. Regime de faltas injustificadas

1. De acordo com a nota interna n.º 02/PES/06 da Área do Pessoal do IPM sobre a aplicação do regime de assiduidade em diferentes Escolas/Serviços (doravante designado por Regime de Assiduidade) (vide o anexo 65), “(...) *os atrasos relativamente à hora de início dos trabalhos, nos períodos da manhã ou da tarde, superiores a 15 minutos diários ou 30 semanais dão origem a marcação de falta injustificada. A falta a que se refere o número anterior pode ser justificada pelo dirigente do serviço, mediante pedido fundamentado do trabalhador (...). O limite mensal das faltas (por esquecimento de picar o ponto ou por atraso ou saída antecipada) são cinco. Quando atingir a quarta falta, o trabalhador é verbalmente advertido pelo dirigente da Escola ou chefia do Serviço e só a quinta falta será notificada ao Departamento de Pessoal do IPM para o registo de falta injustificada.*” (Aplica-se o n.º 2 do artigo 58.º do Estatuto do Pessoal do IPM).
2. Segundo o IPM, o estabelecimento desta norma tem como principal objectivo alertar o pessoal para que seja pontual aquando do registo de entradas e evitar o esquecimento frequente do mesmo. O Instituto sublinhou ainda que desde que o regime entrou em vigor, em 2002, não registou qualquer falta injustificada

³⁹ Na verdade, o CCAC chegou a receber várias queixas do pessoal do IPM sobre o funcionamento interno do mesmo, nomeadamente quanto aos procedimentos de recrutamento, qualificação dos candidatos e aos assuntos relacionados com a gestão interna.

por nenhum trabalhador ter dado o total de 5 faltas mensais por aquelas razões. (vide o ponto 5 da parte 2 da página 2 do anexo 13).

3. De acordo com a disposição do artigo 42.º do Estatuto do Pessoal do IPM, “*Considera-se falta a ausência do trabalhador do local de trabalho, durante a totalidade ou parte do período diário do horário de trabalho a que está obrigado, bem como a não comparência em local a que deva deslocar-se por motivo de serviço*”. E conforme o artigo 43.º do mesmo Estatuto, “1. *Compete ao CG aceitar a justificação das faltas dos trabalhadores do IPM. 2. São justificáveis as faltas dadas nas seguintes situações: a) (...) g) Motivadas por impossibilidade de prestar trabalho, devido a facto não imputável ao trabalhador, nomeadamente, por doença, acidente, cumprimento de obrigações legais e de decisões judiciais e por motivos de força maior; (...) 3 São consideradas faltas injustificadas todas as não previstas no número anterior*”. De acordo com as disposições supracitadas, face à inexistência de registo de entrada/saída num dia normal de trabalho de um trabalhador, pode o Conselho de Gestão pedir a devida justificação ao respectivo trabalhador, e só haverá lugar à marcação da falta injustificada quando essa justificação não se enquadrar no disposto no n.º 2 acima mencionado.

4. O IPM, com base na sua experiência, decidiu tolerar (cinco vezes por mês) o esquecimento de marcação do ponto, compreendendo-se essa tolerância. No entanto, a tolerância de cinco vezes por mês como “limite máximo” para se considerar justificado o esquecimento, com uma “advertência verbal” à quarta vez, não poderá levar a que os trabalhadores se aproveitem dessa pequena vantagem deixando de marcar o ponto propositadamente? **O respectivo regime poderá ou não conduzir a abusos ou até agravar a situação? (por exemplo, um trabalhador que venha a aproveitar o fim do mês para deixar de efectuar a marcação do ponto por razões de esquecimento) O Instituto deverá reflectir sobre esta questão.**

* * *

4. Limitações sobre a distribuição dos salários e outros encargos

1. De acordo com a página 5 do Manual dos docentes a tempo inteiro e pessoal administrativo do Instituto Politécnico de Macau (2.^a Edição - Volume 1) (doravante designado por Manual do pessoal do IPM. Vide o anexo 66) “*A distribuição dos salários é efectuada por parte do Banco Nacional Ultramarino, S.A. (BNU), e para assegurar a distribuição pontual dos salários sem qualquer taxa adicional por transferência bancária automática, recomendamos ao pessoal que seleccione o BNU para os devidos efeitos. Caso seleccione uma segunda opção, para além das taxas por transferência bancária a serem suportadas pelo próprio trabalhador, o depósito do salário pode sofrer atrasos entre 2 a 3 dias úteis.*”
2. Segundo a explicação do IPM sobre as taxas por transferência bancária, estas são cobradas pela entidade bancária e não pelo IPM, pelo que esse problema se encontra fora do âmbito da competência do Instituto. No entanto, segundo informação obtida junto de alguns trabalhadores, estes não verificaram a cobrança de taxas adicionais por transferência bancária (vide a parte 9 da página 6 do anexo 13).
3. Do nosso ponto de vista, o regime actual de distribuição dos salários por transferência bancária não obriga, como única opção, à abertura de conta de depósito bancário em banco pré-definido. Sabendo que existem no seio do Conselho de Gestão do IPM membros representantes da Direcção dos Serviços de Finanças (nos termos do Despacho do Chefe do Executivo n.º 233/2008), é importante que o Instituto lhes venha a solicitar esclarecimentos acerca desta questão, actualizando, por um lado, as informações prestadas aos trabalhadores e facilitando, por outro, a escolha da entidade bancária pelos mesmos. Caso se venha a confirmar a cobrança de tais taxas pela transferência bancária, deverá o Instituto proceder à revisão do referido Manual do pessoal do IPM de modo a evitar a ocorrência de quaisquer conflitos.

* * *

5. Critérios para o cálculo e pagamento da prestação de trabalho extraordinário

1. De acordo com os elementos extraídos das “opiniões apresentadas pelo pessoal interno do IPM sobre o funcionamento do Instituto”, um docente⁴⁰ da Escola Superior de Artes, professor adjunto X que desempenha funções de Coordenador na disciplina XXX e é responsável pela organização curricular, tem-se aproveitado das atribuições adicionais resultantes dessas funções para elaborar um horário de trabalho que seja mais conveniente e confortável para si e para seus amigos (professores). Cada docente é obrigado a prestar, no máximo, doze horas semanais de serviço (aulas), diurnas ou nocturnas, conforme o horário fixado, mas o tal professor X, para além de se encontrar isento do horário nocturno, tem apenas dois dias de aulas por semana e com direito a receber horas extraordinárias. Ademais, relativamente às disciplinas com aulas na parte da manhã e na parte da tarde, o referido professor X alterou o horário original, passando todas as suas aulas da parte da manhã para a parte da tarde (*vide* o anexo 67).
2. De acordo com as disposições dos n.ºs 3 e 4 do artigo 22.º do Estatuto do Pessoal Docente do IPM relativas à carga horária do pessoal docente, “*Cada docente, em regime de tempo integral, é obrigado à prestação do número de horas semanais de serviço de aulas ou seminários que lhe for fixado pelo director da Escola, ouvida a Comissão Pedagógica-Científica, num mínimo de nove e num máximo de doze (...)*”, “*Quando tal se justifique, o limite previsto no número anterior pode ser excedido até um máximo de 4 horas semanais contabilizando-se, nesta hipótese, o excedente dispendido pelo respectivo docente, o qual deverá ser dispensado de igual número de horas de serviço lectivo em período posterior, ou receber a respectiva compensação pecuniária sob a forma de horas extraordinárias.*” As horas semanais de serviço de aulas do pessoal docente a tempo integral, são no máximo 12 horas e no mínimo 9 horas, e as aulas complementares, que contam para efeitos de horas extraordinárias, não podem ultrapassar as 4 horas semanais.
3. Segundo a acta de uma reunião ordinária dos Directores das Escolas realizada em Fevereiro (acta n.º 05A/2003, página 4 do anexo 68):

“O Conselho de Gestão decide:

⁴⁰ De acordo com a informação disponível na página electrónica do IPM, o respectivo indivíduo constitui um dos coordenadores adjuntos da Escola Superior de Artes que oferece o “Curso do ano Complementar” e “Curso de bacharelato” em Design.

- (1) *Cada docente em regime de tempo integral, numa situação normal, é obrigado à prestação do número máximo de 12 horas semanais de serviço de aulas, e, em caso excepcional, pode o director da Escola diminuir-lhe a carga horária, não podendo esta ser inferior a 9 horas semanais (situação que deve sempre reportar ao Conselho de Gestão);*
- (2) (...)
- (3) *As horas extraordinárias só serão contadas depois de completar 12 horas de serviço;*
- (4) *Os professores envolvidos em projectos de investigação científica são obrigados à prestação de 9 a 12 horas semanais de serviços de aulas, o que igualmente está em conformidade com as respectivas disposições.”*

Número de horas semanais de serviço de aulas do pessoal docente:

Categoria	Carga horária
Director	3 - 4 horas
Subdirector	3 - 4 horas
Coordenador de cursos	6 - 8 horas
Coordenador adjunto de cursos	9 horas ou superior

4. De acordo com a acta supracitada, **(...) o coordenador da disciplina não estava autorizado a diminuir o número de horas semanais de aulas. E relativamente à queixa apresentada pelo referido trabalhador contra o professor X** (que tem somente 2 dias de aulas por semana e com direito a receber horas extraordinárias), a nosso ver, o facto de o referido professor trabalhar apenas 2 dias por semana não impede que tenha uma carga horária semanal superior a 12 horas de serviço, e, tendo em conta que a mesma queixa não coloca, no fundo, qualquer dúvida acerca da legalidade da diminuição da carga horária por parte do professor X, não se considera necessário, de momento, proceder à análise e acompanhamento da respectiva queixa.
5. Por outro lado, tendo em consideração a Lei das Relações de Trabalho em vigor, e de acordo com a deliberação n.º 01OS/CG/PES/2009, tomada pelo Conselho de Gestão, este emitiu uma “Instrução de Serviço” (vide o anexo 69) no sentido

de regulamentar “as horas de serviço”, cujo âmbito de aplicação inclui os docentes em regime de tempo integral, e o cálculo das horas extraordinárias, conforme abaixo indicado:

Por acordo	Forma de compensação
2. ^a – 6. ^a feiras, dias úteis: À prestação de trabalho extraordinário fora do horário normal de trabalho, aplica-se o disposto no artigo 35.º (Compensação do trabalho extraordinário) do Estatuto do Pessoal do IPM.	Compensação por dedução no horário normal do trabalho: Diurno X 1 / Nocturno X 1.5 Compensação por acréscimo de remuneração: Diurno X 1.5 / Nocturno X 2
Dias de descanso complementar e feriados (não obrigatórios): À prestação de trabalho extraordinário, aplica-se o disposto no artigo 35.º (Compensação do trabalho extraordinário) do Estatuto do Pessoal do IPM.	Compensação por dedução no horário normal do trabalho: X 1.5 Compensação por acréscimo de remuneração: X 2

Prestação de trabalho extraordinário em dias de descanso (exige registo do consentimento do trabalhador):

Por acordo	Forma de compensação
Inferior a 3 horas	De acordo com as disposições do artigo 43.º da Lei das Relações de Trabalho, o trabalhador tem direito à compensação de um dia de descanso, fixado pelo Instituto, a gozar dentro dos 30 dias seguintes ao da prestação de trabalho extraordinário. Caso não goze o dia de descanso compensatório atrás referido, o trabalhador tem direito a auferir um acréscimo de um dia de remuneração de base.
Superior a 3 horas e inferior a 8 horas	De acordo com as disposições do artigo 43.º da Lei das Relações de Trabalho, o trabalhador tem direito a um dia de descanso compensatório fixado pelo Instituto, a gozar dentro de 30 dias, ou à aplicação do disposto no artigo 35.º (Compensação do trabalho extraordinário) do Estatuto do Pessoal do IPM
Superior a 8 horas	Caso ultrapasse as 8 horas, é aplicável o estipulado no artigo 35.º (Compensação do trabalho extraordinário) do Estatuto do Pessoal do IPM

A referida instrução de serviço não explica qual o sentido da expressão “fora do horário normal de trabalho” (por exemplo, as aulas dadas aos Sábados, que constam no calendário escolar, consideram-se dadas em horário normal de trabalho. Mas serão as aulas que não se encontram previstas no calendário escolar, ou quando o professor que faltou às aulas devido a causa de força maior venha a obrigar a uma nova programação de aulas suplementares dadas aos Sábados, consideradas, nesta circunstância, dadas em horário normal de trabalho? Sobre estas questões não temos acesso a qualquer informação). O que se quer dizer então com “fora do horário

normal de trabalho”? Para um professor que dá aulas nocturnas, uma hora de aula nocturna é equiparada a 1.5 horas de aulas diurnas? Em caso afirmativo, a partir de que horas são as aulas consideradas nocturnas? Aulas dadas a partir das 20 horas ou das 21 horas? São mais questões para as quais não foi encontrada resposta na instrução de serviço em causa. Pelo exposto, o IPM deve esclarecer o pessoal docente/não docente dos critérios aplicáveis ao respectivo cálculo.

* * *

6. Critérios e legalidade das taxas de utilização por aluguer do Pavilhão Desportivo

1. Segundo o ponto 1 do relatório n.º 30037/DGP/DACE/06 da Direcção dos Serviços de Finanças, “*De acordo com o despacho exarado pelo Chefe do Executivo, de 2 de Agosto de 2002, acerca do relatório n.º 343/DEPDPO/2002, foi afecto pela DSF, em 9 de Dezembro de 2003, o Pavilhão Desportivo do IPM ao Instituto do Desporto*” (vide o anexo 70). Todavia, o conteúdo da proposta n.º 343/DEPDPO/2002 faz apenas referência à concessão de obras do Pavilhão Polidesportivo do IPM (doravante designado por Pavilhão), não tendo sido encontrada qualquer referência à entrega da gestão do respectivo Pavilhão ao Instituto do Desporto (doravante designado por ID) (vide o anexo 71).
2. É importante indicar que, nos termos do Decreto-Lei n.º 12/94/M, de 7 de Fevereiro, em vigor na altura (Lei orgânica do antigo Instituto dos Desportos de Macau, alterado pelo Decreto-Lei n.º 21/97/M, de 2 de Junho e posteriormente revogado pelo Regulamento Administrativo n.º 1/2006, de 24 de Janeiro de 2006), o ID “*é um serviço público dotado de autonomia administrativa e equiparado a direcção de serviços*”, sem personalidade jurídica, não podendo, por isso, possuir, em nome do ID, qualquer propriedade imóvel. Se atentarmos às disposições dos artigos 11.º e 12.º do mesmo Decreto-Lei, verificamos que o património pertencente ao ID transita para a titularidade do Território e que, nos termos da lei, o ID fica apenas responsável pela gestão das instalações desportivas a si afectas. Mesmo que o ponto 1 do relatório n.º 30037/DGP/DACE/06, emitido pelos Serviços de Finanças (que dispõe que “*De acordo com o despacho exarado pelo Chefe do Executivo (...) foi afecto (...) o Pavilhão Desportivo do IPM ao Instituto do Desporto*”), reflectisse a verdade dos factos,

a única interpretação que se poderia fazer do despacho do Chefe do Executivo seria, no fundo, a “entrega da gestão do pavilhão ao ID”.

3. Na verdade, de acordo com a disposição do n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento Administrativo n.º 19/2002, de 2 de Setembro (Regime de utilização das instalações desportivas afectas ao Instituto do Desporto), “*São afectos ao ID as instalações e equipamentos desportivos identificados no Anexo 1 ao presente diploma, o qual poderá ser actualizado por Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, a publicar no Boletim Oficial da RAEM.*” Portanto, é delegada pelo Chefe do Executivo no Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura a competência para decidir sobre a afectação das instalações desportivas pertencentes ao Governo da RAEM ao ID. Posteriormente, através do despacho n.º 84/2003 do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, foi integrado o referido Pavilhão na lista das instalações desportivas anexada ao referido Regulamento Administrativo (*vide* o anexo 72). Por outras palavras, o Pavilhão ficou sob a gestão do ID a partir da data da publicação do referido despacho, ficando o ID vinculado ao Regime de utilização das instalações desportivas.

4. Segundo a proposta do Presidente Substituto do ID, de 26 de Dezembro de 2005, “*1. O Pavilhão Desportivo do IPM (...) construído dentro do recinto do Instituto, para além de trazer vantagens à realização das actividades académicas, julga-se que seja adequado e apropriado para proporcionar uma prática desportiva competitiva e um desenvolvimento e enriquecimento das actividades culturais dos seus alunos. 2. A fim de melhorar as condições de ensino em educação física e proporcionar às instituições de ensino locais instalações desportivas onde os alunos possam praticar actividades desportivas de alta competição (...)*”, propõe-se que seja transferido para o IPM, o “**direito de posse**” e a “**responsabilidade legal**” do referido Pavilhão, tendo sido esta proposta autorizada por despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, datado de 30 de Dezembro. A referida proposta foi depois remetida pelo ID à DSF para efeitos do seu acompanhamento, que decidiu entregar a gestão⁴¹ do Pavilhão ao IPM após a data da entrada em vigor (24 de Janeiro de 2006) do Regulamento Administrativo n.º 1/2006, de 23 de Janeiro (Organização e funcionamento do Instituto do Desporto) (*vide* o anexo 73).

⁴¹ De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 12/94/M, de 7 de Fevereiro, “*A gestão das instalações desportivas afectas ao IDM pode ser entregue a organizações desportivas do Território, mediante protocolo homologado pelo Governador, a celebrar entre o IDM e aquelas organizações*”, ou seja, após homologação pelo Chefe do Executivo (ou através do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, devidamente credenciado), pode o ID entregar a gestão das instalações desportivas que lhe estão afectas a

5. Através da deliberação n.º 24R/CG/DAAG/2009 do Conselho de Gestão, o IPM estabelece o "Regulamento de Utilização por Aluguer do Pavilhão Polidesportivo do Instituto Politécnico de Macau" (doravante designado por Regulamento de Aluguer do Pavilhão) (*vide* o anexo 74), **que vem regular os critérios para a gestão do Pavilhão e as respectivas taxas de utilização por aluguer.**
6. É importante realçar que de acordo com a proposta do ID, a entrega do direito de utilização do pavilhão afecto ao IPM tem como objectivo "*proporcionar uma prática desportiva eficiente e um desenvolvimento e enriquecimento das actividades culturais dos alunos*" e "*melhorar as condições de ensino em educação física e proporcionar às instituições de ensino locais instalações desportivas onde os alunos possam praticar actividades desportivas de alta competição*", o que quer dizer que o pavilhão afecto ao IPM não tem como finalidade a cobrança pura e exclusiva de taxas de utilização pelo aluguer ao público, daí que, no caso de se permitir a sua utilização pelo público em geral, tal situação extravasa o âmbito da proposta que mereceu a concordância do Secretário, devendo-se obter, para tal efeito, a competente aprovação prévia por parte do mesmo.
7. No que diz respeito às taxas, nos termos do estipulado no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro, que cria o Instituto Politécnico de Macau, são receitas do ID, "*As receitas resultantes das suas actividades ou de rendimentos próprios; as dotações que lhes forem concedidas pelo Território através da Fundação Macau; as dotações, legados e heranças de que for beneficiário.*" E de acordo com o artigo 1.º dos Estatutos do IPM, apesar de ser o Instituto uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, patrimonial e financeira, entre outra, são receitas do IPM, de acordo com o disposto nas alíneas d) e i) do n.º 5 do artigo 36.º dos Estatutos do IPM, "*(...) os rendimentos de bens*

organizações desportivas locais, não devendo abranger, em princípio, as instituições de ensino superior público. Posteriormente, o respectivo decreto-lei foi revogado pelo Regulamento Administrativo n.º 1/2006, de 23 de Janeiro (Organização e funcionamento do Instituto do Desporto), que dispõe no n.º 2 do artigo 16.º, que pode o ID conceder, a entidades públicas, a gestão das instalações desportivas mediante homologação pelo Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura. Pelo exposto, a DSF decidiu entregar a gestão do Pavilhão ao IPM após a entrada em vigor do referido Regulamento Administrativo, em cumprimento do despacho do Secretário, de Dezembro de 2005.

próprios ou de que tenha fruição; (...) o produto de taxas, multas, penalidades ou quaisquer outras receitas que legalmente lhe advenham (...)", e no que se refere à gestão financeira, o IPM **é obrigado a ter em conta os princípios de gestão por objectivos** [nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 36.º dos Estatutos do IPM].

8. Por ser o Pavilhão propriedade da RAEM e não do IPM, as receitas resultantes das taxas de utilização do mesmo por aluguer não podem ser consideradas receitas para os efeitos do disposto na alínea b) do n.º 5 do artigo 36.º dos Estatutos do IPM ("Os rendimentos de bens próprios ou de que tenha fruição"). Ademais, as actividades desenvolvidas pelo IPM reconduzem-se, nos termos da lei, às actividades de ensino e investigação, pelo que as receitas resultantes das taxas de utilização por aluguer ao público em geral do Pavilhão não podem ser reconhecidas como receitas ao abrigo do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro ("as receitas resultantes das suas actividades").
9. Assim, apesar de o IPM considerar que a disponibilização das instalações desportivas e a cobrança das correspondentes taxas de utilização é uma forma eficaz de gestão e utilização dos recursos, uma vez que as taxas cobradas compensam as despesas de manutenção das instalações, a verdade é que essa actividade envolve a fixação de taxas de cobrança e a definição de um critério de taxação, **pelo que essa actuação do IPM não corresponde a um mero assunto administrativo interno**, ultrapassando a competência de todos os órgãos do IPM. Assim sendo, essa actuação não pode ser aprovada através de uma simples deliberação do Conselho de Gestão. De acordo com o disposto da alínea e) do n.º 1 do artigo 10.º dos Estatutos ("*apresentar à tutela os assuntos que careçam de decisão que transcenda a competência dos órgãos do IPM*"), aquela matéria tem de ser **submetida ao Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura para aprovação**.
10. Acresce que, nos termos do n.º 4 do artigo 2.º do Código do Procedimento Administrativo, "*Os princípios gerais da actividade administrativa definidos no presente Código são aplicáveis a toda a actuação da Administração, ainda que meramente técnica ou de gestão privada.*" Por outras palavras, quando o IPM gere a "nave desportiva" deve actuar em conformidade com os princípios gerais daquele Código. De acordo com um dos princípios daquele Código –

“princípio da gratuidade”: “*O procedimento administrativo é gratuito, salvo na parte em que leis especiais impuserem o pagamento de taxas ou de despesas efectuadas pela Administração*” (n.º 1 do artigo 13.º do Código do Procedimento Administrativo). Por isso, o IPM deveria ter fundamentos legais bastantes para a disponibilização das instalações desportivas e a cobrança das correspondentes taxas de utilização.

11. Por outro lado, em 2003, através de um despacho regulamentar externo (Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 84/2003), foi entregue a gestão do Pavilhão Polidesportivo ao Instituto do Desporto. Mais tarde, a gestão do Pavilhão Polidesportivo foi transferida para o IPM. Esse acto envolveu a alteração do despacho regulamentar externo acima referido e tal não pode ser considerado meramente como matéria relacionada com o funcionamento interno do IPM. Conforme estatui a alínea 5) do artigo 3.º da Lei n.º 3/1999 (“Sob pena de ineficácia jurídica, são publicados na I série do Boletim Oficial: (...) os despachos regulamentares externos, exarados pelos titulares dos principais cargos da Região Administrativa Especial de Macau”), a alteração deve ser publicada no Boletim Oficial da Região Administrativa de Macau, sob pena de ineficácia jurídica.
12. Em conclusão, pretendendo o IPM disponibilizar as instalações desportivas e cobrar as correspondentes taxas de utilização, terá que aprovar essa pretensão através de uma deliberação do Conselho de Gestão apresentando, depois, uma proposta à entidade tutelar sobre a referida disponibilização para uso externo e o pretendido critério de taxação para que este seja aprovado por despacho regulamentar externo, a publicar no Boletim Oficial da RAEM. No que diz respeito à disponibilização do pavilhão no passado e aos efeitos dessa disponibilização, deverá ser apresentada à entidade tutelar uma proposta de homologação dos actos anteriores devido aos problemas decorrentes da inexistência de fundamentos legais nessa actuação.

* * *

7. Utilização de "várias" formas de actos normativos

Ao apreciar os documentos apresentados pelo IPM, apurou-se a existência de diversas formas do exercício do “poder regulamentar”.

De facto, o legislador reconhece que o IPM pode elaborar regulamentos. No entanto, a elaboração de regulamentos tem que ser efectuada com respeito pelo normativo legal em vigor.

Por outro lado, podemos constatar que o poder regulamentar é atribuído à direcção e às unidades que gozam desse poder nas várias normas dos Estatutos do Instituto Politécnico de Macau.

Todavia, várias designações têm sido utilizadas pelo Conselho de Gestão e pelas diferentes unidades no exercício dessa competência, nomeadamente:

- (...) Deliberação;
- (...) Disposição;
- (...) Código;
- (...) Despacho;
- (...) Acordo;
- (...) Mecanismo;
- (...) Regra;
- (...) Regulamento;
- (...) Acto;
- (...) Princípio;
- (...) Orientação;
- (...) Solução;
- (...) Directiva;
- (...)

Será que a direcção do IPM conhece bem o significado concreto de cada designação? O seu âmbito de aplicação? Quando houver conflitos, qual a prevalência

entre estas expressões? Existe um critério distinto sobre o emprego destas designações em situações diferentes?

É de notar que em direito (*lato sensu*), a forma de cada acto tem a sua função e significado específico pelo que não pode ser utilizada aleatoriamente.

Para entender melhor a problemática supra referida, bastará consultar as “Instruções aos Trabalhadores do IPM”. Parece-nos tratar-se de um documento esclarecedor nesta matéria.

Tratando-se de um Instituto de grande dimensão, se não existir um regime de actuação claro, o seu funcionamento e eficiência serão inevitavelmente afectados.

Por esse motivo, diga-se em abono da verdade, o Comissariado também sentiu muitas dificuldades de compreensão, ao apreciar e trabalhar sobre matérias relacionadas com a organização e funcionamento do IPM.

Devemos ter presente que os Estatutos de uma entidade autónoma são o seu “diploma fundamental”, base de todas as actividades desenvolvidas no seio da mesma.

O IPM recorreu à experiência do exterior em várias áreas. A utilização de experiências válidas do exterior é recomendável e merece suporte. No entanto, essa utilização tem de ser considerada em conjunto com o sistema e as disposições legais de Macau. A cópia, sem mais, daquilo que se faz no exterior poderá ter resultados contrários aos pretendidos.

* * *

Acreditamos que o IPM está a estudar e a rever todas as questões suscitadas neste Relatório.

Conclusão - Sumário:

Violações dos Estatutos

N.º	Situações identificadas	Normas violadas	Propostas de melhoramento
1.	<p>A Comissão Pedagógica, a Comissão para a Elaboração de Materiais Pedagógicos e a <i>Teaching and Research Evaluation Committee</i> são criadas na dependência do Conselho de Gestão. A Comissão para o Ensino e Investigação da Língua Inglesa (adiante designada por CEILJ), a Comissão para o Ensino e Investigação em Informática e a Comissão para o Ensino e Investigação na Área do Jogo (adiante designada por CEIAJ) são criadas na dependência do Conselho Técnico e Científico (adiante designado por CTC). A alínea l) do n.º 1 do artigo 14.º dos Estatutos do Instituto Politécnico de Macau (adiante designado por Estatutos), aprovados pelo Portaria n.º 469/99/M, de 6 de Dezembro, é erradamente citada como base legal para a criação destas comissões.</p> <p>As comissões acima referidas são criadas na dependência do Conselho de Gestão e do CTC e as suas funções abrangem não só os assuntos relacionados com a coordenação do ensino, da investigação e dos materiais pedagógicos de determinadas unidades académicas, mas também a definição das linhas estratégicas do ensino e da investigação em geral do IPM. Todavia, o CTC não foi ouvido no decorrer do processo de criação destas comissões nos termos da lei (exceptua-se a CEILJ).</p> <p>O Conselho de Gestão compartilha as competências legais do CTC e da CPC com a criação de comissões de vários tipos que, de forma dissimulada, alteraram o mecanismo de decisão vertical estabelecido (o CTC dá parecer ao Conselho de Gestão, que delibera; a CPC dá parecer aos directores das escolas, e estes apresentam recomendações ao Conselho de Gestão, que delibera). Todavia, as comissões devem ser criadas depois da alteração dos Estatutos.</p>	<p>Alínea l) do n.º 1 do artigo 14.º, n.º 2 do artigo 14.º e n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos do IPM</p> <p>Alínea a) do n.º 1 do artigo 14.º, n.º 2 do artigo 14.º, n.º 1 do artigo 18.º, e n.ºs 1 e 2 do artigo 19.º dos Estatutos do IPM</p> <p>Alínea c) do n.º 2 do artigo 14.º, n.º 1 do artigo 18.º, artigo 19.º, n.º 1 do artigo 27.º e artigo 28.º dos Estatutos do IPM; Alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro</p>	<p>Caso a Administração esteja convicta de que as iniciativas, que implicam a alteração dos Estatutos, são necessárias e indispensáveis para o melhor funcionamento do IPM, deverá-se-a proceder, logo que possível, à alteração das disposições dos Estatutos nos termos legais (particularmente as disposições relacionadas com a constituição, as competências dos órgãos, nomeadamente do CTC e da CPC, e a distribuição de tarefas entre os órgãos do IPM) e considerar adequadamente se é necessário introduzir as correspondentes alterações ao Decreto-Lei n.º 49/91/M, que cria o IPM (especialmente as disposições que exigem a aprovação ou homologação por parte da entidade tutelar).</p> <p>De qualquer maneira, a Administração tem a responsabilidade de pôr fim, o mais breve possível, ao actual funcionamento ilegal.</p>

2.	O Regulamento do Conselho Técnico e Científico, elaborado internamente pelo IPM, altera ilegalmente as disposições relacionadas com a sua composição (aumentando, por um lado, e diminuindo, por outro, o número de membros de determinada classe).	Alínea c) do n.º 2 do artigo 14.º, alíneas e) a g) do n.º 2 do artigo 18.º dos Estatutos do IPM; Alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro	
3.	A criação de unidades académicas está em desconformidade com o estipulado nos Estatutos do IPM. Algumas dessas unidades académicas foram criadas sem ter sido ouvido o CTC (por exemplo, o Centro de Estudos de Culturas Sino-Occidentais, o Centro de Estudos Políticos, Económicos e Sociais, o Centro de Inglês MIP-BELL e o Centro de Estudos «Um País, Dois Sistemas»). A criação das algumas destas unidades académicas não chegou a ser submetida a homologação tutelar (Centro Pedagógico e Científico na Área do Jogo, Centro de Estudos de Culturas Sino-Occidentais e “History Research Centre on Macau History”).	Alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º, n.º 1 do artigo 18.º, n.ºs 1 e 2 do artigo 19.º, e artigo 30.º dos Estatutos do IPM; Alínea b) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro	
4.	A criação de dois cargos de subdirector, no âmbito do “History Research Centre on Macau History”, constitui uma violação dos Estatutos do IPM, segundo os quais cada unidade académica só poderá ter um subdirector.	N.º 2 do artigo 24.º dos Estatutos do IPM	
5.	Os procedimentos levados a cabo para a criação de entidades cooperativas e centros de investigação académica encontram-se em desconformidade com o estipulado nos Estatutos do IPM por não ter sido ouvido o CTC (por exemplo, o Centro IPM-MELCO de Investigação em Tecnologias de Informação no Jogo e Diversão, o IPM-BMM Testing Centre for Gaming Devices, o Centro de Investigação em Sistemas de Informação MPI-QMUL e o Centro de Estudos dos PALOPs).	Alínea a) do n.º 1 do artigo 14.º, n.º 2 do artigo 14.º, n.º 1 do artigo 18.º, e n.ºs 1 e 2 do artigo 19.º dos Estatutos do IPM	
6.	Foi criado um centro na dependência da Escola Superior de Línguas e Tradução (Centro de Tradução de Chinês e Inglês e de Estudos de Intercâmbio Intercultural) sem se ouvir o CTC, nem se obter a necessária homologação tutelar.	Artigo 30.º dos Estatutos do IPM; Alínea b) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M	

7.	O IPM não assegura o funcionamento da CPC nas diversas unidades académicas (como a Escola Superior de Línguas e Tradução, a Escola Superior de Administração Pública e a Academia do Cidadão Senior, o Centro de Estudos das Culturas Sino-Occidentais, o Centro de Estudos Políticos, Económicos e Sociais, e o Centro de Formação Contínua e Projectos Especiais, entre outros criados por iniciativa do IPM e que constam nos seus Estatutos)	N.º 1 do artigo 24.º, n.º 1 do artigo 27.º e n.º 2 do artigo 28.º dos Estatutos do IPM	
8.	A composição da Comissão Pedagógico-Científica da Escola Superior de Ciência de Gestão, da Escola Superior de Artes e da Escola Superior de Saúde não está em conformidade com o disposto nos Estatutos.	N.º 2 do artigo 27.º dos Estatutos do IPM	
9.	Algumas funções das subunidades dos serviços técnico-administrativos (Divisão de Investigação Científica e Publicação subordinada ao Serviços dos Assuntos Académicos, Divisão de Pessoal subordinada ao Serviço de Administração Geral) não correspondem ao estipulado nos Estatutos.	N.ºs 2 a 4 do artigo 32.º dos Estatutos do IPM	É necessário redefinir com a maior rapidez possível a estrutura orgânica por forma a eliminar a confusão verificada a nível das competências das instituições académicas e das instituições não académicas.
10.	Por Deliberação do Conselho de Gestão do IPM n.º 15D/CG/2009, o Serviço de Assuntos Académicos e o Centro Pedagógico e Científico na Área do Jogo passaram a recair no âmbito de supervisão do vice-presidente e do secretário-geral, respectivamente, o que constitui uma violação das disposições dos Estatutos relativamente às suas competências.	N.º 2 do artigo 16.º e n.º 1 do artigo 32.º dos Estatutos do IPM	
11.	Em 17 de Dezembro de 1999, o ex-Secretário-Adjunto autorizou a dispensa da homologação, por parte da tutela, no caso da alteração do número global de postos de trabalhos fixado para o grupo de pessoal não docente. Todavia, o IPM não procedeu à publicação da respectiva alteração no Boletim Oficial da RAEM de acordo com a lei, o que implicou a alteração do Estatuto do Pessoal do IPM aprovado por despacho do Secretário-Adjunto para a Administração, Educação e Juventude n.º 29/SAAEJ/99.	N.º 3 do artigo 9.º do Estatuto do Pessoal do IPM; N.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M, de 4 de Fevereiro; Alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro	É recomendável que se reveja a necessidade de se manter a situação da dispensa da homologação. De qualquer maneira, é necessário tomar as devidas providências com vista a assegurar a legalidade dos actos anteriormente praticados.

12.	<p>O procedimento de acesso, previsto no “Regulamento sobre acesso do pessoal docente” (regulamento interno do IPM), não inclui o parecer indispensável do respectivo diretor da unidade académica, previsto nos Estatutos do IPM. A par disso, criou-se, no âmbito desse procedimento, a Comissão de apreciação de qualificação com competência para decidir. Para além disso, às condições de acesso à categoria superior, adicionaram-se critérios quantitativos, aumentando assim o número de requisitos já previstos no Estatuto do Pessoal Docente do IPM, aprovado pelo Despacho n.º 29/SAE/J/99 e alterado pelo Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 186/2008. Nesta medida, poderão existir candidatos que, não obstante reunirem os requisitos exigidos nos Estatutos do IPM, se vêm privados do direito de acesso.</p>	<p>Alínea h) do n.º 1 do artigo 14.º, alínea d) do artigo 25.º e alínea i) do n.º 1 do artigo 28.º dos Estatutos do IPM; N.º 1 do artigo 11.º, n.º 1 do artigo 12.º, n.º 1 do artigo 13.º, n.º 1 do artigo 18, n.º 1 do artigo 19.º e n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto do Pessoal Docente do IPM</p>	<p>Dever-se-á, nos termos do procedimento legal ouvir o Conselho Técnico e Científico, e proceder-se à revisão do “Regulamento sobre acesso do pessoal docente”, devendo a mesma ser sujeita a deliberação do Conselho de Gestão.</p>
13.	<p>Nos termos da Deliberação do Conselho de Gestão n.º 26D/CG/2002, É exigido ao pessoal docente do IPM (professores coordenadores, professores adjuntos e assistentes) a obtenção do doutoramento dentro de 6 anos, contados a partir de 1 de Setembro de 2003, sob pena de não serem contratados para a mesma categoria. Tal situação viola o Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 186/2008 (de acordo com o qual o pessoal docente que não reúna os requisitos exigidos no Despacho, apenas perderá a oportunidade de acesso a categoria superior). Especialmente para os assistentes do IPM, o requisito consagrado na referida Deliberação (doutoramento) é mais exigente que o requisito exigido para ingresso na categoria de assistentes (mestrado) previsto no Despacho.</p>	<p>Artigo 2.º do Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 186/2008</p>	<p>O IPM deve revogar esta Deliberação n.º 26D/CG/2002 ou propor ao Secretário da tutela a revisão do Estatuto do Pessoal Docente do IPM.</p>

14.	<p>O Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 84/2003 (que entregou a gestão do Pavilhão Polidesportivo do IPM ao Instituto do Desporto) é um despacho regulamentar externo. Mais tarde, o Pavilhão Polidesportivo passou a ser gerido pelo IPM e a respectiva decisão é uma alteração ao despacho regulamentar externo acima referido, que, contudo, não foi publicado no Boletim Oficial nos termos da lei.</p>	Alínea 5) do artigo 3.º da Lei n.º 3/1999	Dever-se-á proceder à regularização da situação do Pavilhão Polidesportivo e da respectiva cobrança de taxas, através de despacho do Secretário e da sua publicação no Boletim Oficial.
15.	<p>O Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura entregou a gestão do Pavilhão Polidesportivo, propriedade da RAEM, ao IPM para utilização dos seus alunos. Todavia, o IPM, por iniciativa própria, disponibilizou o Pavilhão Polidesportivo para utilização do público em geral, cobrando as respectivas taxas, extravasando assim o âmbito das suas competências de gestão.</p>	N.º 4 do artigo 2.º e n.º 1 do artigo 13.º do Código do Procedimento Administrativo; Alínea e) do n.º 1 do artigo 10.º dos Estatutos do IPM	

Situções relacionadas com a gestão

N.º	Situções identificadas	Normas violadas	Propostas de melhoramento
1.	As unidades académicas, criadas pelo IPM em colaboração com instituições académicas locais e exteriores à RAEM, são todas consideradas pelo IPM como suas subunidades. Todavia, no que se refere à estrutura orgânica, tanto a nível da composição dos órgãos de gestão, como a nível do funcionamento corrente ou de financiamento, as unidades atrás referidas não funcionam na dependência directa do IPM.		O IPM deve clarificar a natureza do vínculo que mantém com as respectivas instituições, devendo o mesmo ser representado no seu organograma no sentido de aumentar a transparência do funcionamento do IPM.
2.	O prazo de validade do acordo de cooperação entre o IPM e a BMM, fixado em dois anos, já terminou. Caso a renovação automática não esteja prevista nesse acordo de cooperação, o IPM não pode negligenciar o cumprimento das formalidades legais para a renovação do mesmo.	N.º 2 do artigo 10.º, n.º 1 do artigo 18.º e n.º 2 do artigo 19.º dos Estatutos do IPM	Caso o IPM pretenda manter a cooperação com a BMM, deve ser, em conformidade com a lei, ouvido o Conselho Técnico e Científico e submetida essa pretensão a homologação do Secretário da tutela.
3.	O IPM atribui a mesma designação em chinês, “中心主任 / 副主任”, ao cargo de chefia e vice-chefia dos centros com diferente relevância na estrutura orgânica do IPM (sendo alguns deles centros autónomos, equiparados a unidades académicas e os restantes dependentes das unidades académicas ou independentes das unidades académicas), o que na prática poderá causar confusão ou polémica.	Alíneas c) a e) do n.º 2 do artigo 18.º, n.º 1 do artigo 23.º, artigo 24.º e artigo 30.º dos Estatutos do IPM	O IPM deve atribuir ao pessoal de chefia / vice-chefia uma designação apropriada em função da natureza e relevância da respectiva unidade na estrutura orgânica do IPM, por forma a evitar dúvidas relativamente à violação da lei por parte do IPM devido à criação excessiva de centros e à nomeação de chefias em excesso.
4.	Apesar de não estar concluído o processo de extinção do Serviço de Apoio Social e Recreativo (SASR), este foi retirado do organograma do IPM, com o fundamento de que na prática o SASR deixou de funcionar (sendo que as tarefas que lhe foram atribuídas por lei passaram a ser executadas por outros serviços técnico-administrativos).	Alínea d) do n.º 1 e n.º 5 do artigo 32.º dos Estatutos do IPM	O SASR deve continuar a constar do organograma do IPM até que seja extinto de acordo com a lei.

5.	<p>Não foram estabelecidas pelo IPM as competências das subunidades por si criadas (nomeadamente da Divisão de Tesouraria, da Divisão de Gestão dos Alunos, da Divisão de Investigação Científica e Publicação e da Divisão Pedagógica), nem foi definida a forma de distribuição dos trabalhos entre estas e as suas homólogas que ficam na dependência hierárquica do mesmo Serviço, o que poderá provocar desnecessários “desperdícios da Administração Pública gerados com a criação das Divisões para a colocação dos funcionários”.</p>	<p>Artigos 32.º e 34.º dos Estatutos do IPM</p>	<p>É recomendável que o IPM defina as competências de cada uma das suas subunidades e a forma de distribuição de trabalho entre as mesmas, a fim de evitar que o IPM se torne alvo de críticas pela criação excessiva de divisões – o que poderá dar origem à duplicação da estrutura do Governo.</p>
6.	<p>Do Quadro do Pessoal Não Docente submetido à aprovação da tutela, não consta o grupo de pessoal de direcção e chefia previsto no Estatuto do Pessoal.</p>	<p>N.ºs 2 e 3 do artigo 9.º do Estatuto do Pessoal do IPM</p>	<p>O IPM deve elaborar um quadro de pessoal do qual conste também o pessoal de direcção e chefia e submetê-lo à aprovação da tutela. Deve ainda tomar em consideração a sua publicitação, com vista a concretizar os objectivos das linhas de acção governativa, nomeadamente no que se refere à construção de um governo íntegro e ao aumento de transparência na governação, por forma a que o IPM fique sujeito à fiscalização interna e externa do Governo.</p>
7.	<p>O IPM não cumpriu com rigor as disposições previstas no Estatuto do Pessoal e no Estatuto do Pessoal Docente, pelo facto de não ter fixado o número global de postos de trabalho para o grupo de pessoal docente nem o ter submetido à aprovação da tutela.</p>	<p>Artigo 34.º do Estatuto do Pessoal Docente do IPM; N.º 3 do artigo 9.º do Estatuto do Pessoal do IPM</p>	<p>O IPM deve fixar o número global de postos de trabalho para o grupo de pessoal docente e submetê-lo à aprovação da tutela.</p>
8.	<p>Tanto nos Estatutos como no Estatuto do Pessoal e no Estatuto do Pessoal Docente, não está previsto o recrutamento de investigadores, pelo que o IPM aplica ao mesmo as normas previstas para o recrutamento de professores coordenadores, professores adjuntos e assistentes. Todavia, esta situação é passível de gerar confusão, tendo em conta que a carreira de investigadores é distinta da carreira dos docentes relativamente aos seus direitos e obrigações, à natureza das suas funções, ao conteúdo do exame para o ingresso na carreira, etc.</p>	<p>Alínea d) do n.º 3 do artigo 18.º dos Estatutos do IPM</p>	<p>Caso as necessidades do IPM justifiquem a dotação de pessoal especializado na área da investigação, poder-se-á proceder, aquando da revisão dos Estatutos, à definição de um regime específico para a carreira dos investigadores ou à adopção de uma designação própria para a profissão a que correspondam as funções desempenhadas pelos investigadores.</p>

9.	Do processo de recrutamento do IPM, consta a solicitação de pareceres ao Gabinete de Apoio ao Ensino Superior (GAES) para a admissão de pessoal, o que no entender do GAES não faz parte das suas atribuições. Entretanto, nos Estatutos, no Estatuto do Pessoal e no Estatuto do Pessoal Docente, não está previsto que o recrutamento de pessoal do IPM careça da consulta de opiniões de outros Serviços da Administração.	Alínea i) do n.º I do artigo 2.º do Decreto-Let n.º 11/98/M (Lei Orgânica do Gabinete de Apoio ao Ensino Superior)	O IPM deve rever a necessidade de manter esta etapa no processo de recrutamento, com vista à sua inclusão nos Estatutos aquando da revisão destes.
10.	No “Regime de recrutamento do pessoal docente a tempo inteiro”, no “Regime de recrutamento do pessoal docente do Interior da China a tempo inteiro” e no “Regime de recrutamento do pessoal docente a tempo parcial”, não está prevista a audição da Comissão Pedagógico-Científica que precede a apresentação da proposta por parte da escola.	Alínea d) do artigo 25.º e alínea j) do n.º I do artigo 28.º dos Estatutos do IPM	É necessária a sua inclusão no respectivo fluxograma, por forma a que as etapas de recrutamento nele representadas correspondam ao disposto nos Estatutos.
11.	O IPM permitiu que o júri do concurso procedesse à avaliação dos candidatos não de acordo com as modalidades definidas na Ficha de Notação pelo Conselho de Gestão, mas dispensando a realização de uma ou mais dessas modalidades de avaliação. No que concerne à concessão da dispensa referida, não existem regras concretas que a regulem, nem qualquer mecanismo que permita o seu controlo, o que pode levar a população a concluir que o processo de recrutamento levado a cabo pelo IPM não só não é conduzido de forma transparente como é aparentemente elaborado à medida de determinados indivíduos.		É recomendável que o IPM, depois de analisada a situação e ouvida a Comissão Pedagógico-Científica, proceda à clara regulamentação da matéria em causa e à sua divulgação junto do público de forma adequada.
12.	Nos termos do disposto no “Regulamento sobre acesso do pessoal docente”, o IPM deve aplicar o mesmo Regulamento ao processo de recrutamento. No entanto, o IPM não tem esta matéria adequadamente regulamentada. Visto que o “recrutamento” e o “acesso” são dois procedimentos diferentes, alguns dos artigos do referido Regulamento não podem ser aplicados na prática ao processo de recrutamento.	Artigos 11.º a 13.º do Estatuto do Pessoal Docente do IPM	No intuito de fazer corresponder os requisitos de ambos os procedimentos para todas as categorias do pessoal docente consagradas no Estatuto do Pessoal Docente, o IPM deve regulamentar adequadamente os mesmos, nomeadamente, o procedimento de acesso de professores do IPM e o procedimento de recrutamento de pessoal docente ao exterior.

13.	<p>Os exemplos de “parentes ou a fins até ao 3.º grau da linha colateral” constantes da “Declaração de impedimento de membro do júri/grupo de avaliação” (Avós Paternos, Avós Maternos, netos (Paternos e Maternos) e seus cônjuges, Tios (irmão mais velho do Pai) e seu cônjuge...), reportam-se antes a relações familiares em linha recta e não em linha colateral.</p>	<p>Artigos 1465.º, 1468.º e 1469.º do Código Civil</p>	<p>É necessário que o IPM estabeleça um mecanismo para o tratamento dos casos de impedimento, que assegure a privacidade do interessado de acordo com as disposições legais, devendo esta ser rigorosamente respeitada pelo pessoal do IPM responsável pelos procedimentos relacionados com o concurso de recrutamento, concurso de acesso e de renovação de contratos.</p>
14.	<p>Apesar de os fundamentos para a declaração de impedimento constarem das instruções sobre o procedimento de recrutamento de pessoal do IPM, não foram encontradas as normas reguladoras do respectivo regime de impedimentos; ademais é exigido a todos os membros do júri a prestação de declaração no mesmo documento (declaração de impedimentos), o que poderá eventualmente consubstanciar, caso se verifique uma situação de impedimento por parte de algum membro do júri, a violação do seu direito à privacidade.</p>	<p>N.º 7 do artigo 54.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau; Artigos 46.º e 50.º do Código do Procedimento Administrativo</p>	<p>O IPM deve disponibilizar diferentes meios para acolher as opiniões do pessoal docente/não docente sobre o seu funcionamento interno, bem como criar mecanismos para regulamentar os procedimentos de tratamento de queixas de modo a responder atempadamente às dúvidas ou opiniões, criando, desta forma, um ambiente harmonioso e equilibrado que venha a beneficiar e a melhorar progressivamente o funcionamento interno do IPM.</p>
15.	<p>Os mecanismos de tratamento de queixas adoptados pelo IPM estão apenas vocacionados para o tratamento de queixas relacionadas com assuntos externos, não existindo, de momento, qualquer mecanismo de tratamento de queixas do pessoal do Instituto sobre o respectivo funcionamento interno.</p>		<p>O IPM deve proceder a uma revisão destas medidas.</p>
16.	<p>Quanto à marcação do ponto, o IPM tolera as cinco primeiras falhas, ou por esquecimento de picar o ponto ou por atraso ou ainda pela saída antecipada, procedendo a uma “advertência verbal” à quarta falha, mecanismo que poderá levar a abusos por parte dos trabalhadores.</p>	<p>Artigos 42.º e 43.º do Estatuto do Pessoal do IPM</p>	

17.	Segundo uma informação interna do IPM, caso não seja seleccionado o banco previamente definido pelo IPM para abertura de conta bancária para a distribuição dos salários, as taxas por transferência bancária poderão ser suportadas pelo próprio trabalhador.		É recomendável que o IPM solicite, através dos meios adequados, esclarecimentos acerca desta questão, actualizando, por um lado, as informações prestadas aos trabalhadores e facilitando, por outro, a escolha da entidade bancária pelos mesmos. Caso se venha a confirmar a cobrança de tais taxas pela transferência bancária, deverá o Instituto actualizar a respectiva informação para conhecimento do seu pessoal.
18.	O IPM estabelece, de acordo com uma “Instrução de Serviço” que regulamenta “as horas de serviço”, formas de compensação da prestação de trabalho extraordinário. Todavia, os critérios de cálculo do trabalho extraordinário não estão bem definidos.		O IPM deve esclarecer o pessoal docente/não docente dos critérios aplicáveis ao respectivo cálculo.

* * *

Parte III: Conclusão

1. A administração do IPM não consegue distinguir a gestão pública da gestão privada (o princípio da gestão de empresas privadas). Sendo uma instituição de ensino superior, o IPM está obrigado a cumprir vários princípios.
2. O gozo de autonomia administrativa e financeira relativamente ao serviço público não implica que se possa arbitrariamente alterar a estrutura orgânica e o modo de funcionamento estabelecidos nos seus Estatutos. Pelo contrário, o princípio da legalidade tem que ser observado pelo Instituto.
3. O aumento arbitrário do número de unidades permanentes e a fixação das “funções” dessas unidades/comissões por iniciativa própria, sem qualquer alteração dos Estatutos, constitui uma violação explícita do princípio da gestão pública e do princípio da legalidade.
4. Da mesma forma, o Instituto não só não tem funcionado em conformidade com os Estatutos vigentes, como estipulou um conjunto de regras que, além de violarem os princípios acima referidos, violaram também o princípio da competência.
5. É inconcebível que as novas unidades orgânicas criadas pelo Instituto Politécnico de Macau tenham funcionado tantos anos sem a respectiva autorização por parte da entidade tutelar.
6. Não foi respeitado integralmente o princípio do estado de direito e não foram utilizados os mecanismos legais de forma correcta durante a gestão do Instituto.
7. O modo de gestão de “uma questão, uma unidade” (isto é, para cada questão nova, criava-se uma unidade/comissão sem se considerarem outras opções) vai em direcção oposta aos princípios da simplificação da estrutura orgânica e da optimização da eficiência administrativa.
8. Existe obviamente margem para a melhoria do nível de gestão. Se o pessoal docente continua a apresentar queixas e denúncias a entidades externas ao IPM, depreende-se que isso esteja relacionado com os seus métodos de gestão. É essencial, no âmbito da gestão, uma filosofia e uma actuação legal e justa. A supervisão do aperfeiçoamento da gestão do IPM deverá ser da responsabilidade da tutela.

9. O IPM revela um défice de conhecimento relativamente à forma como, nos termos da lei, deverá decorrer o relacionamento entre si, o Gabinete de Apoio ao Ensino Superior e a entidade tutelar (ou seja, quais são os actos que têm de ser autorizados? Quais são os actos que precisam de aprovação prévia?). Pelo que é difícil que o Instituto possa ter um maior sucesso ao nível da gestão organizando melhor os trabalhos a este nível e encontrando melhores soluções para esta questão.
10. Perante uma estrutura em que as unidades não estão bem definidas e sem se ter a perfeita percepção da realidade do IPM, a criação de organismos novos (por exemplo, a Comissão Pedagógica) conduz a sobreposições na estrutura orgânica e a sobreposições de competências o que, atendendo até às remunerações adicionalmente atribuídas, não é de toda uma forma correcta de gestão pública.

* * *

Parte IV: Recomendações

Nos termos da alínea 12) do artigo 4.º da Lei n.º 10/2000 (Lei do Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau), de 14 de Agosto, o Comissariado emite ao IPM as seguintes recomendações:

I - Em relação ao regime estatutário:

1. A administração do Instituto Politécnico de Macau deve fazer uma revisão global do regime estatutário vigente, em particular da estrutura orgânica, da criação de comissões e do seu modo de funcionamento, para assegurar que estes estão em conformidade com as normas dos Estatutos vigentes, rectificando assim situações ilegais no que concerne à criação de comissões e ao seu funcionamento;
2. Fazer uma revisão dos vícios existentes na criação de unidades orgânicas e proceder às respectivas correcções;
3. Aprovar uns estatutos internos que respeitem os diplomas legais vigentes, revogando todos os preceitos que não estejam em conformidade;

4. Proceder a uma recensão global de todos os diplomas normativos (actos normativos internos e externos) do Instituto Politécnico de Macau, especialmente em relação à uniformização da sua designação e numeração.

* * *

II - Em relação à gestão de pessoal:

1. O Instituto Politécnico de Macau deve fazer uma revisão global do regime vigente de gestão de pessoal, procedendo à nomeação e exoneração de pessoal em conformidade com os Estatutos;
2. Deve ser estabelecido um canal de comunicação com o pessoal. O acesso do pessoal a categoria superior deve ser efectuado de acordo com a lei e com os Estatutos. Simultaneamente, deve ser estabelecido um regime de recrutamento e de acesso de pessoal justo e transparente;
3. Simplificar o quadro do pessoal é um problema a resolver. Ao mesmo tempo, deve ser criado um mecanismo permanente de tratamento de queixas do pessoal do IPM de forma a eliminar a insatisfação do pessoal e a reduzir o número de denúncias – factores que podem afectar o funcionamento do serviço.

* * *

III - Em relação ao funcionamento:

1. O IPM deve fazer uma investigação profunda para verificar se a estrutura orgânica actual é demasiado pesada, procurando saber, em particular, se há condições para proceder à simplificação da mesma e à optimização da eficiência;
2. Envidar todos os esforços para consciencializar a equipa de gestão da necessidade de agir em respeito da lei e do estado de direito (apostando principalmente no reforço do apoio jurídico);

3. Organizar e resolver os problemas de funcionamento. Caso contrário, o desenvolvimento normal do Instituto, na área académica, será afectado;
4. Ponderar cautelosamente sobre os problemas detectados e as propostas apresentadas para evitar atrasos no seu acompanhamento que poderão afectar a eficiência do Instituto Politécnico de Macau.

* * *

Finalmente, determino o seguinte:

1. **Comunicar o teor do presente Relatório ao Instituto Politécnico de Macau;**
2. **Comunicar o teor do presente Relatório ao Chefe do Executivo (sendo a entidade tutelar original);**
3. **Arquivar o presente processo após realização das medidas acima elencadas, sem prejuízo do eventual apoio a prestar ao respectivo Instituto no sentido de melhorar e aperfeiçoar o seu regime estatutário, em conformidade com o contexto legal.**

Comissariado contra a Corrupção, aos 5 de Maio de 2011.

O Comissário contra a Corrupção
Fong Man Chong

* * *

Pontos conclusivos:

Lições que se retiram do presente caso:

- (1) O facto de um serviço ou organismo ser dotado de autonomia administrativa e financeira não significa que lhe é permitido exercer actos fora do âmbito dos próprios Estatutos, ou criar outros modos de funcionamento e organização. Há que respeitar sempre o quadro normativo basilar e os princípios do direito administrativo;
- (2) As regras e regulamentos internos devem ser entendidos como fazendo parte das infra-estruturas de um organismo; no caso de serem detectados actos ilegais, deve proceder-se à sua revisão para repor, assim, a legalidade administrativa violada;
- (3) As deficiências detectadas na gestão de pessoal e a injustiça no que diz respeito aos métodos e procedimentos adoptados são factores que impedem a melhoria da insatisfação dos funcionários públicos;
- (4) A falta de cumprimento rigoroso da própria Lei Orgânica no seu funcionamento, faz supor que tenha havido mais falhas quanto a outros problemas.

Caso II - Gestão de pessoal da Capitania dos Portos

Sumário:

- Um Serviço que necessita organizar o seu pessoal para a prestação de trabalho por turnos, deve clarificar as competências do pessoal de chefia para a elaboração e a alteração das escalas de serviço
- Questão da legalidade da afixação de atestado médico, do qual constam dados pessoais, no quadro de anúncios do serviço
- Constitui ilegalidade a acumulação de funções docentes por uma chefia funcional sem prévia autorização do superior hierárquico

* * *

Relatório de investigação e análise da queixa sobre a gestão de pessoal de uma subunidade da Capitania dos Portos

Parte I: Assunto

1. Em 28 de Outubro de 2010, o Comissariado contra a Corrupção (adiante designado por CCAC) recebeu uma queixa apresentada por um funcionário que alegava a existência de diversas ilegalidades e irregularidades no serviço onde exercia funções (Equipa de Prestação de Serviços Marítimos da Capitania dos Portos), nomeadamente:
 - (1) O facto de o queixoso ter faltado ao serviço por motivo de doença e a respectiva chefia funcional ter procedido à alteração da escala de serviço de forma a substituí-lo, sem avisar, por outro trabalhador (o turno a que o queixoso faltou foi realizado por outro trabalhador). Entretanto, o queixoso foi notificado para retomar o serviço depois das faltas por doença de forma a compensar o turno que deixou de realizar;

- (2) A alteração da escala de serviço, em consequência das duas faltas por doença, fez com que, na prática, o queixoso não tivesse faltado ao trabalho durante todo o ano;
 - (3) A afixação de fotocópia do seu atestado médico no quadro de anúncios do respectivo serviço, revelando assim alguns dos seus dados pessoais, o que o afectou psicológica e emocionalmente;
 - (4) O auferimento por parte da chefia funcional do subsídio de turno no valor de 17,5% do seu vencimento, sem realizar os respectivos turnos;
 - (5) O facto de, durante o respectivo turno e depois de picar o ponto, a chefia funcional em causa se ter ausentado do serviço para leccionar na Escola de Pilotagem, suspeitando-se que esteja a receber o subsídio de turno por meios fraudulentos;
 - (6) O facto de a chefia funcional levar sempre consigo para o serviço uma máquina fotográfica, a fim de proceder ao registo do comportamento dos seus subordinados, violando assim a dignidade dos mesmos; e
 - (7) Finalmente, o queixoso pediu ao CCAC para apurar a verdade dos factos acima mencionados, com o fim de corrigir eventuais ilegalidades.
2. O Comissariado enviou um ofício à Capitania dos Portos, a 29 de Outubro de 2010, solicitando esclarecimentos no âmbito da queixa apresentada.
 3. O Comissariado recebeu, em resposta, um ofício por parte da Capitania dos Portos, em 9 de Novembro de 2010, onde foram anexados os seguintes documentos:
 - Registo do serviço prestado e registo de presenças da chefia funcional da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto;
 - Registo de serviço prestado e registo de presenças do pessoal da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto;
 - Horário de trabalho do pessoal da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto; e

- Informações relacionadas com as férias e trocas de turnos do pessoal da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto.
4. Após uma análise preliminar, apurou-se que as informações apresentadas pela Capitania dos Portos são incompletas e insuficientes. Por esse motivo, foi enviado à Capitania dos Portos outro ofício, em 9 de Novembro de 2010, solicitando informações complementares.
 5. A Capitania dos Portos respondeu ao CCAC, através de ofício, em 3 de Dezembro, juntando para o efeito os seguintes anexos (7 anexos no total):
 - (1) Anexo 1 - Despacho administrativo nomeando Z como chefia funcional (Proposta n.º 295/DAF/DA/SP, de 09.07.2007) ;
 - (2) Anexo 2 - Autorização concedida a Z para o exercício de funções docentes na Escola de Pilotagem, entre Julho e Setembro de 2010; horários do curso; e respectivo registo de presenças;
 - (3) Anexo 3 - Registo de presenças de Z no serviço onde exerce funções, entre Julho e Setembro de 2010;
 - (4) Anexo 4 - Informações relacionadas com a autorização da troca de turnos referida no item 4 do ponto 2 do anexo 4 do Ofício n.º 094/DAM/2010 desta Capitania;
 - (5) Anexo 5 - Fotocópias de todos os documentos em arquivo no local de trabalho da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto do mês de Agosto de 2010;
 - (6) Anexo 6 - Esclarecimento sobre o n.º do documento de identificação riscado com tinta preta que consta do atestado médico de X, que consta do anexo 4 do ofício n.º 094/DAM/2010 desta Capitania;
 - (7) Anexo 7 - Despacho que autoriza o pessoal da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto a receber subsídio de turno.
 6. Tendo em conta que as informações apresentadas ao CCAC são insuficientes para o apuramento da verdade do caso, o Comissariado solicitou mais informações à

Capitania dos Portos em 13 de Janeiro de 2011;

7. A Capitania dos Portos respondeu ao Commissariado, através de ofícios datados de 10 de Janeiro, 19 de Janeiro e 7 de Março de 2011, anexando os seguintes documentos:
- Participações de férias do queixoso no ano de 2010;
 - Nota sobre a falta de documentação relacionada com o pedido de acumulação de funções de Z;
 - Informações relacionadas com o processo de recrutamento de docentes da Escola de Pilotagem, as respectivas actas e informações relacionadas com a aprovação do curso pelo Secretário;
 - Proposta apresentada ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas e despacho do Secretário (aprovando a acumulação de funções de Z, com eficácia retroactiva).

* * *

Parte II: Análise e fundamentação

De acordo com a queixa recebida, está em causa não só a defesa dos direitos e interesses do queixoso, como a legalidade do funcionamento do Serviço em questão. Tanto numa como noutra perspectiva, o CCAC está munido das necessárias competências para intervir. Nos termos do disposto nas alíneas 4) e 12) do artigo 4.º da Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto (Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau):

“Compete ao Commissariado contra a Corrupção:

(...)

4) Promover e requisitar a realização de inquéritos, sindicâncias, diligências de investigação ou outras tendentes a averiguar da legalidade de actos ou procedimentos administrativos, no âmbito das relações entre as entidades públicas e os particulares;

(...)

12) *Dirigir recomendações directamente aos órgãos competentes com vista à correcção de actos ou procedimentos administrativos ilegais ou injustos;*

(...)”

Para o efeito, analisemos detalhadamente as questões suscitadas na presente queixa.

1. Para mudança de turno, é necessário requerer o gozo de férias

Segundo o queixoso, o seu superior hierárquico directo solicitou que este gozasse primeiro as férias a vencer no ano civil seguinte, esclarecendo que só assim o requerimento de mudança de turno por parte do queixoso podia ser aprovado.

Analisemos primeiramente a existência de fundamento legal para a programação de turnos do pessoal praticada por parte de Z. Nos termos dos n.ºs 8 e 9 do artigo 201.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro (doravante ETAPM):

“8. Ao dirigente do serviço compete fixar o início e o termo dos turnos aprovados, bem como estabelecer as respectivas escalas;

9. Está vedada ao dirigente do serviço qualquer alteração ao número de turnos aprovados, sem observância do disposto no artigo anterior.”

Segundo o artigo 2.º da Lei n.º 15/2009, de 3 de Agosto, os cargos de direcção correspondem ao cargo de Director e de Subdirector. Para o efeito, o director (ou o subdirector, caso se tenha procedido à subdelegação de competências) tem competência para fixar o início e o termo dos turnos e aprovar as respectivas escalas.

Na verdade, de acordo com o disposto no n.º 12 do artigo 1.º do Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 63/2009, de 23 de Dezembro (que subdelega competências na Directora da Capitania dos Portos):

“1. É subdelegada na directora da Capitania dos Portos, Wong Soi Man, a competência para a prática dos seguintes actos:

(...)

12) Autorizar a prestação de serviço por turnos ou em regime de horas extraordinárias até ao limite previsto na lei;

(...)”

Nos termos da alínea 7)⁴² do n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento Administrativo n.º 4/2005 (Organização e funcionamento da Capitania dos Portos), a Directora da Capitania dos Portos pode subdelegar no pessoal de chefia da Capitania as competências previstas no n.º 8 do artigo 201.º do ETAPM.

Daí que, relativamente à questão de saber se a chefia funcional Z da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto, teria ou não competência para proceder à mudança de turnos, tal dependerá da existência da respectiva subdelegação de poderes.

Tendo em consideração os dados enviados pela Capitania ao CCAC, quer parecer-nos que a Directora não deverá ter subdelegado as respectivas competências (sobre a programação dos turnos do pessoal) na chefia funcional, na medida em que, não obstante existir no impresso para requerer a mudança de turno um campo destinado à assinatura da chefia funcional (para confirmar o requerimento por parte do seu subordinado), o requerimento deverá ser ainda assim submetido a autorização superior. Para além disso, esta chefia funcional também trabalhava em regime de turnos, sendo irrazoável autorizar a mudança dos seus próprios turnos. Daí que não se anteveja forma de as respectivas competências terem sido subdelegadas a Z⁴³.

* * *

⁴² Na versão chinesa deste Relatório, onde se lê “alínea 1) do n.º 7 do artigo 6.º”, deve ler-se “alínea 7) do n.º 1 do artigo 6.º”.

⁴³ Nos termos do Despacho n.º 13/CP/2000, de 16 de Agosto, as referidas competências foram apenas subdelegadas no Subdirector.

Por outro lado, nos termos do artigo 278.º do ETAPM, os funcionários públicos têm direito de gozar férias e dar faltas, nos termos da legislação em vigor. E, nos termos do artigo 80.º do mesmo Estatuto, os trabalhadores têm direito a 22 dias úteis de férias em cada ano civil.

Na realidade, em relação à solicitação de mudança de turno, deve ser ponderado o interesse público, isto é, a manutenção do funcionamento normal do Serviço. A par disso, devem ser também considerados os direitos fundamentais dos funcionários públicos.

Tendo em conta as informações a que o CCAC teve acesso, não é possível demonstrar a existência de práticas discriminatórias nas mudanças de turnos realizadas por Z, nem é possível confirmar que a mesma tenha pedido aos seus subordinados o gozar de férias do ano civil seguinte, como condição para a aprovação do pedido de mudança de turnos.

No entanto, a questão principal aqui aflorada reside no facto de se desconhecer se terão sido subdelegadas na chefia funcional em causa as competências necessárias para proceder à alteração dos turnos.

* * *

Em relação à alteração dos turnos, verifica-se, nos registos escritos, que a Capitania dos Portos adoptava procedimentos diferentes.

Vejamos os documentos enviados pela Capitania dos Portos.

“ (...)

2. *Em Agosto, ocorreram 5 casos de mudança de turnos que envolveram membros da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto, a saber:*

1. *A⁴⁴ e B trocaram os seus turnos (A: 03/08 e B: 04/08). Em 3 de Agosto, A tinha que se deslocar aos Serviços de Saúde para uma consulta médica. Para sua conveniência, a fim de poder comparecer*

44 Os nomes do pessoal substituem-se por A, B, C, D, E, F, G, H, M e N.

à consulta, A conseguiu a concordância de B e ambos apresentaram os respectivos pedidos de mudança de turnos;

2. *C e D trocaram os seus turnos (C: 07/08 e D: 06/08). C tinha que tratar de assuntos familiares urgentes (não se revela o teor dos respectivos assuntos por questões de privacidade) e conseguiu concordância de D. Ambos apresentaram os respectivos requerimentos para a alteração dos seus turnos;*
3. *E e F trocaram os seus turnos (E: 15/08 e F: 14/08) por conveniência de serviço. Para o efeito, a respectiva chefia funcional conseguiu a concordância de E e F;*
4. *G e H trocaram os seus turnos (G: 21/08 e H: 22/08). Em 21 de Agosto, G faltou por motivos de doença e, conseqüentemente, foi substituído por H que realizou o seu turno de 21 de Agosto. Após a “falta por doença”, em 22 de Agosto, G retomou de imediato o trabalho por turnos;*
5. *M e N trocaram os seus turnos (M: 23/08 e N: 22/08). Em 23 de Agosto, M foi ao médico para uma consulta. M conseguiu a concordância de N e ambos apresentaram os respectivos pedidos de alteração dos turnos.*

(...) ”

O ponto 4 acima citado corresponde precisamente ao caso de programação irregular de turnos alegado pelo queixoso. Quanto às outras mudanças de turno referidas no documento, é óbvio que as mesmas mereceram o acordo das partes envolvidas. No entanto, a programação de turnos do queixoso foi realizada por imposição superior. Na verdade, às vezes, por conveniência de serviço e tendo em consideração o interesse geral do mesmo, é inevitável a emissão por parte dos serviços públicos de instruções de natureza obrigatória. No entanto, essas instruções têm que ser emitidas nos seguintes termos:

- 1) A mudança de turno tem que ser autorizada pelo superior competente;
- 2) Segundo o disposto n.º 7 do artigo 201.º do ETAPM, “A mudança de turno só pode ocorrer após o dia de descanso, salvo casos excepcionais como tal reconhecidos pelo dirigente do serviço.”

Pelas informações disponibilizadas, é, parece-nos, difícil verificar se a mudança de turno do queixoso foi a melhor opção. Além disso, o facto já ocorreu e a Directora poderia ratificar a respectiva mudança de turno. Por isso, neste momento, é inútil a realização de investigação mais detalhada sobre o caso.

* * *

No que se refere à mudança de turno do queixoso, os documentos enviados pela Capitania dos Portos (anexo 4) informa o seguinte:

“ (...)

Em 17 de Agosto, X (o queixoso) solicitou à sua chefia do Centro a mudança de turno por motivos pessoais. A chefia respondeu imediatamente que, segundo o procedimento normal, X deveria negociar com outros membros da equipa, no intuito de conseguir o seu acordo. Só com este, X poderia apresentar o respectivo pedido. A chefia acrescentou que, caso surgissem mais dúvidas sobre a solicitação de mudança de turno, X poderia consultá-la. A mudança de turno só poderia ser considerada se o horário, as condições e o motivo da solicitação fossem razoáveis e não houvesse qualquer inconveniência. Naquela altura, X ficou insatisfeito com a resposta e terminou abruptamente o diálogo com a chefia.

*Em 20 de Agosto, pelo meio-dia, a chefia do Centro recebeu, de repente, um atestado médico de X, onde se referia que X se encontrava doente desde 20/08/2010, pelas 10:40h, prevendo-se que o mesmo pudesse estar recuperado em 2 dias, até 21/08/2010. A par disso, segundo o mesmo atestado, X necessitou de permanecer no domicílio. **Devido à urgência, a chefia do Centro reorganizou os turnos, de acordo com as “medidas de emergência”**, tendo Y exercido as suas funções no turno de 21 de Agosto, atribuído inicialmente a X, ao invés de as exercer no seu turno original de 22 de Agosto, a fim de substituir X que faltou por motivo de doença. Após a “falta por doença”, em 22 de Agosto, X retomou de imediato o trabalho por turnos.*

(...) ”

Não é difícil verificar que a mudança de turnos descrita nos casos acima foi realizada através de consenso entre os membros da equipa ou de acordo conseguido pela respectiva chefia, com excepção do caso do queixoso – ao qual foi imposto o exercício do trabalho por turnos imediatamente após regressar ao trabalho.

Para além disso, quanto a este anexo, temos algumas dúvidas, designadamente:

- (1) Estes “anexos” não contêm qualquer assinatura. Uma coisa pode ser confirmada, a maioria dos documentos foi elaborada *a posteriori*. E quem elaborou os documentos? Ninguém sabe!
- (2) Quem autorizou a mudança de turnos do queixoso? A Capitania não fez qualquer esclarecimento sobre o assunto.
- (3) Terá a direcção da Capitania dos Portos autorizado a elaboração de documentos escritos sem a respectiva assinatura por parte dos autores dos mesmos?

Dada a diminuta importância, no âmbito do presente processo, das questões acima suscitadas, o CCAC não irá despendar mais tempo nelas. No entanto, a indicação das mesmas serve o propósito de alertar os Serviços em causa.

* * *

2. Queixa sobre o registo de duas faltas por doença apesar de a sua assiduidade ser de cem por cento

O ETAPM, no seu artigo 88.º, define a falta da seguinte forma: “*Considera-se falta a ausência do trabalhador durante a totalidade ou parte do período diário de presença obrigatória no serviço, bem como a não comparência em local a que o mesmo deva deslocar-se por motivo de serviço*”. De acordo com a alínea b) do n.º 1 do artigo 278.º, a falta, nos termos legais, é um direito dos trabalhadores da função pública.

Após uma análise geral ao regime jurídico de faltas por doença dos trabalhadores da função pública, depreende-se que a intenção do legislador ao permitir a dispensa do serviço ao trabalhador doente não é conceder a este um ou mais dias de férias em virtude de doença, mas sim permitir-lhe permanecer em casa, no sentido de evitar a agravção do seu estado clínico com a sua comparência ao Serviço (de acordo com o disposto nos artigos 101.º a 105.º do ETAPM, relativo à verificação da doença).

Assim, no presente caso, aquando da falta dada pelo queixoso por motivo de

doença, a chefia funcional procedeu ao ajustamento provisório do mapa de trabalho por turnos, de acordo com o n.º 8 do artigo 201.º do ETAPM, no sentido de assegurar, por um lado, o funcionamento normal do Serviço e, por outro, o direito ao descanso por parte do queixoso/doente. Ora, com base no pensamento legislativo atrás referido, não se pode considerar que tal acto da chefia funcional tenha prejudicado o direito do trabalhador à falta por doença, uma vez que ao queixoso foi efectivamente concedido um dia de falta justificada por motivo de doença, o que corresponde ao espírito da lei.

No presente caso, deve tomar-se em consideração as seguintes questões:

- (1) O queixoso entregou o atestado médico para que a sua falta fosse considerada justificada. Nesta matéria, a Directora da Capitania dos Portos (ou a quem forem subdelegados os respectivos poderes) tem competência para decidir – *vide* o despacho do Secretário atrás citado sobre a subdelegação de competências (Despacho n.º 63/2009, de 23 de Dezembro).
- (2) Em virtude da ausência ao serviço por parte do queixoso, tornou-se necessária a sua substituição para que os trabalhos previstos na respectiva escala de serviço não fossem prejudicados. Assim, neste sentido, poderia ter ocorrido uma das duas situações seguintes:
 - a) Alteração do previsto no Mapa de Escalas de Serviço (uma vez que este é elaborado mensalmente);
 - b) Manutenção do previsto no Mapa de Escalas de Serviço (caso, por exemplo, haja funcionário disposto a efectuar mais um turno, nomeadamente o turno para o qual foi afecto o queixoso de acordo com o Mapa de Escalas de Serviço, não havendo assim a necessidade de proceder à troca de turnos). Não obstante, tal organização de trabalhos é objecto de decisão por parte da entidade competente, podendo a mesma, nesta circunstância, ser tomada pela chefia funcional em quem é subdelegada a respectiva competência. Todavia, estamos em crer que essa competência não foi objecto de subdelegação, uma vez que os respectivos dados não foram facultados pela Capitania dos Portos.
- (3) Para a análise das questões acima expostas, devem ser tidos em consideração os factores a seguir referidos:

- a) O regime que a lei define para as situações atrás referidas;
- b) A escolha de uma solução que permita a prossecução do interesse público.

Assim, o direito do queixoso à falta por doença não foi lesado, mas o gozo desse direito gerou as seguintes consequências:

- (1) Desconto na antiguidade de dois dias por falta por doença (*vide* o n.º 6 do artigo 97.º do ETAPM);
- (2) Perda do vencimento de exercício por motivo de doença (o queixoso pode requerer a recuperação do vencimento de exercício perdido por motivo de doença, mas o seu deferimento depende do preenchimento de determinados requisitos legais).

Deste modo, a Capitania dos Portos deve proceder com cautela à organização dos trabalhos por turno e à troca dos mesmos.

Nas situações atrás expostas, não se verifica qualquer violação à lei.

* * *

3. Publicitação de atestado médico, do qual constam dados pessoais como a identificação e a morada do queixoso, através da sua afixação no quadro de anúncios do serviço

O queixoso alegou que o seu superior hierárquico havia revelado os seus dados pessoais através da afixação, no quadro de anúncios do Serviço, do respectivo atestado médico.

De acordo com os documentos facultados ao CCAC pela Capitania dos Portos (anexo 4), do atestado médico em causa não consta a morada de família do queixoso conforme alegou este, mas sim o número do seu documento de identificação. De acordo com o n.º 1 do artigo 4.º da Lei da Protecção de Dados Pessoais, esses dados podem ser definidos como dados pessoais protegidos por lei. Portanto, a exibição pública do atestado médico do queixoso constitui, de facto, uma violação

do disposto no artigo 18.º da Lei n.º 8/2005, de 22 de Agosto (Lei da Protecção de Dados Pessoais), relativo ao sigilo profissional, e pode ser punida de acordo com o disposto no artigo 41.º do mesmo diploma legal.

Na fotocópia do atestado médico facultada pela Capitania dos Portos, verifica-se que o campo de registo de identificação foi riscado com caneta de tinta preta, o que permite entender que os dados haviam sido tornados públicos, uma vez que um atestado médico, após ser submetido à apreciação do superior hierárquico, é imediatamente junto ao processo individual do respectivo trabalhador, sem que este seja rasurado. Em termos rigorosos, a Capitania dos Portos não tem competência alguma para rasurar um documento oficial emitido por médico.

Do anexo 6 entregue ao CCAC pela Capitania dos Portos, consta um texto cuja finalidade custa entender.

“ [Anexo 6] ”

Esclarecimento sobre o número do documento de identificação riscado com tinta preta que consta do atestado médico de X, anexo 4 do ofício desta Capitania n.º 094/DAM/2010

Transcreve-se em seguida um parágrafo do esclarecimento:

“A fim de evitar a revelação do n.º do documento de identificação de X (queixoso), foi o mesmo riscado com tinta preta na fotocópia do atestado médico de X.”

O CCAC questiona o seguinte:

- (1) À semelhança de outros documentos, o esclarecimento não foi assinado, sendo desconhecida a data da sua elaboração e o seu autor. Todavia, pode-se afirmar com certeza que foi elaborado na altura em que foi solicitada a entrega da respectiva documentação.
- (2) Por “revelação”, a Capitania dos Portos quer dizer a revelação do n.º do documento de identificação do queixoso junto do CCAC. Assim, a fim de evitar a referida revelação, foi riscada na fotocópia do atestado médico o respectivo dado, antes de ser a mesma facultada ao CCAC. Todavia, é de notar que tal actuação não faz sentido, porque o CCAC, quando necessário,

tem outros meios para conhecer o número do documento de identificação do queixoso. Importa ainda frisar que é do conhecimento tanto da Capitania dos Portos como do CCAC de que os seus funcionários estão vinculados ao dever de guardar sigilo dos factos de que tenham tido conhecimento no exercício das suas funções, nomeadamente no tratamento de queixas.

- (3) O CCAC não percebe a necessidade de fazerem acompanhar os documentos disponibilizados por um esclarecimento. Por que motivo necessita a Capitania dos Portos de esclarecer determinado assunto? Em termos rigorosos, não existem dúvidas que necessitem ser esclarecidas.
- (4) Para além disso, tendo em conta que o documento em causa não foi assinado, por quem foi feito o esclarecimento e a quem é dirigido?

O CCAC não pretende continuar a aprofundar a análise desta questão, a qual, no entanto, merece a reflexão da Capitania dos Portos.

Por outro lado, de acordo com o disposto na Lei da Protecção de Dados Pessoais atrás citada, o Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais é o organismo responsável pela execução do respectivo diploma e pela fiscalização do cumprimento do mesmo. A nossa análise e intervenção no âmbito do presente caso não foi feita ao abrigo da Lei da Protecção de Dados Pessoais, mas sim tendo em consideração a legalidade e a justiça no funcionamento da Administração Pública, na gestão administrativa e a sua eficiência. Isto porque o atestado médico não deverá ser objecto de publicitação, mas deverá antes servir de comprovativo para justificar as faltas por doença dos trabalhadores da função pública, devendo o respectivo superior hierárquico proceder à sua apreciação e dar cumprimento às respectivas disposições legais. A publicitação dos dados constantes desse comprovativo é desnecessária e constitui a violação do direito à privacidade do trabalhador e a violação do dever de sigilo relativamente aos seus dados pessoais. Daí que se considere não serem os meios utilizados os mais adequados aos fins pretendidos, consubstanciando ainda esta situação a violação do princípio da proporcionalidade.

Nestes termos, o CCAC irá remeter a situação denunciada na queixa em questão ao Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais para o devido acompanhamento.

* * *

4. Queixa sobre a recepção indevida do subsídio de turno por parte de Z, por não ter esta realizado o respectivo trabalho por turnos

Dispõe o artigo 199.º do ETAPM que:

“Considera-se trabalho por turnos o que implica, para o pessoal que o presta, variação do horário de trabalho da qual resultem alterações do ritmo de vida e esforço acrescido no desempenho das funções.”

Dispõe ainda o artigo 202.º daquele diploma legal que:

“1. O subsídio de turno acresce ao vencimento único, e o seu montante é calculado de acordo com as seguintes percentagens:

- a) 17,5%, quando a prestação de trabalho seja efectuado em regime de três ou mais turnos, incluindo, total ou parcialmente, os dias de descanso semanal ou complementar;*
- b) 12,5%, quando, nas condições referidas na alínea anterior, abranger apenas o período normal de trabalho semanal;*
- c) 7,5%, quando a prestação de trabalho seja efectuado em regime de dois turnos, incluindo, total ou parcialmente, os dias de descanso semanal ou complementar.*

2. Não há lugar a pagamento de subsídio de turno nas situações de faltas, férias e licenças e de ausência por motivos disciplinares.

3. O subsídio por turno não acresce aos subsídios de férias e de Natal.”

Da análise efectuada aos documentos facultados ao CCAC pela Capitania dos Portos (anexo 1), observa-se que o horário de trabalho de Z e as respectivas alterações, quer em regime diurno, quer em regime nocturno, cabem no conceito legal de trabalho por turnos.

Segundo o registo nos documentos atrás referidos, o visado prestou por diversas vezes serviço em regime de mais de três turnos, alguns destes efectuados no dia de descanso semanal, tendo por isso direito ao subsídio de turno no montante correspondente a 17,5% do vencimento, nos termos do artigo 202.º do ETAPM.

Nesta medida, não se verifica a situação alegada pelo queixoso, nomeadamente que Z havia recebido o subsídio de turno no valor correspondente a 17,5% do vencimento, sem que tivesse efectuado trabalho por turnos.

Face ao exposto, os argumentos apresentados pelo queixoso não são suficientes.

* * *

5. Z não obteve, na altura, autorização para a acumulação de funções docentes

De acordo com o estipulado nos n.ºs 3 e 4 do artigo 5.º do Regulamento Administrativo n.º 4/2005, de 9 de Maio (Organização e funcionamento da Capitania dos Portos):

“(…)

3. A CP compreende ainda os seguintes organismos dependentes equiparados a departamentos e que se regem por regulamentos próprios a aprovar por despacho do Chefe do Executivo:

1) A Escola de Pilotagem;

2) O Museu Marítimo;

3) O Estaleiro de Construção Naval.

4. Os regulamentos referidos no número anterior devem especificar as respectivas atribuições, estrutura e funcionamento.”

Vamos, em primeiro lugar, perceber um pouco dos procedimentos de autorização para a acumulação de funções docentes na Escola de Pilotagem por trabalhadores da função pública.

De acordo com o n.º 1 da Ordem Executiva n.º 13/2007⁴⁵ e nos termos do artigo 15.º da Lei n.º 2/1999 (Lei de Bases da Orgânica do Governo) e do artigo 3.º do

⁴⁵ A respectiva ordem executiva foi entretanto substituída pela actual, ou seja pela Ordem Executiva n.º 124/2009 que só começou a vigorar em 20 de Dezembro de 2009.

Decreto-Lei n.º 85/84/M, de 11 de Agosto (Bases Gerais da Estrutura Orgânica da Administração Pública de Macau), são delegadas no Secretário para os Transportes e Obras Públicas todas as competências executivas do Chefe do Executivo em relação a todos os assuntos relativos às áreas de governação e aos serviços e entidades referidos no artigo 6.º do Regulamento Administrativo n.º 6/1999. E, segundo o n.º 5 da mesma Ordem Executiva, o delegado pode subdelegar nos dirigentes dos Serviços, entidades e Gabinete referidos no n.º 1 as competências que julgue adequadas ao seu bom funcionamento.

Nestes termos e pelos fundamentos expostos, através do despacho n.º 63/2009, de 23 de Dezembro, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas, subdelega várias competências no director da Capitania dos Portos, **entre as quais, não consta a competência para autorizar a acumulação de funções docentes pelo pessoal da Capitania dos Portos.** Nestes termos, **cabe ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas autorizar** o pedido de acumulação de funções docentes de Z.

De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 10.º do Regulamento da Escola de Pilotagem de Macau, aprovado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 135/2005, “(...) *O recrutamento do pessoal docente, para cada curso, processa-se por habilitação e é aprovado pelo director da Capitania dos Portos, mediante proposta do director da EP e prévio parecer do Conselho Pedagógico*”. Todavia, em conformidade com o mesmo diploma, compete apenas ao director da Capitania dos Portos, avaliar e ponderar a adequação e o preenchimento dos requisitos exigidos bem como decidir da autorização de recrutamento do respectivo docente. Se a pessoa que se pretende recrutar for trabalhador da função pública (como por exemplo trabalhador de outro serviço público), a acumulação de funções docentes por este está dependente das suas habilitações ou da possibilidade de integração profissional. Com base nesta análise, a competência para proceder à autorização dos pedidos para a acumulação de funções não cabe ao director da Capitania dos Portos, devendo os serviços a que o requerente pertence submeter a mesma à aprovação do Secretário da respectiva tutela.

Conclusão sobre os respectivos circuitos e procedimentos:

- (1) A Directora da Capitania dos Portos submete à aprovação do Secretário para os Transportes e Obras Públicas o programa de actividades da Escola de Pilotagem.
- (2) De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 10.º do Regulamento da

Escola de Pilotagem de Macau, a Escola de Pilotagem e a Capitania dos Portos procedem à selecção de pessoal habilitado.

- (3) Caso o pessoal docente seleccionado seja trabalhador da função pública, a acumulação de funções docentes e para cada curso em particular, deve ser sempre submetida à aprovação prévia do Secretário para os Transportes e Obras Públicas devendo constar do pedido todos elementos necessários à avaliação do mesmo.

O CCAC enviou, em 21 de Dezembro de 2010 e em 4 de Janeiro de 2011, ofícios à Capitania dos Portos solicitando a apresentação do despacho de autorização do pedido de acumulação de funções docentes de Z. Todavia, dos documentos posteriormente enviados pela CP ao CCAC, consta apenas o despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas que autoriza o programa de actividades da Escola de Pilotagem entre Setembro de 2009 e Dezembro de 2010 e não o despacho inicialmente solicitado sobre a autorização para a acumulação de funções docentes de Z.

Segundo um ofício enviado, em 6 de Janeiro de 2011, pela Capitania dos Portos ao CCAC, apesar de ter sido referido na proposta do programa de actividades da Escola de Pilotagem que o recrutamento do pessoal docente seria realizado através de concurso interno, mediante autorização prévia do Secretário, esta circunstância não quer dizer, todavia, que a Capitania dos Portos e a Escola de Pilotagem têm o direito de escolher, por sua iniciativa, qualquer trabalhador para desempenhar funções de docente, uma vez que a referida contratação poderá proporcionar uma situação de acumulação de funções por parte deste.

Tendo em consideração a natureza e a especificidade dos cursos, o Secretário autorizou a selecção de docentes de entre o pessoal do quadro da Capitania dos Portos para que seja assim garantida a escolha de indivíduos com qualificação adequada e comprovada experiência profissional para o exercício do cargo. No entanto, para decidir qual o trabalhador da Capitania dos Portos mais adequado para exercer em acumulação as funções docentes, deve ser, neste caso, adoptado outro tipo de critérios de ponderação. Relativamente à questão de autorizar a acumulação de funções por um determinado trabalhador da Capitania dos Portos, deve ser ponderado, em primeiro lugar, se a referida acumulação está em conformidade com o disposto no ETAPM, e, em segundo lugar, se o respectivo trabalhador possui os conhecimentos e competências profissionais exigidas para exercer cargos docentes. De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 10.º do Regulamento da Escola de Pilotagem, os

trabalhos relativos à organização do ensino, são de facto, da competência da Escola de Pilotagem e da Capitania dos Portos.

Após a selecção de pessoal adequado, a Capitania dos Portos deve obrigatoriamente submetê-la à aprovação do Secretário. Ou seja, mesmo que o Secretário tenha autorizado a selecção de docentes de entre pessoal do quadro da Capitania dos Portos, caso o trabalhador que se pretende recrutar esteja abrangido pelo artigo 2.º do ETAPM, a respectiva autorização compete, com base na análise efectuada, somente ao Secretário.

Segundo o ofício recebido, em 7 de Março de 2011, pelo CCAC, a resposta dada pela Capitania dos Portos refere-se essencialmente aos seguinte aspectos:

“Em resposta ao ofício n.º 399/GCCAC/2011 do CCAC, informamos o seguinte:

De acordo com o despacho exarado, em 4 de Março de 2011, pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas, no Relatório/Proposta n.º 26/DAF/DA/SP da Capitania dos Portos, foi conferida, com efeitos retroactivos, a autorização para acumulação de funções docentes a Z na Escola de Pilotagem, entre o período de Julho a Setembro de 2010.”

Segundo o parecer remetido ao Secretário, a Directora da Capitania dos Portos indica que:

“4. Z ingressou na função pública em 1 de Abril de 1984 e exerce actualmente funções de chefia funcional do Centro da Flotilha dos Meios Navais da Divisão de Serviços Marítimos do Departamento de Actividades Marítimas. Durante mais de 20 anos de serviço na Capitania dos Portos, sempre desempenhou bem as suas funções. A partir de 1997, chegou a desempenhar cargos de chefia funcional em quatro centros diferentes e é reconhecido como trabalhador com larga experiência profissional na área de actividades marítimas. Ademais, o exercício de actividades remuneradas, como funções docentes nos cursos e acções de formação ministrados pela Escola de Pilotagem está sujeita à devida declaração e contribuição fiscal. Tendo em consideração o exposto, há razões para acreditar que a acumulação de funções docentes por Z nas acções de formação ministradas pela Escola de Pilotagem sem autorização prévia da entidade competente explica-se pela falta de conhecimentos em relação à legislação vigente, e não traduz uma violação intencional”

das(os) normas/princípios da integridade, pelo que, na nossa opinião, o infractor deve ser perdoado.

5. Face ao exposto, solicito ao Secretário que:

5.1 Autorize a acumulação de funções docentes por Z durante o período das acções de formação constantes do respectivo pedido, de acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 17.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau;

5.2 Conceda a respectiva autorização com efeitos retroactivos em conformidade com o disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 118.º do Código do Procedimento Administrativo.

Sobre o qual, o Secretário exarou despacho de concordância em 4 de Março de 2011.”

O parecer remetido ao Secretário pretende salientar que o acto em si não revela indícios de violação das(os) normas/princípios da integridade.

Face a isto, o CCAC gostaria de reafirmar que a(s) queixa(s) recebida(s) não evidenciam/indicam indícios de corrupção, mas sim de eventuais irregularidades administrativas.

Relativamente a esta matéria, suscitam-se algumas questões que merecem especial ponderação:

- (1) O facto de Z se ter ausentado do seu posto de trabalho, no aeroporto, para ir dar aulas na Escola de Pilotagem, sem a necessária autorização prévia, (sobre esta questão, vamos proceder, de seguida, a uma análise mais aprofundada) dará origem ao registo de falta injustificada? Sabemos que a autorização do respectivo pedido para a acumulação de funções docentes foi posteriormente ratificado por despacho do Secretário, mas as devidas formalidades legais foram apenas encetadas após a solicitação, por parte do CCAC, aos serviços competentes, da entrega da respectiva documentação. Por sua vez, Z, que só apresentou o seu pedido para a acumulação de funções em 18 de Janeiro de 2011, dirigiu o mesmo, de acordo com o cabeçalho do seu requerimento, à Directora dos respectivos serviços, quando, de acordo com a análise efectuada, o pedido deveria ter

sido dirigido ao Secretário da tutela.

- (2) Por que razão os dirigentes dos serviços competentes e da Escola de Pilotagem não detectaram atempadamente a referida irregularidade, tendo apenas procedido à sua correcção após a intervenção do CCAC? A Escola de Pilotagem, pelo facto de ser uma escola com algum tempo de existência, deverá possuir já larga experiência no tratamento dos pedidos para acumulação de funções docentes, uma vez que as formalidades relacionadas com a abertura de cursos e o recrutamento de docentes é considerada uma das tarefas mais importantes do seu expediente diário!
- (3) Porque não verificaram as chefias dos departamentos responsáveis pelos assuntos financeiros (nomeadamente pelo pagamento das remunerações aos trabalhadores pela acumulação de funções) a legalidade dos respectivos procedimentos, averiguando a existência da necessária autorização por parte do superior para o desempenho das funções em acumulação? Ou seja, se procederam ao pagamento das respectivas remunerações só após a confirmação de que estas estavam em conformidade com as disposições legais?
- (4) Por outro lado, é ainda importante destacar que o CCAC não se posiciona contra a acumulação de funções pelos funcionários públicos, porque, de facto, reconhece ser importante incentivar o pessoal da Administração com a obtenção de conhecimentos e experiência teórico-prática no desempenho de funções docentes em determinadas áreas específicas, com vista a elevar os níveis de conhecimento dos trabalhadores dos próprios serviços, mas interessa sublinhar, no entanto, que os respectivos procedimentos devem ser sempre efectuados em conformidade com a lei.
- (5) O presente caso pode não assumir grandes proporções, mas há que reconhecer que foram detectados vários problemas (incluindo problemas de processamento financeiro) relacionados com o tratamento dos pedidos para a acumulação de funções docentes por parte da Capitania dos Portos e da Escola de Pilotagem, devendo os mesmos proceder a uma reflexão profunda e promover a correcção dos mesmos.

* * *

Para além do acima exposto, convém também referir um outro problema detectado e que se encontra relacionado com **a incompatibilidade de horários**.

Segundo dados fornecidos pela Capitania dos Portos, em 29 de Novembro de 2010, Z integrava realmente a escala de trabalho do dia 17 de Agosto de 2010 (Terça-feira), na Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto, no turno **das 10:00 às 16:00 horas** (um total de 6 horas).

De acordo com o registo de horários das acções de formação da Escola de Pilotagem entregue ao CCAC, **Z compareceu, entre as 14:30 e as 16:30 horas, às aulas de formação programadas para o dia 17 de Agosto de 2010.**

E, conforme o registo de presença da Capitania dos Portos desse mesmo dia, Z saiu do serviço às 17:48 horas .

Haverá forma de evitar este tipo de incompatibilidade de horários? É importante saber que o trabalho por turnos do aeroporto assume grande importância, razão pela qual se optou pelo horário por turnos, de forma a garantir o funcionamento contínuo do aeroporto durante 24 horas por dia para responder a qualquer situação de emergência. Daí que Z, como chefia, deva ter a responsabilidade de permanecer no seu local de trabalho conforme previsto na escala de turnos.

Z tem a obrigação de se aperceber da incompatibilidade entre o seu horário de trabalho (serviço por turnos) e o horário das acções de formação (aulas), devendo, por isso, proceder atempadamente ao reajustamento dos mesmos (é possível que tal reajustamento tenha sido realizado mas, na verdade, não foi encontrado qualquer documento que o comprove). Mesmo considerando que o horário das acções de formação não prejudica o normal funcionamento dos serviços (os serviços do aeroporto), o interessado deve sempre informar a situação ao seu superior com a devida antecedência. Uma vez informado ou avisado pelo interessado, este deverá, pelo menos, solicitar à chefia funcional Z a apresentação do despacho de autorização para acumulação de funções docentes, assegurando-se desta forma que a situação do trabalhador se encontra em conformidade com a lei.

Os serviços competentes devem fazer um esforço no sentido de implementar medidas de melhoramento dos respectivos problemas. O CCAC volta a reafirmar que:

- (1) Assegurar o funcionamento dos serviços deve ser encarado como prioridade face à acumulação de funções;
- (2) Devem ser, sempre que possível, evitadas situações de incompatibilidade de horários, e, caso tal não seja possível, devem os serviços adoptar outro tipo de medidas, e deixar essa situação registada.

* * *

Um outro aspecto que merece destaque prende-se com a acumulação de funções por outros funcionários.

De acordo com o disposto no artigo 10.º do Regulamento da Escola de Pilotagem, aprovado por despacho do Chefe do Executivo nº 135/2005, de 9 de Maio:

“1. O corpo docente da EP é constituído por formadores e instrutores com a necessária e adequada preparação.

2. O recrutamento do pessoal docente, para cada curso, processa-se por habilitação e é aprovado pelo director da Capitania dos Portos, mediante proposta do director da EP e prévio parecer do Conselho Pedagógico.

3. O pessoal docente da EP é remunerado nos termos da legislação aplicável à formação dos trabalhadores da Administração Pública.”

Segundo os dados fornecidos pela Capitania dos Portos, os cursos ministrados pela Escola de Pilotagem durante o mês de Agosto de 2010 foram, nomeadamente:

- Actividades de Férias de 2010 - Conhecimentos de navegação
- Actividades de Férias de 2010 - Técnicas de navegação
- Desportista Náutico (Curso preparatório) - Marinheiro (51.^a edição)
- Actividades de Férias de 2010 - Técnicas de navegação (outra turma)
- Actividades de Férias de 2010 - Conhecimentos de navegação (outra turma)
- Arte náutica

- Desportista Náutico (Curso preparatório) - Marinheiro (52.^a edição)
- Desportista Náutico (Curso preparatório) - Patrão de costa (47.^a edição)

De acordo com os mesmos dados, **aproximadamente 10 dos docentes pertencem ao quadro da Capitania dos Portos.**

Caso o participado (neste caso a chefia funcional Z) não tenha procedido de imediato à apresentação do respectivo pedido de autorização para a acumulação de funções (quer-nos parecer que o participado só deu seguimento às devidas formalidades após a intervenção do CCAC, pois, a não ser assim, a única explicação recairia no facto de o pedido ter sido autorizado por entidade incompetente, mas, a ser assim, deveria o interessado ter apresentado esse documento junto da entidade tutelar para efeitos de autorização e ratificação, não devendo o mesmo efectuar um novo pedido para os devidos efeitos) coloca-se uma outra questão, nomeadamente, a de saber se os restantes funcionários da Capitania dos Portos que desempenham simultaneamente funções docentes estão legalmente autorizados para acumularem tais funções? Em caso afirmativo, porque razão é este o único caso que deixou de seguir os procedimentos legalmente exigidos? Caso não seja este o caso, tal significa que aproximadamente 10 docentes estão de momento a exercer funções sem a devida autorização prévia do Secretário, o que demonstra, de facto, a existência de grandes irregularidades na gestão por parte dos serviços competentes.

Como já foi referido anteriormente, o presente caso pode não ter grande relevância, mas, no entanto, foram detectados problemas relacionados com o funcionamento e o cumprimento da lei por parte dos serviços em causa.

Por fim, há que destacar ainda que após o aparecimento do presente caso, a Capitania dos Portos não efectuou quaisquer diligências de investigação (como, por exemplo, averiguações internas). Não se pretende que, com as mesmas, se venha a sancionar determinado funcionário, mas sim que se proceda à identificação das causas do funcionamento deficiente dos serviços e à adopção de medidas para o seu melhoramento.

* * *

6. **Queixa contra Z por esta levar sempre consigo máquina fotográfica a fim de proceder ao registo do comportamento dos seus subordinados**

Caso tais factos sejam comprovados, estaremos perante a prática do crime previsto no artigo 191.º do Código Penal de Macau. Para a descoberta da verdade, o CCAC decidiu instruir processo independente.

* * *

Parte III: Conclusão

De acordo com o exposto no presente relatório, o CCAC considera, a título de conclusão, ser de dar provimento parcial à queixa apresentada, tendo especialmente em consideração as seguintes questões:

1. **A falta de clarificação do âmbito e da origem dos poderes conferidos aos dirigentes dos Serviços em causa, especialmente no que diz respeito à alteração, por razões várias, das escalas de trabalho e à definição dos respectivos critérios;**
2. **A acumulação de funções docentes na Escola de Pilotagem por uma chefia funcional sem prévia autorização do superior;**
3. **O recebimento do subsídio de turno mesmo quando o horário das actividades docentes (de formação) coincide com o seu horário de trabalho;**
4. **A exposição pública, pelo pessoal de chefia da Capitania dos Portos, do atestado médico do queixoso que (independentemente da forma de exposição) viola as normas legais em vigor sobre a protecção de dados pessoais.**

* * *

Parte IV: Recomendações

Nos termos do disposto na alínea 12) do artigo 4.º da Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto (Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau), o Comissariado contra a Corrupção (CCAC) vem emitir as seguintes recomendações à Capitania dos Portos:

1. Proceder a uma reflexão sobre a escala de serviço dos trabalhadores da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos e sobre as normas regulamentares que obrigam a presença dos mesmos no local de trabalho dentro do horário de trabalho.
2. Definir com clareza as normas regulamentares sobre os procedimentos de autorização e de registo de saída dos trabalhadores dentro do horário de trabalho em conformidade com a escala de serviço.
3. Definir, de acordo com a lei, as formas, os procedimentos e as responsabilidades sobre a alteração da escala de serviço.
4. Promover melhorias nos procedimentos para recrutamento de pessoal docente para a Escola de Pilotagem, de modo a assegurar a prévia autorização, por parte do superior hierárquico competente, para a acumulação de funções docentes por parte dos trabalhadores.
5. Intensificar a fiscalização interna a fim de assegurar a legalidade dos diferentes procedimentos (fiscalização administrativa e financeira).
6. Adoptar medidas eficazes com o objectivo de promover melhorias em relação à forma e aos procedimentos na apreciação dos documentos bem como elevar a sensibilidade e o nível de execução da lei por parte do pessoal.

* * *

Comunique-se, nos termos da lei, o presente Relatório à Directora da Capitania dos Portos.

* * *

Remeta-se a parte referente à divulgação de dados pessoais ao Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais para o seu devido acompanhamento.

* * *

Notifique-se o queixoso do conteúdo do presente Relatório.

* * *

Comissariado contra a Corrupção, aos 6 de Maio de 2011.

O Comissário contra a Corrupção
Fong Man Chong

* * *

Pontos conclusivos:

Lições que se retiram do presente caso:

- (1) Deve clarificar-se as competências atribuídas ao pessoal de chefia;
- (2) Os trabalhadores da função pública não podem acumular outras actividades remuneradas sem prévia autorização do superior competente;
- (3) É considerado inapropriado o recebimento do subsídio de turno quando o horário das actividades docentes coincide com o respectivo horário de trabalho;
- (4) O atestado médico dos trabalhadores da função pública não deve ser exposto publicamente.

Caso III - Caso das sepulturas

Sumário:

- A posição e o regime jurídico dos órgãos municipais antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau
- Direitos e deveres da ex-Câmara Municipal e dos seus vereadores
- Questão da transição do Regime Jurídico dos Municípios após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau e a sua relação com a Lei de Reunificação
- Diplomas que regulamentam as sepulturas
- Legalidade da deliberação da Câmara Municipal sobre as sepulturas
- Ilegalidade do Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas
- Vícios verificados nos actos de apreciação e autorização dos pedidos de sepulturas, praticados pelo Presidente da Câmara Municipal
- Papel e responsabilidade da entidade tutelar no presente caso

* * *

Relatório de Investigação sobre a atribuição de dez sepulturas perpétuas pela ex-Câmara Municipal de Macau Provisória

Pontos fundamentais

Parte I: Assunto

Parte II: Investigação e recolha de provas

Parte III: Queixa particular

Parte IV: Análise e Fundamentação

A - Primeiro caso – Atribuição de dez sepulturas perpétuas

1. Breve apresentação da estrutura e organização da Ex-Câmara Provisória
2. Os diplomas que regulamentam as sepulturas
3. O regulamento interno aprovado pela Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial e os problemas daí resultantes
4. Deliberação tomada de forma precipitada pela Câmara Municipal
5. Poder do Presidente da Câmara Municipal
6. O pedido e respectivo processo de deferimento no caso participado
7. Papel da entidade tutelar no presente processo
8. Existência de situações de impedimento
9. Existência de abuso de poder e prescrição do procedimento penal
10. Instauração de outros processos de investigação criminal relacionados com o assunto das sepulturas

B - Segundo caso – Queixa particular

1. Motivo de queixa
2. Análise e sumário

Parte V: Conclusão

Relatório de Investigação sobre a atribuição de dez sepulturas perpétuas pela ex-Câmara Municipal de Macau Provisória

Parte I: Assunto

1. De acordo com um artigo publicado, em 10 de Agosto de 2010, na imprensa local, a Câmara Municipal de Macau Provisória (doravante designada por ex-Câmara Provisória) terá atribuído ilegalmente, em Dezembro de 2001, dez sepulturas perpétuas⁴⁶ aos respectivos requerentes, suspeitando-se da prática de abuso de poder no tratamento de um dos pedidos, por parte dos seus dirigentes, minando os respectivos procedimentos de ilegalidades e violando o princípio da igualdade.
2. Afirmava um dos artigos publicados na imprensa local o seguinte:

“De acordo com as informações mais recentes, o Ministério Público recebeu uma queixa acusando os órgãos municipais provisórios de atribuir, em meados de Dezembro de 2001, dez sepulturas perpétuas no Cemitério São Miguel Arcanjo, a um preço unitário de 38 mil patacas cada, ao abrigo de um regulamento interno elaborado apenas duas semanas antes de a mesma ser dissolvida. Entretanto, suscitaram-se ainda dúvidas quanto à existência de abuso de poderes por parte dos altos dirigentes, indicando que o referido regulamento interno contradizia o disposto no artigo 7.º da Lei Básica, que define que o solo e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedade do Estado, o que demonstrava a existência de «jogo de bastidores» na Direcção dos órgãos municipais provisórios, pelo facto de estes não terem divulgado a respectiva concessão. Segundo informações conseguidas, faz-se ainda referência à alegada atribuição de benefícios a familiares de um assessor de apelido Cheang que trabalha já há vários anos junto da Secretária para a Administração e Justiça, Florinda Chan. No entanto, quando questionada pelos jornalistas, Florinda Chan negou imediatamente ter conhecimento do caso, mas, perante a insistência dos órgãos de comunicação

⁴⁶ Estar-se-ão a referir a “sepulturas perpétuas”? Ou a “arrendamento perpétuo de sepulturas”? O CCAC opta por utilizar no presente capítulo do Relatório o termo “sepultura perpétua” utilizado pelos órgãos de comunicação social. É importante realçar que existe de facto, aqui, uma falta de rigor e pouca clareza no termo utilizado.

social, a Secretária acabou por prestar esclarecimentos sobre a situação em causa.

Segundo informações conseguidas junto da pessoa cujos conhecimentos se mostram úteis à descoberta da verdade dos factos, os órgãos municipais provisórios sob tutela da Secretária para a Administração e Justiça aprovaram o respectivo regulamento interno numa reunião realizada a 14 de Dezembro de 2001, onde era prevista a atribuição de dez sepulturas perpétuas por ano, ao abrigo do qual foram posteriormente concedidas, em 21 de Dezembro de 2001, dez sepulturas perpétuas, cada uma delas pelo preço unitário de 38 mil patacas. Mas, com o estabelecimento do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, cuja criação foi aprovada, em 14 de Dezembro de 2001, pela Assembleia Legislativa, que entrou em funcionamento em 1 de Janeiro de 2002, cessou a actividade dos órgãos municipais provisórios a partir de 31 de Dezembro de 2001. Entretanto, a nova lei não atribuiu ao IACM em especial a competência para conceder sepulturas perpétuas, por isso, o exercício desta competência pelo órgão municipal provisório, prevista no referido regulamento interno, deve ter por limite o prazo (menos de duas semanas) para a cessação da actividade da Câmara Municipal de Macau Provisória. Mas, o órgão municipal provisório não procedeu, na altura, à divulgação do referido regulamento interno nem da informação sobre o início da recepção dos pedidos de atribuição de sepulturas perpétuas.

Segundo informações, o Ministério Público decidiu dar acompanhamento ao caso após ter recebido várias denúncias apresentadas por diferentes indivíduos. Por sua vez, o deputado eleito por sufrágio directo, Pereira Coutinho, confirmou, ontem, que tem recebido pedidos de apoio sobre o referido caso. Segundo o deputado, “Há dois meses atrás, recebi queixas contra um dos titulares dos principais cargos da área da administração e justiça, relacionadas com a venda de terrenos. Devido à especial complexidade e gravidade do caso, o Ministério Público mandou instruir um processo e está de momento a proceder a diligências de investigação sobre o mesmo.”

Ademais, o denunciante dirigiu, no mês passado, uma carta ao Chefe do Executivo, tendo sido o caso remetido ao Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça que, por sua vez, o encaminhou, no início do mês, ao IACM para efeitos de acompanhamento. (...)”⁴⁷

⁴⁷ Jornal Va Kio, edição de 10 de Agosto de 2010, página 1.1

3. No seguimento das notícias vindas a público sobre o caso em causa, através do Gabinete de Comunicação Social, o Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça mandou publicar, em 10 de Agosto de 2010, um comunicado dirigido aos órgãos de comunicação social locais, para efeitos de esclarecimento, com o seguinte conteúdo:

“No seguimento de notícias vindas a público sobre o “abuso de poder” em assuntos de concessão de sepulturas, vem o Governo esclarecer o seguinte:

1. *A “Lei Básica” dispõe no seu artigo 7.º: “Os solos e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedade do Estado, salvo os terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau é responsável pela sua gestão, uso e desenvolvimento, bem como pelo seu arrendamento ou concessão a pessoas singulares ou colectivas para uso ou desenvolvimento. Os rendimentos daí resultantes ficam exclusivamente à disposição do Governo da Região Administrativa Especial de Macau”.*
2. *A Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória⁴⁸, constituída por Membros da ex-Assembleia Municipal de Macau Provisória, na reunião de 13 de Dezembro de 2001, discutiu sobre a concessão do direito ao arrendamento perpétuo de campas, tendo deliberado o “Regulamento interno de arrendamento perpétuo de campas alugadas”.*
3. *De acordo com o artigo 29.º, n.º 6, alínea c) da Lei n.º 24/88/M, que vigorava na altura, “compete à Câmara Municipal conceder terrenos nos cemitérios municipais para jazigos e sepulturas perpétuas”.*
4. *Igualmente vigorava, nessa altura, o “Regulamento dos Cemitérios Municipais”⁴⁹, aprovado em Sessão Camarária de 5 de Julho de 1961 e*

⁴⁸ Tendo sido detectados por este Commissariado problemas relacionadas com a composição e os poderes conferidos a esta Comissão, iremos adiante proceder, no presente relatório, à sua análise.

⁴⁹ O facto de se terem adoptado os diplomas mencionados nos pontos 3 e 4 como legislação da RAEM sem se ter procedido a quaisquer reajustamentos merece uma ponderação, motivo pelo qual nos iremos debruçar adiante sobre esta questão.

publicado pela Portaria n.º 6780, de 5 Agosto de 1961.

5. *E, o Presidente do Conselho de Administração da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, de acordo com o “Regulamento dos Cemitérios Municipais” e os critérios definidos no citado Regulamento Interno, e no uso da sua competência, autorizou em 21 de Dezembro de 2001, os dez pedidos de arrendamento perpétuo de uso de campas alugadas⁵⁰.*
6. *De seguida, um dos requerentes declarou por escrito a desistência do seu pedido de arrendamento perpétuo de uso de campa alugada.*
7. *A Assembleia Legislativa aprovou em 14 de Dezembro de 2001 a Lei n.º 17/2001 (cria o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais), publicada no Boletim Oficial da RAEM, em 17 de Dezembro de 2001, a qual entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2002. No artigo 8.º, n.º 1 da referida lei estabelece: “O IACM não dispõe de poder regulamentar externo” e, no seu n.º 2, onde estatui: “Não obstante o disposto no número anterior, as posturas e regulamentos municipais vigentes à data da publicação da presente lei permanecem em vigor, no respectivo âmbito geográfico de aplicação, até à sua revogação por instrumento normativo adequado”.*
8. *Na realidade, mesmo após a criação do IACM em 1 Janeiro de 2002, tendo em conta a norma transitória do citado artigo 8.º da Lei n.º 17/2001, antes da entrada em vigor, em 1 de Janeiro de 2004, do Regulamento de administração, funcionamento e fiscalização dos cemitérios, aprovado pelo Regulamento Administrativo n.º 37/2003, quer o “Regulamento dos Cemitérios Municipais”, quer o “Regulamento interno de arrendamento perpétuo de campas alugadas” mantiveram-se em vigor até 31 de Dezembro de 2003, ou seja, estiveram em vigor durante mais de 2 anos e não apenas 14 dias como se referem nas notícias.*
9. *Ainda mais, o Regulamento Administrativo n.º 37/2003 (Regulamento de administração, funcionamento e fiscalização dos cemitérios) entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2004, e no seu artigo 26.º (direitos adquiridos) dispõe que: “Os direitos dos particulares relativos às tradicionalmente designadas “sepulturas perpétuas”, em cemitérios públicos, mantêm-se*

⁵⁰ Para saber se o teor do pedido apresentado pelo requerente corresponde ao teor do respectivo deferimento, iremos proceder, através do presente relatório, a um estudo aprofundado sobre a questão.

com o conteúdo e nas condições em que foram adquiridos”.

10. *A partir da entrada em vigor do Regulamento Administrativo n.º 37/2003 (Regulamento de administração, funcionamento e fiscalização dos cemitérios) em 1 de Janeiro de 2004, todos os pedidos de concessão de arrendamento perpétuo são apreciados segundo o disposto no seu artigo 14.º, onde estatui que: “O Chefe do Executivo pode conceder o direito de uso prolongado de sepultura a determinada individualidade em virtude de factos considerados relevantes, nomeadamente, dos seus méritos pessoais, contributo para a sociedade, serviços prestados à RAEM ou por ter perdido a vida em defesa do interesse público”.*

11. *Desde 2007 até à presente data, o Governo da RAEM acompanhou um caso relativo a pedido de concessão de direito de uso prolongado de uma determinada sepultura (tendo sido entregues, em momentos diferentes, 22 jogos de documentos/informações complementares pelo/s interessado/s). De acordo com o disposto no Regulamento Administrativo n.º 37/2003 (Regulamento de administração, funcionamento e fiscalização dos cemitérios), o Segundo Governo indeferiu, por duas vezes, esses pedidos e, o Terceiro Governo indeferiu também, por duas vezes, esses mesmos pedidos. De seguida, o/s interessado/s comunicou/comunicaram ao Gabinete do Chefe do Executivo e ao Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça que o assunto é entregue ao acompanhamento do Ministério Público.*

*Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça
10 de Agosto de 2010”*

4. Em nota de imprensa divulgada a 10 de Agosto de 2010, que a seguir se transcreve, o Ministério Público confirmou ter recebido denúncias de natureza criminal relativamente à concessão ilegal de sepulturas perpétuas:

“No seguimento de notícias vindas, ontem, a público sobre o tratamento dos casos de concessão de sepulturas no Cemitério São Miguel Arcanjo pela Administração, o Ministério Público confirmou, através de um comunicado, que foram recebidas, desde o início do ano, várias denúncias de natureza criminal e impugnações dos respectivos actos administrativos ilegais relativamente ao respectivo caso. No que diz respeito às denúncias com eventuais efeitos penais,

o Ministério Público informa que está de momento a tratar as informações colectivas, não havendo ainda condições legais para instaurar processo penal. E quanto à impugnação dos actos administrativos ilegais, esta deverá ser tratada pela entidade competente.”⁵¹

5. O Ministério Público pretende informar os órgãos de comunicação social que, de acordo com as informações colectivas que possuíam na altura não reuniam condições legais para abrir processo penal.

* * *

Parte II: Investigação e recolha de provas

1. Tendo em consideração a natureza do caso e as notícias divulgadas na imprensa relacionadas com o funcionamento dos Serviços da Administração e o exercício do poder público⁵², cabe ao Comissariado contra a Corrupção (adiante designado por CCAC), no âmbito das suas atribuições de fiscalização, averiguar a legalidade e a razoabilidade das normas adoptadas bem como dos respectivos procedimentos de apreciação e autorização. Simultaneamente, foi recebida pelo CCAC uma denúncia sobre o mesmo caso, que será posterior e detalhadamente analisada.
2. No dia 11 de Agosto de 2010, o CCAC enviou um ofício ao Presidente do Conselho de Administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (adiante designado por IACM) solicitando toda a documentação referente ao presente caso.
3. No dia 19 de Agosto de 2010, recebeu resposta do Presidente do Conselho de Administração do IACM, acompanhada da documentação para o efeito solicitada, no total de 881 páginas. Entretanto, no âmbito das suas atribuições,

⁵¹ Jornal Ou Mun (*Macau Daily News*), edição de 11 de Agosto de 2010, página A02.

⁵² De acordo com a disposição da alínea 4) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto (“Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau”): “1. Constituem atribuições do Comissariado contra a Corrupção (...); 4) **Promover a defesa dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos das pessoas, assegurando, através dos meios referidos no artigo 4.º e outros meios informais, a justiça, a legalidade e a eficiência da administração pública.**”

o CCAC solicitou ainda a outros serviços públicos a disponibilização de documentos, que totalizaram as 98 páginas.

4. Durante o processo de análise dos documentos recolhidos, foi detectada a falta ou insuficiência de elementos na documentação disponibilizada pelo IACM, pelo que, no dia 25 de Março de 2011, o CCAC solicitou a estes Serviços a apresentação de documentos complementares.
5. No dia 28 de Março de 2011, o CCAC solicitou ao IACM a apresentação do original do documento abaixo indicado:

“Processos individuais dos requerentes das 11 sepulturas⁵³, incluindo os respectivos pedidos, pareceres emitidos pelos serviços competentes, despachos ou deliberações/decisões bem como documentos comprovativos das notificações feitas aos requerentes.”
6. No dia 1 de Abril de 2011, foi recebida a documentação solicitada ao IACM, no total de 891 páginas.
7. No dia 4 de Abril de 2011, foram convidados dois antigos trabalhadores da ex-Câmara Provisória, que exercem actualmente funções no IACM, a se deslocarem às instalações do CCAC a fim de prestarem declarações, esclarecerem o conteúdo dos documentos, bem como os procedimentos e normas relativas à apreciação e autorização de atribuição das sepulturas.
8. No dia 7 de Abril de 2011, foi enviado um novo ofício ao IACM, solicitando a apresentação de elementos complementares, podendo os mesmos ser disponibilizados, caso necessário, através do sistema de gestão documental (SGD).
9. No dia 26 de Abril de 2011, foi convidado o Presidente do Conselho de Administração da ex-Câmara Provisória, Sr. José Luís de Sales Marques, a se deslocar às instalações do CCAC a fim de prestar esclarecimentos sobre o processo de tratamento dos pedidos de sepulturas adoptado na altura, os respectivos critérios de aprovação dos pedidos, bem como os fundamentos da

⁵³ Para conhecer melhor os critérios adoptados pela ex-Câmara Provisória antes e depois do caso ocorrido, o CCAC solicitou ao IACM a apresentação de documentos complementares de onde constam informações sobre uma outra sepultura.

concessão das sepulturas perpétuas.

10. No dia 1 de Abril de 2011, o IACM informou que os originais dos documentos haviam já sido enviados ao Ministério Público, pelo que foi enviado, pelo CCAC, em 4 de Abril de 2011, um ofício ao Ministério Público solicitando a disponibilização dos originais dos referidos documentos para efeitos de investigação e averiguação.
11. No dia 11 de Abril de 2011, foram recebidos os documentos necessários disponibilizados pelo Ministério Público.
12. De acordo com os dados recolhidos, foram instruídos pelo Ministério Público processos penais, relacionados com a questão das sepulturas, no sentido de se desenvolverem diligências de investigação da prática do “crime de recusa de cooperação” (*previsto no artigo 346.º do Código Penal*) (por demora na disponibilização de dados por parte das entidades competentes ao Ministério Público) e de um outro caso também relacionado com sepulturas, cujas investigações se encontram ainda em curso.
13. No primeiro decêndio de Julho de 2011, o Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça procedeu ao envio de informações complementares ao CCAC.

* * *

Parte III: Queixa particular

1. Por outro lado, no dia 13 de Agosto de 2010, o CCAC recebeu uma denúncia por parte de uma senhora de apelido Al(...), ao qual anexou um documento de 8 páginas, indicando que a concessão das sepulturas perpétuas, em Dezembro de 2001, pela ex-Câmara Provisória, constituía um acto violador da lei, solicitando a intervenção do CCAC para proceder à devida investigação.
2. Parte do documento apresentado pela Sra. Al(...), em anexo à sua denúncia, dizia o seguinte:

“Para os fins convenientes, junto por via fax uma cópia de uma carta datada de 27 de Fevereiro de 2010, com entrada no Gabinete da S.A.J. no dia 01/ Março/2010, cuja cópia também enviei na mesma data ao Ministério Público.

A Sra. Secretária Dra. Florinda Chan disse na televisão que não sabia, ela sabia como pode comprovar através da carta acima referida.

Julgo que tenho o dever de informar V. Exa. deste facto.

RAEM, aos 13 de Agosto de 2010.”

* * *

3. Segundo os dados fornecidos, a irmã da Sra. Al(...) chegou a requerer junto do IACM a compra de sepultura perpétua (a 29 de Novembro de 2007), tendo este pedido sido indeferido (em 10 de Junho de 2008, pelo Chefe do Executivo).
4. Por outro lado, de acordo com um dos documentos apresentados pela Sra. Al(...), foram remetidas (a 15 de Abril de 2010 ao Chefe do Executivo) as seguintes informações, que se transcrevem:

“(...) atendendo que a investigação do Ministério Público, em curso, não obsta ao meu novo pedido porque a violação da Lei Básica da R.A.E.M. relativamente aos 10 casos de arrendamento perpétuo de sepulturas no ano de 2001 é matéria distinta deste novo pedido e porque possuo neste momento informações e provas para poder requerer de novo e com novas fundamentações, o que agora faço com base no seguinte:

1. *A minha irmã, (nome), requereu em 2007 e 2009, por duas vezes, a compra da sepultura n.º (...) do cemitério de S. Miguel Arcanjo, onde está sepultado o nosso falecido irmão (...), tais pedidos foram incorrectamente transformados em pedido para uso prolongado sem que de tal tenha sido dado conhecimento à requerente, prejudicando-a e constituindo, no entender da signatária, falsificação da qual já foi feita participação ao Ministério Público*⁵⁴. *O I.A.C.M., com a concordância da tutela, vem invocar o disposto no n.º 2 do art.º 78.º do CPA para tal alteração, porém*

⁵⁴ O sublinhado é do CCAC.

esta disposição legal serve precisamente para evitar que os interessados venham a sofrer prejuízos e o resultado foi exactamente o oposto e a requerente nunca foi convocada para suprir eventuais deficiências no pedido.

A invocação do n.º 1 da alínea c) do art.º 76.º do CPA feita pelo I.A.C.M. para transformação do pedido de compra, formulado pela minha irmã, em pedido de direito ao uso prolongado apenas vem confirmar a intenção de prejudicar a interessada, deveria ter ter-lhe sido comunicado a impossibilidade de compra por falta de fundamento legal, não alterando, sem seu conhecimento, o teor do seu requerimento. Se tal não foi feito só pode tirar-se uma conclusão: evitar que a requerente, ou seja a minha irmã (...), levantasse a comparação dos méritos dos 10 casos cujo arrendamento perpétuo fora autorizado no ano de 2001, porque tais autorizações violaram o art.º 7.º da Lei Básica, incluindo também a autorização do arrendamento perpétuo da sepultura do falecido pai da sra. Secretária Dra. Florinda Chan, porque tal autorização carece, obviamente, de fundamentação considerando-se caso excepcional, apenas para quem em vida teve mérito ou contributo à sociedade.

Desde 1970, o antigo Leal Senado deixara de conceder sepulturas perpétuas por alegada falta de espaço nos cemitérios, apenas foi aberta uma excepção em 1983, para o sr. Ho Yin, cidadão com possuidor de indiscutível mérito e que muito contribuiu para a sociedade. Se posteriormente houve mais autorizações estes casos terão que ser também considerados casos excepcionais.

2. *Das 10 sepulturas concedidas a título perpétuo em Dezembro de 2001, uma, a sepultura n.º (...) do cemitério de S. Miguel, foi destinada à sra. (...), mãe da amiga de longa data e assessora da sra. Secretária para a Administração e Justiça, sra. (...), requerida pelo sr. (...), pai da sra. (...).*

Ora, fora publicado no Boletim Oficial de Macau, de 17 de Dezembro de 2001 a Lei n.º 17/2001, que criou o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, revogando a Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, e publicando em anexo os Estatutos do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais.

Com a publicação desta lei em 17 de Dezembro de 2001 para entrar em vigor em 01 de Janeiro de 2002, o Município de Macau Provisório,

tutelado pela sra. Secretária dra. Florinda Chan, ficou perfeitamente ciente das novas competências do futuro I.A.C.M., da revogação da Lei n.º 24/88/M e também não podia ignorar a Lei n.º 1/1999, que entrou em vigor em 20 de Dezembro de 1999, revogando todas as disposições legais que a contrariem e conseqüentemente que o arrendamento perpétuo violaria frontalmente o art.º 7.º da Lei Básica, mesmo assim a proposta n.º 136/SAZV/2001, datada de 19 de Dezembro de 2001, vem propor a concessão de 10 sepulturas a título perpétuo, com base num novo Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo, aprovado por deliberação camarária de 14 de Dezembro de 2001, no mesmo dia em que é aprovada a Lei n.º 17/2001. Assim temos:

em 14 de Dezembro de 2001, no mesmo dia em que é aprovada a Lei n.º 7/2001, o Município de Macau Provisório, tutelado pela sra. Secretária dra. Florinda Chan, aprova um Regulamento interno para arrendamento perpétuo de sepulturas;

em 17 de Dezembro de 2001 é publicada no B.O. a Lei n.º 17/2001;

em 19 de Dezembro de 2001 é feita uma proposta para arrendamento perpétuo de 10 sepulturas;

em 21 de Dezembro de 2001 são autorizados os 10 arrendamentos perpétuos e

em 1 de Janeiro de 2002 entra em vigor o estatuto do IACM conforme a Lei n.º 17/2001.

Então compreende-se o porquê da transformação do pedido de compra, formulado pela minha irmã (...), em pedido para o direito ao uso prolongado, tal só serviu para propor o indeferimento, porque se tivesse sido comunicado à requerente que a compra não era possível por ser ilegal, certamente que o pedido seria reformulado tendo em vista o disposto no art.º 14.º do Regulamento Administrativo n.º 37/2003 e os casos acima citados seriam chamados à colação.

(...)”

5. Na verdade, aquando do tratamento do novo pedido de direito ao uso prolongado da sepulturas apresentada pela irmã da Sra. Al(...), o IACM chegou a elaborar, em 15 de Dezembro de 2009, o seguinte parecer (proposta n.º 148/SAL/2009 apresentada pelo Chefe Substituto dos Serviços de Ambiente e Zonas Verdes):

- “1. *Tanto nos tempos do antigo Leal Senado como da Câmara Municipal de Macau Provisória criada após a transferência, têm recebido pedidos para o uso prolongado de sepulturas (para mais pormenores, consultem as propostas n.º 125/SAZV/98 – «Pedido de compra de sepultura perpétua», n.º 114/SAZV/99 – «Pedido de concessão de área para sepultura perpétua» e n.º 131/SAZV/2001 – «Proposta para aquisição de sepulturas perpétuas»). Entretanto, a Câmara Municipal de Macau Provisória autorizou, em Dezembro de 2001, pela última vez, dez pedidos de arrendamento perpétuo de sepulturas (vide a proposta 136/SAZV/2001 – «Proposta para arrendamento perpétuo de campas alugadas»), não tendo sido tomada, antes de 1 de Janeiro de 2004, qualquer decisão final pelos serviços competentes no que diz respeito aos pedidos de direito ao uso prolongado das sepulturas.*
2. *De acordo com o disposto no artigo 14.º do Regulamento Administrativo n.º 37/2003, que entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2004 (Regulamento de administração, funcionamento e fiscalização dos cemitérios), o Chefe do Executivo pode conceder o direito de uso prolongado de sepultura a determinada individualidade. Ou seja, a partir de 2004, o IACM, estabelecido em 1 de Janeiro de 2002, não goza de qualquer competência para deferir ou indeferir os pedidos de uso prolongado de sepulturas.*
3. *No dia 29 de Novembro de 2007, foi enviada, pela Sra. Al(...), uma carta dirigida ao Chefe do Executivo, requerendo a compra da sepultura n.º (...) (pagar o preço da venda). De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 78.º do Código do Procedimento Administrativo, **o Instituto tratou o pedido da requerente como se este se reportasse à concessão do direito de uso prolongado da sepultura, pelo que foi elaborada a Informação n.º 58/SAL/2008, datada de 15 de Abril de 2008** – «Resposta ao pedido de direito de uso prolongado da sepultura», **no sentido de informar superiormente da situação**⁵⁵. Por sua vez, o Conselho de Administração enviou, em 28 de Maio de 2008, a proposta n.º 13/ADMN/2008 – «Proposta sobre pedidos*

⁵⁵ O sublinhado é do CCAC.

para uso prolongado de sepulturas» à Secretária para a Administração e Justiça, que remeteu a mesma à aprovação do Chefe do Executivo, após emitido o seu parecer na respectiva proposta. No dia 10 de Junho do corrente ano, o Chefe do Executivo, indeferiu, por despacho o pedido da Sra. Al(...).

- 4. No dia 1 de Dezembro de 2009, a referida Sra. enviou um novo ofício ao Chefe do Executivo informando que não obstante competir somente a este conceder o direito de uso prolongado de sepultura, o IACM extravasou as suas competências e vendeu, em Dezembro de 2001, dez sepulturas a diferentes individualidades.*
- 5. O argumento apresentado no ponto 4 não produz quaisquer efeitos em relação aos pedidos. Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 76.º e do n.º 2 do artigo 78.º do Código do Procedimento Administrativo, o pedido apresentado pelo interessado deve ser entendido como pedido de concessão do direito de uso prolongado da sepultura em virtude de factos considerados relevantes nos termos do artigo 14.º do Regulamento Administrativo n.º 37/2003.*
- 6. A Sra. Al(...) tem enviado, em 2007 e 2009, cartas ao Instituto, solicitando a concessão do direito de uso prolongado da sepultura do seu irmão (falecido) em virtude de factos considerados relevantes com contributo para a sociedade; todavia, com base na proposta n.º 125/FC/GSAJ/2004 – «Proposta de concessão do direito ao arrendamento perpétuo de campas» da Secretária para a Administração e Justiça, o Chefe do Executivo indeferiu o primeiro pedido formulado em 2007, pelo facto de os fundamentos apresentados não coincidirem com os estipulados no artigo 14.º do referido Regulamento Administrativo. Por outro lado, os fundamentos apresentados no segundo pedido, em 2009, são exactamente os mesmos que constam do pedido formulado em 2007, pelo mesmo requerente, pelo que continuam a não coincidir com os que se encontram consagrados no artigo 14.º do respectivo Regulamento Administrativo.*
- 7. Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 11.º do Código do Procedimento Administrativo, o Chefe do Executivo, que tem competência própria para conceder o direito de uso prolongado de sepultura, indeferiu (acto administrativo) o pedido da Sra. Al(...). Tendo esta formulado, em 1 de Dezembro de 2009, o mesmo pedido com os mesmos fundamentos, o Chefe*

do Executivo deixa de ter qualquer dever de decisão, uma vez que desde a prática do acto (decisão), em 10 de Junho de 2008, até à apresentação do novo requerimento, decorreram menos de dois anos.

8. *Por isso, propõe-se que seja mantida inalterada a decisão do Chefe do Executivo tomada em 10 de Junho de 2008.”*
6. De acordo com a proposta apresentada em 17 de Dezembro de 2009, pela Secretária para a Administração e Justiça: *propõe o indeferimento do respectivo pedido.*
7. No dia 17 de Dezembro de 2009, o Chefe do Executivo decidiu indeferir o pedido da Sra. Al(...).

* * *

Parte IV: Análise e Fundamentação

1. De acordo com os elementos acima indicados, estamos perante dois casos independentes sobre a mesma matéria e ocorridos em diferentes momentos:
 - (1) O primeiro caso, ocorrido em Dezembro de 2001 (e antes dessa data), e relacionado com a atribuição de dez “sepulturas perpétuas” pela ex-Câmara Provisória, cuja legalidade e razoabilidade têm sido colocadas em causa;
 - (2) O pedido apresentado em 2007 pela irmã da Sra. Al(...), para a “compra” de sepultura perpétua, e que foi tratado pelo IACM como se se tratasse de pedido para “arrendamento perpétuo da sepultura”. Sobre o caso, a Sra. Al(...) considera que se está perante uma ilegalidade do acto praticado em prejuízo dos direitos e interesses da requerente.

Perante os dois casos acima referidos, é importante determinar se as formas de tratamento adoptadas pelos serviços administrativos estão em conformidade com as disposições legais. Importa ainda saber se os critérios aplicados são de natureza diferente. Por outro lado, estamos ou não perante a existência de injustiças? O presente relatório de investigação tem como objectivo encontrar

respostas para todas estas questões.

2. Antes de se proceder à análise dos respectivos factos, importa clarificar o seguinte:

- (1) Só após a obtenção de provas e a respectiva análise se verifica a existência de condições para a instrução de um processo de investigação criminal e/ ou de um processo no âmbito da provedoria de justiça.
- (2) Quanto a este respeito, a Lei n.º 10/2000 (Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau), de 14 de Agosto, dispõe no seu artigo 4.º, alínea 1), que:

“Compete ao Comissariado contra a Corrupção:

*1) Averiguar indícios ou notícias de factos que justifiquem fundadas suspeitas de **actos de corrupção ou de fraude, de delito contra o património público, de exercício abusivo de funções públicas, de actos lesivos do interesse público** ou dos actos previstos na alínea 3) do n.º 1 do artigo anterior; (...)*”

- (3) No presente caso, o CCAC pretende verificar a existência de actos de “exercício abusivo de funções públicas” ou de actos “lesivos do interesse público”.
- (4) Ademais, a alínea 4) do artigo 4.º do diploma atrás citado dispõe expressamente que:

“Compete ao Comissariado contra a Corrupção:

(...)

*4) Promover e requisitar a realização de inquéritos, sindicâncias, diligências de investigação ou outras tendentes a averiguar da **legalidade de actos ou procedimentos administrativos**, no âmbito das relações entre as entidades públicas e os particulares;”*

Daí se verifique que compete ao CCAC verificar a legalidade de todo o procedimento administrativo referente ao presente caso.

- (5) Considerando que estão envolvidos no presente caso a ex-Câmara Provisória, a Sra. Secretária e um assessor do seu gabinete, o CCAC deve indubitavelmente cumprir o disposto na alínea 8) do artigo 4.º da sua lei orgânica, que a seguir se transcreve:

“8) Dar conhecimento do resultado das suas principais averiguações ao Chefe do Executivo e comunicar-lhe os actos praticados por titulares dos principais cargos e dos outros cargos referidos na alínea a) do n.º 2 do artigo 336.º do Código Penal que se enquadrem no âmbito das suas atribuições;”

- (6) Ainda que a lei preveja tratamento especial para situação excepcional, é necessário cumprir o princípio da igualdade: todos são iguais perante a lei. A Lei Básica, no seu artigo 25.º, dispõe que:

“Os residentes de Macau são iguais perante a lei, sem discriminação em razão de nacionalidade, ascendência, raça, sexo, língua, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução e situação económica ou condição social.”

- (7) É de salientar que o CCAC exerce a sua fiscalização nas duas vertentes: da legalidade e da razoabilidade (oportunidade e conveniência) – estes são conceitos típicos do Direito Administrativo. **No que se refere à questão da política, esta não constitui factor de ponderação por parte do CCAC. Por outras palavras, o que o CCAC procura efectivar não é a responsabilidade política, mas sim a responsabilidade legal.**

A fiscalização do CCAC incide sobre as actividades administrativas ou os actos administrativos em concreto (é óbvio que o cargo em que está investida a pessoa que executa tais actividades administrativas também é alvo de atenção, mas não é o fulcro da questão). O CCAC tem competência para fiscalizar todos os actos administrativos pelos seguintes motivos:

- a) – **O Comissariado contra a Corrupção funciona como órgão independente e responde perante o Chefe do Executivo (artigo 59.º da Lei Básica);**
- b) – A lei orgânica do CCAC, na sua alínea 4) do n.º 1 do artigo 3.º dispõe que:

“1. Constituem atribuições do Comissariado contra a Corrupção:

(...)

4) Promover a defesa dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos das pessoas, assegurando, através dos meios referidos no artigo 4.º e outros meios informais, a justiça, a legalidade e a eficiência da administração pública.”

- (8) Assim sendo, a titularidade dos cargos, sejam de nomeação política (titulares dos principais cargos, directores de serviços, responsáveis pelos órgãos municipais, por exemplo) ou de nomeação jurídica, não constitui factor que leve à isenção de fiscalização, uma vez que tal isenção não está prevista na lei.
- (9) O envolvimento dos familiares do pessoal do Gabinete da Secretária no presente caso não deve ser objecto de ponderação especial. No que toca à relação de tutela entre a Secretária e os órgãos municipais (iremos adiante proceder, no presente relatório, à sua análise), é necessário esclarecer que a relação entre a entidade tutelar e a entidade tutelada não é de cariz político, mas sim jurídico, pelo que as competências dessas duas entidades não devem ser ponderadas numa perspectiva política, mas sim jurídica, sob pena de violação das disposições legais em vigor.

* * *

Ora, comecemos por analisar o primeiro caso. Reportando-se este ao ano de 2001, é importante fazer uma retrospectiva para conhecer a estrutura e o funcionamento da ex-Câmara Provisória, a legislação e outros diplomas regulamentares em vigor na altura.

A - Primeiro Caso – Atribuição de dez sepulturas perpétuas

1. Breve apresentação da estrutura e organização da ex-Câmara Provisória

(1) Começaremos com a legislação em vigor na altura.

Antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, os dois órgãos municipais regiam-se pela Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro (Regime Jurídico dos Municípios), que foi posteriormente alterada pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho.

De acordo com o disposto no artigo 1.º do referido Regime Jurídico dos Municípios:

“1. A Administração local no território de Macau compreende dois municípios:

a) O município de Macau, (...);

b) O município das Ilhas, (...).

2. Os municípios são pessoas colectivas de direito público dotadas de órgãos de gestão próprios, que visam a prossecução dos interesses próprios e dos interesses das populações respectivas.

3. Os municípios possuem património próprio e são dotados de autonomia administrativa e financeira nos termos da lei.”

Nos termos do artigo 5.º do mencionado regime:

“São órgãos municipais a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal.”

Como se pode ver, existem dois órgãos legalmente estabelecidos no seio da estrutura municipal:

(a) Assembleia Municipal⁵⁶;

⁵⁶ Denominação em chinês: 市政議會.

(b) Câmara Municipal⁵⁷.

A diferença entre os dois órgãos municipais reside no facto de a **Assembleia Municipal** ser um órgão de natureza decisória com competências no âmbito da sua organização interna e funcionamento bem como poderes financeiros e de fiscalização. As suas competências estão claramente definidas no artigo 17.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, que dispõe que:

“1. Compete à Assembleia Municipal, no âmbito da sua organização interna e funcionamento:

- a) Eleger, por escrutínio secreto, o secretário;*
 - b) Elaborar e aprovar o seu regimento, o qual pode estabelecer a constituição de comissões permanentes e eventuais*⁵⁸.
- 2. À Assembleia Municipal **compete deliberar**, no prazo de um mês a contar da apresentação da respectiva proposta ou pedido de autorização da Câmara Municipal, sobre:*
- a) Plano de actividades e respectivas alterações;*
 - b) Orçamento do município e orçamentos suplementares;*
 - c) Relatório de actividades e contas de gerência do município;*
 - d) Aprovação da estrutura orgânica dos serviços e dos quadros de pessoal permanente e suas alterações;*
 - e) Contracção de empréstimos.*
- 3. Compete ainda à Assembleia Municipal:*
- a) Zelar pelo cumprimento da legalidade*⁵⁹;

⁵⁷ Denominação em chinês: 市政執行委員會.

⁵⁸ Alterado pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho.

⁵⁹ O termo correcto em chinês, correspondente a “Zelar” deve ser ‘致力於’, em vez de ‘注視’.

- b) Fiscalizar o cumprimento das suas deliberações⁶⁰;
 - c) *Solicitar elementos, informações e esclarecimentos sobre quaisquer actos da Câmara Municipal;*
 - d) *Pronunciar-se, por iniciativa própria ou a pedido da Câmara Municipal, sobre qualquer assunto de interesse para o município.*
4. *A Assembleia Municipal aprecia, em cada uma das sessões ordinárias, uma informação do presidente da Câmara Municipal sobre a actividade do município.”*

Já a **Câmara Municipal** consiste num órgão executivo que tem como principal missão executar as deliberações da Assembleia Municipal, ou seja, é um órgão que goza de amplos poderes de execução bem como de decisão, quando são reunidas as necessárias condições para o efeito. A Câmara Municipal é composta por 5 membros (um presidente, um vice-presidente e 3 vereadores, um deles a tempo inteiro) (vide o n.º 1 do artigo 24.º da Lei supracitada) e as respectivas competências encontram-se consagradas no n.º 1 do artigo 29.º da referida lei, segundo o qual:

- “1. *Compete à Câmara Municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos serviços, bem como no da gestão corrente:*
- a) Executar e zelar pelo cumprimento das deliberações da Assembleia Municipal⁶¹;
 - b) *Nomear e contratar o pessoal necessário ao bom funcionamento dos serviços;*
 - c) Superintender na gestão e direcção do pessoal ao serviço do município;
 - d) *Outorgar os contratos necessários ao funcionamento dos serviços;*
 - e) *Efectuar contratos de seguro subsumíveis às actividades municipais;*

⁶⁰ O sublinhado é do CCAC.

⁶¹ *Idem.*

- f) *Instaurar pleitos e defender-se neles, podendo confessar, desistir ou transigir, se não houver ofensas de direitos de terceiros;*
- g) *Proceder à marcação das faltas dos seus membros e à respectiva justificação;*
- h) *Promover todas as acções necessárias à administração corrente do património municipal e à sua conservação;*
- i) *Preparar e manter actualizado o cadastro dos bens móveis e imóveis do município;*
- j) *Adquirir os bens, móveis e imóveis, e os serviços necessários ao funcionamento regular do Município e, mediante autorização da Assembleia Municipal, alienar ou onerar bens imóveis;*
- l) *Aceitar doações, legados e heranças a benefício de inventário;*
- m) *Proceder aos registos que sejam da competência do município;*
- n) *Fixar tarifas pela prestação de serviços ao público, pelos serviços municipais ou municipalizados;*
- o) *Deliberar sobre as formas de apoio a pessoas singulares ou colectivas que prossigam no município fins de interesse público;*
- p) **Aprovar as normas e regulamentos⁶² necessários ao funcionamento dos serviços municipais;**
- q) **Elaborar os demais regulamentos⁶³ internos no âmbito das atribuições municipais;**
- r) **Elaborar posturas;**

⁶² A redacção em chinês foi reajustada pelo CCAC.

⁶³ *Idem.*

- s) *Conceder licenças de harmonia com o disposto nas leis, regulamentos e posturas e fiscalizar o respectivo cumprimento;*
 - t) *Modificar ou revogar os actos praticados por funcionários ou agentes municipais.”*
- (2) Sendo a Assembleia Municipal um órgão colegial, com poder de decisão, a quem compete fiscalizar a actividade da Câmara Municipal que tem, por seu lado, um amplo poder de execução, para uma melhor distribuição das tarefas e respectiva execução, de acordo com a deliberação tomada na altura, foi permitida a criação de diferentes comissões permanentes a funcionarem na dependência da Assembleia Municipal.

Quanto à composição e aos trabalhos das diversas comissões permanentes, iremos proceder à sua análise mais adiante.

* * *

- (3) Por outro lado, existe um outro detalhe que merece a nossa atenção, como a deliberação tomada em 31 de Outubro de 1999 pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, intitulada de “Decisão Relativa ao Tratamento das Leis Previamente Vigentes em Macau do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional” (adoptada em 31 de Outubro de 1999 pela Décima Segunda Sessão do Comité Permanente da Nona Legislatura da Assembleia Popular).

Versa a referida decisão o seguinte:

“O artigo 145.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (adiante designada por Lei Básica), estipula que “ao estabelecer-se a Região Administrativa Especial de Macau, as leis anteriormente vigentes em Macau são adoptadas como leis da Região, salvo no que seja declarado pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional como contrário a esta Lei. Se alguma lei for posteriormente descoberta como contrária a esta Lei, pode ser alterada ou deixa de vigorar, em conformidade com as disposições desta Lei e com os procedimentos legais.

(...)

De acordo com as disposições supracitadas, foi apreciada pela Décima Segunda Sessão do Comité Permanente da Nona Legislatura da Assembleia Popular Nacional a proposta da Comissão Preparatória da Região Administrativa Especial de Macau da Assembleia Popular Nacional relativa ao tratamento das leis previamente vigentes em Macau, tendo sido decidido que:

1. *As leis, os decretos-leis, os regulamentos administrativos e demais actos normativos previamente vigentes em Macau são adoptados como lei da Região Administrativa Especial de Macau, salvo no que contrariam a Lei Básica.*
2. *A legislação previamente vigente em Macau enumerada no Anexo I da presente decisão, contraria a Lei Básica e não é adoptada como lei da Região Administrativa Especial de Macau.*
3. *A legislação previamente vigente em Macau enumerada no Anexo II da presente decisão, contraria a Lei Básica e não é adoptada como lei da Região Administrativa Especial de Macau. Todavia, enquanto não for elaborada nova legislação, pode a Região Administrativa Especial de Macau tratar as questões nela reguladas de acordo com os princípios contidos na Lei Básica, tendo por referência as práticas anteriores.*
4. **As normas legais previamente vigentes em Macau enumeradas no Anexo III da presente decisão, contrariam a Lei Básica e não são adoptadas como lei da Região Administrativa Especial de Macau.**
5. *A legislação previamente vigente em Macau que for adoptada como lei da Região Administrativa Especial de Macau, quando aplicada depois de 20 de Dezembro de 1999, deve sofrer as necessárias alterações, adaptações, restrições ou excepções, a fim de se conformar com o estatuto de Macau após a reassunção do exercício da soberania pela República Popular da China e com as disposições relevantes da Lei Básica.*

(...)

ANEXO III

De entre a legislação previamente vigente em Macau, as normas das leis e decretos-leis a seguir indicadas, contrariam a Lei Básica e não são adoptadas como lei da Região Administrativa Especial de Macau:

(...)

3. Os artigos da Lei n.º 24/88/M, que aprova o Regime Jurídico dos Municípios, que revelem o gozo de poder político por parte dos órgãos municipais;

(...)”

- (4) O conteúdo supracitado acabou por fazer parte integrante da Lei de Reunificação da Região Administrativa Especial de Macau, aprovada em 20 de Dezembro de 1999 (Lei n.º 1/1999). A decisão adoptada pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional não apresenta nenhuma definição do conceito de “**poder político**”. Por outro lado, os artigos 95.º e 96.º da Lei Básica estabelecem o seguinte:

“A Região Administrativa Especial de Macau pode dispor de órgãos municipais sem poder político. Estes são incumbidos pelo Governo de servir a população, designadamente nos domínios da cultura, recreio e salubridade pública, bem como de dar pareceres de carácter consultivo ao Governo da Região Administrativa Especial de Macau, sobre as matérias acima referidas.” (artigo 95.º)

“A competência e a constituição dos órgãos municipais são reguladas por lei.” (artigo 96.º)

Pelo que, a aplicação da Lei n.º 24/88/M fica assim dependente do entendimento desse conceito por parte dos seus intérpretes e demais aplicadores.

Na verdade, não é fácil definir-se a natureza do “poder político” ou “competência política”. Entre os académicos, uns defendem que se deve adoptar um “critério formal” e outros perfilham um “critério material”. E, durante determinado período histórico (como exemplo no século XIX), gerou-se uma outra corrente de opinião (defendida por alguns académicos franceses) que considerava que se deveria adoptar um “critério *ad hoc*”, consoante as situações. Os defensores desta corrente consideravam que tudo o que estivesse relacionado com o poder

executivo (Governo), com o relacionamento entre o mesmo e o Parlamento, ou com o relacionamento entre países, se reportaria ao exercício do poder político ou da competência política.

No entanto, hoje em dia, a corrente mais utilizada é a que defende a adopção de um critério material na definição do conceito de “acto político”, ou seja, é considerado “acto político” todos os actos praticados no âmbito do exercício das competências políticas, citando-se como exemplo:

- Diplomacia;
- Defesa nacional;
- Segurança nacional;
- Acto institucional⁶⁴ [por exemplo, promulgação das leis, eleições, nomeação dos membros do Governo (sentido restrito)];
- Concessão legal de amnistia, indulto⁶⁵ ou comutação da pena;
- (...)

De acordo com esta última análise, sugerimos que, após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, sejam retiradas as seguintes competências do âmbito dos poderes conferidos aos órgãos municipais:

- (1) Poder decisório nas eleições (sem prejuízo da prestação de apoio pelos órgãos municipais durante as eleições, ilustrando apenas a execução e não a decisão nos assuntos relacionados com as eleições);
- (2) Elaboração de regulamentos que produzam efeitos externos;

⁶⁴ Os exemplos aqui apresentados (diplomacia, defesa nacional, segurança nacional, etc.) apesar de ilustrarem o exercício do poder político, não estão à margem da respectiva regulamentação jurídica, ou seja os referidos actos, nas suas várias vertentes (especialmente em questões relacionadas com procedimentos), ficam vinculados à legislação que o regulamenta.

⁶⁵ De acordo com a disposição da alínea 17) do artigo 50.º da Lei Básica, “*Compete ao Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau (...); 17) Indultar pessoas condenadas por infracções criminais ou comutar as suas penas, nos termos da lei; (...)*”. O organismo competente não legislou, até à presente data, sobre esta matéria, pelo que, não estão reunidas as condições para o exercício da respectiva competência por parte do Chefe do Executivo.

- (3) Elaboração de regimentos que alterem o estatuto, a natureza e a estrutura do poder dos órgãos municipais;
- (4) Relações externas que envolvam assuntos de natureza política (como por exemplo o estabelecimento de acordos ou projectos de cooperação);
- (5) Atribuição de poderes de gestão, a si conferidos, a outros órgãos (através da titularidade, uso ou direito de fruição dos solos), salvo disposição legal em contrário, encontrando-se esta claramente consagrada na Lei Básica (Não podendo esta ser violada).

Nesta medida, após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, deve sempre respeitar-se o estipulado na Lei Básica e na Lei de Reunificação aquando da aplicação da Lei n.º 24/88/M.

Vejamos um outro exemplo.

A seguir transcreve-se o artigo 6.º do diploma atrás citado:

“Artigo 6.º

(Princípio da independência)

Os órgãos municipais são independentes no âmbito das suas competências e as suas deliberações só podem ser suspensas, modificadas, revogadas ou anuladas pela forma prevista na lei.”

Basicamente, o artigo acima transcrito teve origem no regime jurídico dos municípios de Portugal. Senão vejamos:

- a) A título de exemplo, o artigo 75.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março (Portugal) tem a mesma redacção do artigo atrás citado da Lei n.º 24/88/M.
- b) A lei posterior – Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (Portugal), mantém a

mesma redacção no seu artigo 81.^o ⁶⁶

Não obstante, são de salientar os seguintes pontos:

- (1) Em Portugal, a autonomia dos órgãos municipais é assegurada a nível constitucional, por forma a que seja cumprido o princípio da descentralização dos poderes;
- (2) Portanto, a nível do Direito Comum, o legislador também põe em destaque a garantia da independência dos órgãos municipais no exercício das suas competências;
- (3) Após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, o princípio da independência em termos de competências tem pouco valor prático, uma vez que o princípio da legalidade da competência e o princípio da legalidade do Direito Administrativo produzem efeitos idênticos: as competências e responsabilidades dos titulares dos órgãos administrativos são determinadas por diplomas legais, não podendo ser alteradas por vontade daqueles.

Assim, o Código do Procedimento Administrativo, no seu artigo 31.^o dispõe que:

- “1. A competência é definida por lei ou por regulamento e é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes e à substituição.*
- 2. É nulo todo o acto ou contrato que tenha por objecto a renúncia à titularidade ou ao exercício da competência conferida aos órgãos administrativos, sem prejuízo da delegação de poderes e figuras afins.”*

- (4) Apar disso, o princípio da independência em termos de competências deixou de estar previsto na Lei n.^o 17/2001, de 17 de Dezembro e no Regulamento Administrativo n.^o 32/2001, de 18 de Dezembro, que regula a organização e o funcionamento do IACM. Daí se verificar que o posicionamento do sistema municipal nos ordenamentos jurídicos de Macau e de Portugal

⁶⁶ Aqui o CCAC cita apenas uma parte da legislação autárquica que vigorou em Portugal durante o período compreendido entre 1999 e 2001.

não é totalmente coincidente, o que se deve principalmente à diferença existente no respectivo sistema constitucional.

* * *

Por princípio da independência, em termos de competências, entende-se o seguinte:

- (1) Independência interna: A Assembleia Municipal e a Câmara Municipal são órgãos independentes e cada um tem as suas próprias regras de funcionamento, não existindo entre si uma relação de subordinação, sem prejuízo, no entanto, da relação de fiscalização estabelecida por lei.
- (2) Independência externa: Esta tem origem no princípio da legalidade. Os dois órgãos municipais exercem as suas funções de acordo com as suas atribuições e competências, sem prejuízo do mecanismo de fiscalização definido pelo legislador, atribuído nomeadamente a uma entidade tutelar.

Assim, a Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, nos seus artigos 46.º e 47.º, estabelece o exercício da tutela sobre os órgãos municipais (iremos adiante proceder, no presente relatório, à sua análise). Por esta razão, o princípio da independência não significa que os dois órgãos municipais sejam totalmente independentes, não se sujeitando à fiscalização de qualquer entidade.

- (3) Ademais, a Lei Básica, no seu artigo 95.º, dispõe que:

“A Região Administrativa Especial de Macau pode dispor de órgãos municipais sem poder político. Estes são incumbidos pelo Governo de servir a população, designadamente nos domínios da cultura, recreio e salubridade pública, bem como de dar pareceres de carácter consultivo ao Governo da Região Administrativa Especial de Macau, sobre as matérias acima referidas.”

Assim, no sistema jurídico de Macau, assiste-se a uma redução dos poderes dos órgãos municipais, ao contrário do que acontece em Portugal, onde o gozo de uma ampla autonomia por parte dos órgãos municipais é

assegurado a nível constitucional. Portanto, em rigor, a “independência” prevista na Lei n.º 24/88/M deve ser entendida como “autonomia”. Ao abrigo do disposto no artigo atrás citado, após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, os órgãos municipais passaram a ser serviços incumbidos pelo Governo de exercer as respectivas funções.

* * *

2. Os diplomas que regulamentam as sepulturas

1. As matérias relacionadas com cemitérios e sepulturas municipais têm sido regidas, há muito tempo, por regulamentos municipais e Portarias bastante desactualizados, como, por exemplo:
 - (1) Regulamento dos Cemitérios Municipais, aprovado pela Assembleia Municipal em 5 de Julho de 1961; e
 - (2) Portaria n.º 6780, de 5 de Agosto de 1961.

O regulamento acima mencionado, que vigorou até 31 de Dezembro de 2003, só deixou de ser aplicado quando o Regulamento Administrativo n.º 37/2003 (Regulamento de administração, funcionamento e fiscalização dos cemitérios) (publicado em 24 de Novembro de 2003, no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau), entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2004, tendo a referida Portaria de 1961 sido também oficialmente revogada.

2. Em relação à gestão das sepulturas, de acordo com o n.º 6 do artigo 29.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro:

“6. Compete ainda à Câmara Municipal:

- a) *Licenciar a circulação de veículos, inspeccionar as viaturas automóveis e conceder licenças de condução, nos termos da legislação em vigor;*
- b) *Proceder à reparação e manutenção da sinalização horizontal e vertical, e do mobiliário urbano;*

- c) Conceder terrenos nos cemitérios municipais para jazigos e sepulturas perpétuas⁶⁷;
- d) Declarar prescritos a favor dos municípios, nos termos e prazos fixados na lei geral e após publicação de avisos, os jazigos, mausoléus ou outras obras instaladas nos cemitérios municipais, quando não sejam conhecidos os seus proprietários ou relativamente aos quais se mostre que, após notificação judicial se mantém de forma inequívoca e duradoira, desinteresse na sua conservação e manutenção;
- e) Criar e administrar cemitérios municipais e crematórios públicos;
- f) Efectuar a fiscalização dos cemitérios privados;
- g) Aferir e fiscalizar pesos e medidas;
- h) Conceder outras licenças de acordo com a lei;
- i) Exercer os demais poderes conferidos por lei ou por deliberação da Assembleia Municipal.”

E nos termos do artigo 30.º da mesma Lei:

- “1. Salvo quanto às matérias previstas nas alíneas j), 1.ª parte, n), p), q) e r) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo anterior, pode a Câmara Municipal delegar a sua competência no presidente⁶⁸.
2. A competência delegada no presidente pode ser subdelegada no vice-presidente, nos vereadores⁶⁹ ou no pessoal de direcção e chefia do município, mediante proposta do presidente aprovada pela Câmara⁷⁰.
3. A Câmara Municipal pode, a todo o tempo, fazer cessar a delegação ou avocar as competências delegadas⁷¹.

⁶⁷ O sublinhado é do CCAC.

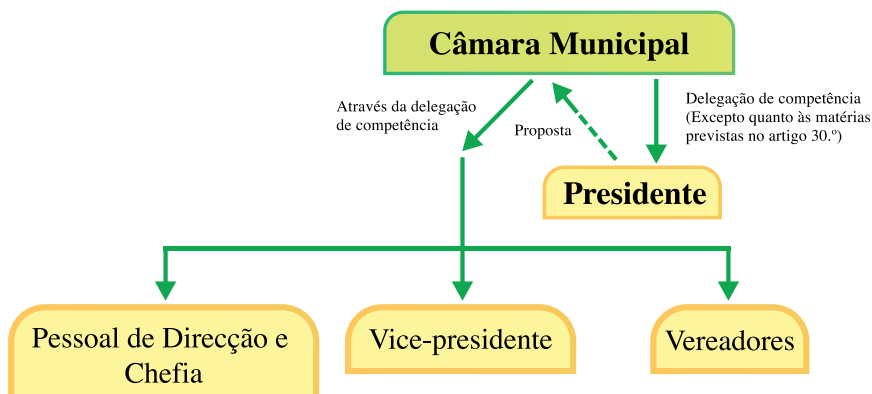
⁶⁸ Os n.ºs 1 e 2 do presente artigo foram alterados pelo Decreto-Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho.

⁶⁹ Os vereadores designam, em português, os **membros da Câmara Municipal**.

⁷⁰ O sublinhado é do CCAC.

⁷¹ *Idem*.

4. *Os actos praticados no uso de delegação ou subdelegação são revogáveis pelo delegante nos termos previstos na lei para a revogação do acto pelo autor.*
 5. *Das decisões tomadas pelo presidente, vice-presidente, vereadores ou pessoal de direcção e chefia do município, no uso de poderes que neles estejam delegados ou subdelegados, cabe recurso para o plenário do órgão, sem prejuízo de recurso contencioso.*
 6. *O recurso para o plenário da Câmara Municipal pode ter por fundamento a ilegalidade, a inoportunidade ou a inconveniência da decisão e será apreciado no máximo até à segunda reunião do órgão após a sua recepção.”*
3. De acordo com o artigo acima referido, a Câmara Municipal pode subdelegar as suas competências nos termos representados no quadro seguinte:



4. Na verdade, segundo os registos documentais, por deliberação de 1 de Agosto de 1997, a Câmara Municipal, que funcionava na altura, **decidiu delegar no seu Presidente as competências consagradas no artigo 29.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro** (com excepção do que se refere no n.º 1 do artigo 30.º).

Como se pode ver, a maior parte das competências inicialmente pertencentes à Câmara Municipal foram delegadas no Presidente, incluindo o poder de concessão de sepulturas.

Tendo em consideração a relação entre a Câmara Municipal e a Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial, procederemos de seguida a uma análise pormenorizada da questão da delegação de competências e dos problemas daí resultantes.

* * *

3. O regulamento interno aprovado pela Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial e os problemas daí resultantes

- (1) Aquando do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, os membros que pretendiam continuar a exercer funções na Assembleia Municipal, foram obrigados a assinar uma declaração a ser submetida à aprovação do Chefe do Executivo. Para os devidos efeitos, o Chefe do Executivo promulgou a Ordem Executiva n.º 6/1999, de 20 de Dezembro, com vista a confirmar o mandato de todos os membros da Assembleia Municipal, com a seguinte redacção:

“Artigo 1.º

Nomeação de membros da Assembleia Municipal de Macau Provisória

1. *São nomeados membros da Assembleia Municipal de Macau Provisória, José Luís Sales Marques, Lau Si Io e António Manuel dos Santos.*
2. *São nomeados José Luís Sales Marques e António Manuel dos Santos, respectivamente, Presidente e Vereador a tempo inteiro da Câmara Municipal de Macau Provisória.*

(...)

Artigo 3.º

Confirmação

São confirmados como membros dos correspondentes órgãos municipais provisórios da Região Administrativa Especial de Macau os membros eleitos das Assembleias Municipais previamente existentes e os vereadores eleitos das Câmaras Municipais previamente existentes que tenham manifestado, por escrito, a sua vontade de permanência no lugar ao Chefe do Executivo.

1) Membros da Assembleia Municipal de Macau Provisória:

Wan Chun, Leong Heng Kao, Chao Iek Keong, Au Kam San, Vong Su Sam; Lei Hong, Iu Iu Cheong e Sin Chi Yiu (Representantes dos Interesses Assistenciais, Culturais, Educacionais e Desportivos);

Ho Ioc Tong e Tong Kin Mao (Representantes dos Interesses Empresariais, Laborais e Profissionais);

Wan Chun e Lei Hong são nomeados vereadores a tempo parcial da Câmara Municipal de Macau Provisória.

(...)

Artigo 4.º

Mandato

O mandato dos membros dos órgãos municipais provisórios acima mencionados não pode ultrapassar a 31 de Dezembro de 2001.

(...)”

- (2) Sabe-se assim, tendo em conta a lista supracitada, que a Assembleia Municipal da ex-Câmara Provisória era constituída, na altura, por treze membros.

- (3) De acordo com a informação disponível, após o estabelecimento da ex-Câmara Provisória, tanto a estrutura interna bem como o modelo de funcionamento da Assembleia Municipal se mantiveram, em princípio, inalterados, ou seja, a distribuição interna de tarefas era feita através das diferentes comissões. Da Acta n.º 6/97 da Assembleia Municipal de Macau (sessão ordinária) consta o seguinte:

“ACTA N.º 6/97 DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE MACAU

(SESSÃO ORDINÁRIA)

LOCAL: Salão Nobre do Leal Senado de Macau

DATA: 5 de Agosto de 1997

INÍCIO: 10H00

ENCERRAMENTO: 12H00

PRESENTES: Presidente: José Luís de Sales Marques

Secretário: Iu Iu Cheong

Membros: António Sio

Ho Iok Tong

Leong Heng Kao

Au Kam San

Chao Iek Keong

Lei Hong

Sin Chi Yiu

Wong Su Sam

(...)

PONTO 2 – COMISSÕES PERMANENTES

O Sr. Presidente passou a apresentar a proposta para a constituição das oito Comissões Permanentes, cujo trabalho tem sido muito útil e importante para a boa prossecução dos objectivos do leal Senado:

Comissão para a Administração, Património e Finanças⁷²

Coordenador: Iu Iu Cheong
Vogais: Lei Hong
Sin Chi Yiu
Au Kam San

Comissão para o Urbanismo e Construção

Coordenador: Wong Su Sam
Vogais: Lei Hong
Leong Heng Kao
Ho Ioc Tong

Comissão para os Mercados e Venda Ambulante

Coordenador: Tong Kin Mao
Vogais: Wan Chun
Sin Chi Yiu
Chao Iek Keong

Comissão para a Salubridade Pública e Saneamento Básico

Coordenador: Leong Heng Kao
Vogais: Wan Chun
Tong Kin Mao
Au Kam San

Comissão para o Meio Ambiente e Zonas Verdes

Coordenador: Chao Iek Keong
Vogais: Lei Hong
Tong Kin Mao
Iu Iu Cheong

⁷² A respectiva Comissão tinha originalmente adoptado a denominação em português, pelo que a tradução em chinês deve ser “行政、財產暨財政委員會” em vez de “行政、物業暨財政委員會”, sem prejuízo da versão em português “Comissão para a Administração, Património e Finanças”.

Comissão para a Arte e Cultura

Coordenador: Ho Ioc Tong
Vogais: Wan Chun
Wong Su Sam
Chao Iec Keong

Comissão para o Desporto e Recreio

Coordenador: Au Kam San
Vogais: Lei Hong
Ho Ioc Tong
Wong Su Sam

Comissão para a Viação e Transportes

Coordenador: Sin Chi Yiu
Vogais: Wan Chun
Leong Heng Kao
Iu Iu Cheong

Estas comissões começarão a funcionar logo que a Assembleia concorde com a sua constituição, e cada membro da Assembleia, com excepção dos Vereadores a Tempo Parcial, são coordenadores de uma comissão e fazem parte de duas outras comissões, os Vereadores a Tempo Parcial não serão coordenadores de comissões, mas farão parte de quatro comissões enquanto vogais.

Depois de apresentada, a presente proposta, foi aprovada por unanimidade (dez votos).

(...)"

- (4) A denominação da “Comissão para a Administração, Património e Finanças” foi posteriormente alterada para “**Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial**” pela Assembleia Municipal. Todavia, as competências concretas desta comissão não foram definidas expressamente

na sessão acima referida⁷³.

- (5) Por outro lado, um documento intitulado “Regime da Assembleia Municipal” foi aprovado numa outra sessão da Assembleia Municipal, convocada em 25 de Agosto de 1997. Estipula-se no artigo 9.º deste Regime o seguinte:

“Artigo 9.º

(Competências e apoio administrativo)

1. *As Comissões da Assembleia Municipal, no âmbito das áreas por que sejam responsáveis, podem desenvolver todas as acções necessárias ao seu bom funcionamento, sem prejuízo do disposto no artigo seguinte.*
2. *Compete ao Coordenador de cada Comissão:*
 - a) *convocar e dirigir as respectivas reuniões, coordenando o trabalho dos restantes membros;*
 - b) *Providenciar pela apresentação de um Relatório trimestral à Assembleia Municipal, dando conta da actividade desenvolvida.*
3. *O suporte administrativo às Comissões é feito pelo Gabinete de Apoio aos Órgãos Municipais, sem prejuízo da colaboração devida pelos restantes Serviços Municipais.”*

De igual forma, o artigo acima referido não define claramente as competências de cada uma das comissões, e permite apenas, no âmbito das áreas por que são responsáveis, que desenvolvam as acções consideradas necessárias.

Mesmo o ex-Presidente da Câmara Municipal, durante a prestação do respectivo depoimento datado de 26 de Abril de 2011, relatou ao pessoal do CCAC que:

“A ‘Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial’ é uma Comissão ad hoc, e constituída com inspiração na Assembleia Geral, criando Comissões para diferentes áreas, como organizações para consultas e apoio à

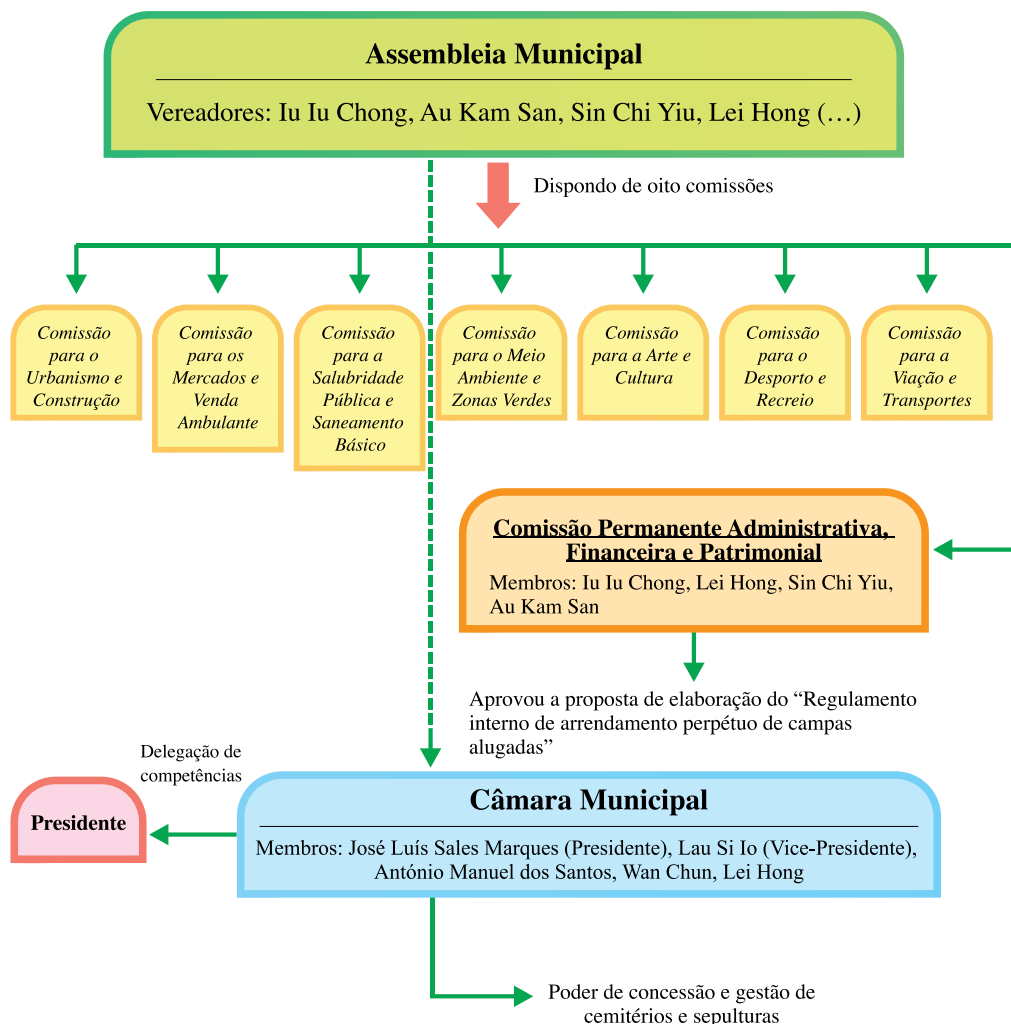
⁷³ Apenas pode ser deduzido, pela sua denominação, o âmbito das respectivas actividades.

decisão relativo a sua área.

Na apreciação dos pedidos nunca chegou a receber ordens ou sugestões externas, porque a Câmara é uma entidade autónoma e as decisões são homologadas pela Tutela com apoio dos SAFFP.”

Surge aqui uma dúvida. A referida Comissão Permanente é um órgão afecto à Assembleia Municipal ou à Câmara Municipal? Segundo a documentação, deverá pertencer à Assembleia Municipal.

O quadro seguinte tem por finalidade prestar esclarecimentos sobre as relações entre os diversos órgãos e os respectivos membros:



Um outro ponto que merece a nossa atenção, **está relacionado com o facto de apenas um dos membros que compõe a Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial exercer, na altura, a função de vereador na Câmara Municipal.**

- (6) Pelo exposto, chegamos à conclusão de que todos os documentos aprovados ou deliberações tomadas por estas comissões tinham apenas a natureza de propostas, porque:
- (1) **Não foram discutidos ou deliberados por votação em plenário da Assembleia Municipal (foram apenas aprovados por 4 membros sem se ter atingido o quorum necessário)⁷⁴;**
 - (2) **Tendo sido delegadas pela Câmara Municipal a maior parte das suas competências no Presidente, as deliberações tomadas pela Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial servem apenas de referência (opinião) a este;**
 - (3) Não é permitida a delegação simultânea das mesmas competências no Presidente da Câmara Municipal e na Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial, podendo este ser considerado um acto ilegal e ilógico.
- (7) A Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial chegou a reunir em 13 de Dezembro de 2001 (Quinta-feira), pelas 12:00 horas, onde estiveram presentes os membros Iu Iu Cheong, Sin Chi Yiu, Au Kam San e Lei Hong, e os convidados Engenheiro António Manuel dos Santos, vereador a tempo inteiro, e Engenheiro Marcelo Inácio dos Remédios, Subdirector Municipal da Ex-Câmara Provisória.

⁷⁴ Nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro:

- “1. As reuniões dos órgãos municipais não podem ter lugar quando não esteja presente a maioria dos seus membros em efectividade de funções, até uma hora depois da que tiver sido marcada para o seu início.
2. Sempre que o órgão municipal regularmente convocado não possa reunir-se, por falta de quorum, o seu presidente designa o dia e a hora de realização da nova reunião.
3. Não havendo quorum para reunião em segunda convocatória, o órgão municipal reúne-se com os membros presentes para decisão de assuntos de gestão corrente.
4. Nas reuniões não efectuadas por falta de quorum, há lugar ao registo das presenças, à marcação de faltas e à elaboração de acta.”

(8) A acta da referida reunião apresenta o seguinte teor:

“Deliberação:

1. *Admissão de 10 (dez) pedidos de arrendamento perpétuo de sepulturas por ano.*
2. *Os requerentes deverão ser familiares do defunto em linha recta e a área solicitada deverá ser a mesma onde está enterrado o defunto.*
3. *A autorização é concedida para o uso de sepulturas de uma só vez, devendo o direito ao seu uso ser revertido a esta Câmara logo que se verificar a exumação e transferência das ossadas.*
4. **O valor da renda perpétua é fixado em MOP\$50,000.00, com direito de juntar as ossadas do cônjuge do defunto na mesma cova, sem encargo adicional⁷⁵.**
5. *As presentes condições não são aplicáveis às sepulturas perpétuas concedidas anteriormente.*
6. **Caso, no fim do ano, o número de pedidos exceda o máximo estabelecido no ponto 1, será efectuado sorteio para determinar o deferimento dos respectivos pedidos⁷⁶.**
7. *Após o sorteio supramencionado, todos os familiares cujos pedidos não foram atendidos, poderão candidatar-se, nos anos seguintes, durante a vigência do prazo do enterro de 5 anos. Após este prazo, se ainda não tiverem conseguido arrendar as campos pretendidas, são automaticamente dados como indeferidos e, em prazo de 60 dias, deverão os familiares requerer as respectivas exumações, conforme as posturas municipais em vigor.*

Assinatura dos quatro vogais (vide o original).”

(9) A ex-Câmara Provisória adoptou para este documento a denominação de

⁷⁵ O sublinhado é do CCAC.

⁷⁶ *Idem.*

“Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas”.

- (10) Vejamos então algumas noções gerais sobre regulamentos internos. Regulamentos são normas escritas, gerais e abstratas, emanadas por autoridades administrativas que se regem normalmente pela norma jurídica que serve, por sua vez, como base legal, para o estabelecimento das tais normas.

Pelo facto de os regulamentos serem gerais e abstractos, aplicam-se a um número indeterminado de pessoas e situações, e não são normas dirigidas a apenas determinada situação ou pessoa.

- (11) Na verdade, o conceito de regulamento interno é bastante controverso. É difícil, em certas circunstâncias, distinguir os regulamentos internos “genuínos” dos “aparentes”. Mas, de acordo com a doutrina predominante: os regulamentos internos servem apenas a função de regular o funcionamento dos órgãos internos dos respectivos serviços administrativos e só são vinculativos perante relações internas dentro de determinada estrutura administrativa, regulando a sua actividade ou funcionamento, e determinando as funções dos seus agentes. Portanto, numa outra perspectiva, os regulamentos internos⁷⁷ devem ter como prioridade regular as “relações especiais de poder” e não as “relações gerais de poder”⁷⁸.
- (12) “Relações especiais de poder” são as relações entre a Administração e determinada pessoa (como por ex. pessoa que veio a ser recrutada ou que foi admitida como membro de uma organização governamental) que se encontra numa situação especial, que para além do conjunto de direitos que goza, está sujeito ao cumprimento de determinados deveres, citando como exemplo os funcionários públicos, utentes de serviços públicos, alunos de escolas públicas, etc.
- (13) “Relações gerais de poder” são as relações normalmente estabelecidas entre a Administração e os cidadãos ou o público. Neste contexto, o público não possui qualquer estatuto especial, e a Administração não tem também quaisquer prerrogativas, não podendo impor deveres especiais ao público⁷⁹.

⁷⁷ Em relação à questão dos regulamentos administrativos, consultar *Sobre os Regulamentos Administrativos e o Princípio da Legalidade* de Jorge Abreu, Almedina, 1987, páginas 95 e ss.

⁷⁸ Vide a obra atrás citada, página 111.

⁷⁹ Relativamente a esta matéria, veja-se *Textos de Direito Administrativo*, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, Edição 2008, páginas 214 e ss.

- (14) Tendo em conta os fundamentos acima mencionados e o teor do Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas, não é difícil perceber que este não se destina a regulamentar a organização e o funcionamento dos órgãos municipais, mas sim algumas das suas atribuições, que exigem um relacionamento geral com os cidadãos, o que, ultrapassa, evidentemente, o conceito de relações internas.
- (15) Tal como referido anteriormente, a Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial constitui apenas um órgão interno dependente da Assembleia Municipal (criado por necessidades de distribuição de tarefas), não podendo, em situação normal, representar a Assembleia Municipal ou exercer as competências da Câmara Municipal (uma vez que esta comissão é responsável pelos assuntos relacionados com as sepulturas), até porque a sua composição é totalmente diferente: a Assembleia Municipal é composta por 13 membros e a Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial, por 4.

* * *

4. Deliberação tomada de forma precipitada pela Câmara Municipal

- (1) Após a reunião da Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial, datada de 13 de Dezembro de 2001, a Câmara Municipal reuniu-se de imediato no dia seguinte, a 14 de Dezembro de 2001, tendo estado presentes José Luís Sales Marques (Presidente), Lau Si Io (Vice-presidente), António Manuel dos Santos (vereador), Wan Chun (vereador), e Lei Hong (vereador), sendo o teor da respectiva acta (Acta n.º 49/2001) o seguinte:

“11. Proposta de Regulamento interno de arrendamento perpétuo de campas.

De acordo com os pedidos de concessão de área para sepulturas perpétuas para as campas SM-2-XXXX, SM-1-XXXX, SM-1-XXXX, SM-1-XXXX, SM-1-XXXX, SM-1-XXXX, SM-1-XXXX e SM-2-XXXX durante os anos de 2000 e 2001.

O art.º 25.º do Regulamento dos Cemitérios, de 1961, consagra a possibilidade

de venda de área para sepulturas perpétua⁸⁰. Refere-se, no entanto, que as 1,662 campas existentes, para aluguer, no Cemitério S. Miguel, satisfazem a procura de enterramento com uma margem reduzida.

Depois de ouvida a Comissão Permanente de Administração, Património e Finanças (Reunião n.º 006/CPAPF/2001), a Câmara Municipal de Macau Provisória deliberou aprovar as seguintes condições para valer como regulamento interno⁸¹, a fim de regular o Arrendamento Perpétuo das campas alugadas nos Cemitérios Municipais de Macau:

1. *Consoante a disponibilidade dos cemitérios, e mediante aprovação da Instituição, serão admitidos anualmente 10 (dez) pedidos de arrendamento perpétuo de sepulturas;*
2. *Os pedidos mencionados no ponto anterior só serão autorizados a requerentes que sejam familiares do defunto enterrado na sepultura que se quer alugar perpetuamente;*
3. *A autorização supracitada cessa automaticamente logo que se verificar a exumação e transferência das ossadas a pedido do familiar representante legítimo, com reversão incondicional da sepultura à Instituição;*
4. *O valor da renda perpétua é fixado em MOP\$38,000.00, com direito de juntar as ossadas do cônjuge do defunto na mesma cova, com um encargo adicional de MOP\$18,000.00⁸².*
5. *As condições do ponto anterior não são aplicáveis às sepulturas perpétuas adquiridas até à data da entrada em vigor desta deliberação;*
6. *A verificação da admissibilidade máxima dos pedidos referidos no ponto 1, cuja entrada se verifique ao longo do ano, só é efectuada no último mês de cada ano⁸³, procedendo-se a sorteio em caso de o total do número dos pedidos exceder o máximo estabelecido;*
7. *Após o sorteio supramencionado, todos os familiares cujos pedidos não*

⁸⁰ O sublinhado é do CCAC.

⁸¹ *Idem.*

⁸² *Idem.*

⁸³ *Idem.*

foram atendidos, poderão candidatar-se, nos anos seguintes, durante a vigência do prazo do enterro de 5 anos. Após este prazo, se ainda não tiverem conseguido arrendar as campas pretendidas, são automaticamente dados como indeferidos e, em prazo de 60 dias, deverão os familiares requerer as respectivas exumações, conforme as posturas municipais em vigor.”

De acordo com o teor da referida deliberação, foi aprovado o “Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas” com o seguinte conteúdo:

1. *Consoante a disponibilidade dos cemitérios, e mediante aprovação da Instituição, serão admitidos anualmente 10 (dez) pedidos de arrendamento perpétuo de sepulturas;*
2. *Os pedidos mencionados no ponto anterior só serão autorizados a requerentes que sejam familiares do defunto enterrado na sepultura que se quer alugar perpetuamente;*
3. *A autorização supracitada cessa automaticamente logo que se verificar a exumação e transferência das ossadas a pedido do familiar representante legítimo, com reversão incondicional da sepultura à Instituição;*
4. *O valor da renda perpétua é fixado em MOP\$38,000.00, com direito de juntar as ossadas do cônjuge do defunto na mesma cova, com um encargo adicional de MOP\$18,000.00.*
5. *As condições do ponto anterior não são aplicáveis às sepulturas perpétuas adquiridas até à data da entrada em vigor desta deliberação;*
6. *A verificação da admissibilidade máxima dos pedidos referidos no ponto 1, cuja entrada se verifique ao longo do ano, só é efectuada no último mês de cada ano, procedendo-se a sorteio em caso de o total do número dos pedidos exceder o máximo estabelecido;*

7. *Após o sorteio supramencionado, todos os familiares cujos pedidos não foram atendidos, poderão candidatar-se, nos anos seguintes, durante a vigência do prazo do enterro de 5 anos. Após este prazo, se ainda não tiverem conseguido arrendar as campas pretendidas, são automaticamente dados como indeferidos e, em prazo de 60 dias, deverão os familiares requerer as respectivas exumações, conforme as posturas municipais em vigor.”*

(2) **Qual a natureza jurídica do Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas?**

- (1) Em primeiro lugar, consideramos que a **denominação** do regulamento nos induz em erro. Como foi referido anteriormente, **o regulamento não pode ser entendido como norma interna**, mas sim como **“Estatutos” que produzem efeitos externos** (se for possível aplicar o conceito de “Estatutos”), uma vez que abrange genericamente os direitos dos requerentes, neste caso, dos cidadãos em geral, sem qualquer ligação institucional⁸⁴ com os órgãos municipais.
- (2) O Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas não só define os critérios para a determinação das taxas como também o prazo da utilização das sepulturas, o que quer dizer que a respectiva regulamentação não se limita a resolver questões internas, podendo ser entendido como “Estatutos Independentes” que ultrapassa completamente o âmbito das relações internas normais de um órgão municipal.
- (3) Não é difícil detectar as diferenças existentes entre o “Regulamento Interno” aprovado pela Câmara Municipal e a redacção da proposta elaborada pela Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial:
- a) Na redacção original da proposta⁸⁵ (ponto 4), o valor da renda perpétua é fixado em MOP 50.000, valor esse que foi alterado para MOP 38.000 pela Câmara Municipal, com direito a incluir as ossadas

⁸⁴ Refere-se a relações gerais de poder.

⁸⁵ Refere-se à redacção da proposta da Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial, dependente da Assembleia Municipal.

do cônjuge do defunto na mesma cova, com um encargo adicional de MOP 18.000;

b) O ponto 6 da proposta original sofreu igualmente alterações: a expressão “final do ano” foi substituída por “no último mês de cada ano...”. Apesar de a redacção ter sido alterada, deverá entender-se a mesma como se referindo ao termo do prazo de 12 meses e não a meados do último mês do ano!

(4) Por outro lado, por ser um regulamento com efeitos externos e aprovado, por deliberação, pela Câmara Municipal, deveria proceder-se à sua publicação de acordo com o artigo 36.º⁸⁶ da Lei n.º 24/88/M, que dispõe o seguinte:

“1. As deliberações da Câmara Municipal e as decisões dos respectivos titulares destinadas a ter eficácia externa de carácter genérico são obrigatoriamente publicadas em língua portuguesa e chinesa, através de editais afixados no edifício da sede do município e nos locais de estilo, durante cinco dos dez dias subsequentes à tomada das deliberações ou decisões.

2. As posturas da Câmara Municipal são publicadas gratuitamente no Boletim Oficial.”

(5) Não foi encontrada qualquer documentação que fizesse prova do cumprimento do disposto nesta norma por parte da Câmara Municipal (ou ex-Câmara Provisória) (segundo a gestão de um bom pai da família, o respectivo Regulamento Interno deveria ainda ser publicado em jornais de língua chinesa e portuguesa, para o conhecimento da população em geral). Os cidadãos só tomariam conhecimento deste regulamento após a sua divulgação, momento a partir do qual os interessados poderiam requerer as sepulturas (Já quanto à forma adoptada para a aquisição das sepulturas, ou seja, se foi através de sorteio ou autorização, esta é uma outra questão). Mesmo que esse regulamento tivesse sido divulgado por afixação, o mesmo não deixaria de apresentar lacunas pela falta de previsão da data da sua entrada em vigor.

⁸⁶ Alterado pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho.

Por outro lado, de acordo com o disposto no artigo 37.º da mesma Lei:

“As deliberações da Câmara Municipal só se tornam executórias depois de aprovadas as respectivas actas ou depois de assinadas as minutas quando assim tiver sido deliberado, ou após aprovação tutelar quando a lei assim o exigir.”

Mesmo estando a acta assinada, subsiste a dúvida de saber se a mesma terá sido aprovada em minuta ou aprovada por deliberação.

E, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 29.º do Código do Procedimento Administrativo:

“(…)

3. Nos casos em que o órgão assim o delibere, a acta é aprovada, em minuta, logo na reunião a que disser respeito.

4. As deliberações dos órgãos colegiais só podem adquirir eficácia depois de aprovadas as respectivas actas ou depois de assinadas as minutas, nos termos do número anterior.

(…)”

Creemos assim que a respectiva acta deverá considerar-se aprovada.

- (6) Numa outra perspectiva, a Região Administrativa Especial de Macau tinha já sido estabelecida na altura, e, de acordo com o disposto nos artigos 95.º e 96.º da Lei Básica, procedeu-se ao reajustamento da natureza e dos estatutos dos órgãos municipais, prevendo-se no artigo 8.º da Lei n.º 17/2001, de 17 de Dezembro (Lei que cria o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais) o seguinte:

“1. O IACM não dispõe de poder regulamentar externo.

2. Não obstante o disposto no número anterior, as posturas e regulamentos municipais vigentes à data da publicação da presente lei permanecem em vigor, no respectivo âmbito geográfico de aplicação, até à sua revogação por instrumento normativo adequado.”

Mesmo que esta lei só viesse a entrar em vigor a 1 de Janeiro de 2002, já era muito claro, aquando do estabelecimento da RAEM, que a ex-Câmara Provisória bem como as instituições formalmente estabelecidas não gozariam de poder regulamentar externo.

- (7) Nos termos das alíneas p) e q) do n.º 1 do artigo 29.º do “Regime Jurídico dos Municípios”, aprovado pela Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro:

“1. Compete à Câmara Municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos serviços, bem como no da gestão corrente:

(...)

p) Aprovar as normas e regulamentos necessários ao funcionamento dos serviços municipais;

q) Elaborar os demais regulamentos internos no âmbito das atribuições municipais;

(...)”

Obviamente que este artigo se está apenas a referir a regulamentos internos (tendo em consideração o seu teor). Caso os regulamentos sejam de natureza externa, eles representam, a nosso ver, o exercício do poder político, o que não está em conformidade com o disposto na Lei de Reunificação (como analisado acima), porque sendo uma unidade administrativa, não deve gozar de poder regulamentar externo.

Do mesmo modo, a Câmara Municipal também não tem competência para a definição das taxas a cobrar aos residentes, porque esta deverá ser obviamente objecto de regulamento externo.

- (8) Pelo exposto, a conclusão a que chegamos quanto a esta questão é a seguinte:

a) Quanto à sua natureza, o “Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas” não é um regulamento interno, uma vez que produz efeitos externos. Em nosso entender, após

o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, a Câmara Municipal deixou de ter competência para elaborar o regulamento em causa, pelo que a sua elaboração consubstancia a violação da Lei de Reunificação;

- b) **Quanto ao procedimento**, o Regulamento também padece de vícios por não ter sido publicado e a data de entrada em vigor não ter sido prevista (de acordo com a norma geral, um regulamento só produzirá efeitos e será aplicado cinco dias após a sua afixação, contados de forma ininterrupta), não devendo este produzir efeitos (por existência de vícios no respectivo procedimento);
- c) **Quanto ao seu conteúdo**, o Regulamento acima referido padece também de vícios – pelo facto de o órgão que o elaborou não ter competência para a definição de taxas a cobrar aos residentes, uma vez que esta deverá constituir objecto de regulamento externo. Tendo em conta que a Câmara Municipal havia delegado a competência de concessão de sepulturas no Presidente da Câmara Municipal (este ponto irá ser posterior e detalhadamente analisado), não deveria exercer, de repente, esta competência, sem a avocar expressamente.
- d) **Como vereadores da Câmara Municipal, têm a obrigação de assegurar a legalidade dos actos em que intervêm**, particularmente em relação à aprovação de um regulamento a ser executado por outras unidades do município e que está relacionado com os interesses dos cidadãos. Quanto a este ponto, é previsto no artigo 33.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, o seguinte:

“Compete aos vereadores da Câmara Municipal:

- a) **Fiscalizar a actividade dos serviços municipais, nas matérias que lhes sejam especialmente atribuídas por deliberação da Câmara Municipal;**
- b) **Coadjuvar o presidente e o vice-presidente no exercício das suas funções e, se para tal forem expressamente designados, substituí-los nas suas faltas ou impedimentos;**
- c) **Exercer as demais competências que lhes sejam conferidas por deliberação da Câmara Municipal ou por delegação do presidente.”**

Pelo exposto, uma das tarefas dos vereadores da Câmara Municipal é fiscalizar os trabalhos dos serviços municipais, para assegurar que as suas atribuições são desempenhadas de forma legal e justa. O chamado “Regulamento Interno” aprovado pela Câmara Municipal contém em si várias irregularidades. Torna-se importante saber como garantir a sua fiscalização?

Facto provado: Este “Regulamento Interno” foi aprovado por deliberação em 14 de Dezembro de 2001, mas o pedido do requerente de apelido Cheang tinha já sido (parcialmente) autorizado em 26 de Dezembro de 2000. Contudo, o regulamento aprovado em 14 de Dezembro de 2001 foi posteriormente citado para a redeterminação das respectivas tarifas e para fundamentar a autorização dos outros pedidos de sepulturas perpétuas. Assim, é inevitável que se suspeite que a aprovação destes pedidos tenha sido “feita sob medida”, uma questão que iremos analisar posterior e detalhadamente.

- (9) Todavia, os vereadores tinham todos conhecimento de que os seus mandatos iriam cessar em 31 de Dezembro de 2001. Que motivo os terá levado à aprovação do tal Regulamento quando faltava apenas mais de dez dias para o término dos seus mandatos? Qual o objectivo? Antes de tomarem a referida deliberação, os então vereadores deveriam ter trocado impressões sobre o assunto e proceder a uma análise profunda sobre o mesmo, a fim de poderem tomar uma decisão legal e racional (oportuna e conveniente).

* * *

5. Poder do Presidente da Câmara Municipal

- (1) Tendo sido o pedido do requerente de apelido Cheang autorizado pelo Presidente da Câmara Municipal através do exercício das competências que lhe foram delegadas, iremos de seguida proceder à análise desta matéria.
- (2) De facto, as competências delegadas por esta Câmara no então Presidente da Câmara Municipal eram amplas. Da Acta n.º 31/97 (sessão realizada em 1 de Agosto de 1997) consta o seguinte:

“(…)

6. Delegação de poderes.

A Câmara Municipal em sessão ordinária, de 1 de Agosto de 1997, deliberou o seguinte:

1. No uso da **faculdade conferida pela parte final do n.º 1 do art.º 30.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, na redacção dada pela Lei⁸⁷ n.º 4/93/M, de 5 de Julho, e pelo n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 11/93/M, de 27 de Dezembro, delegar no Presidente do Leal Senado as competências:**
 - a) - **constantes do art.º 29.º⁸⁸**, com excepção das previstas na primeira parte do art.º 30.º, da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, na redacção dada pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho.
 - b) - para autorizar a realização de despesas, até ao montante de MOP\$300,000.00, e a liquidação de todas as despesas autorizadas por si, bem como, sem limite, das aprovadas pela Câmara, decorrentes da Lei ou resultantes de contratos ou obrigações assumidas pelo Leal Senado de Macau.
2. A presente delegação de competências é feita sem prejuízo dos poderes de avocação e deve conformar-se com as orientações gerais determinadas por este Órgão Municipal.
3. Os despachos de subdelegação de competências, proferidos no âmbito da presente deliberação, devem observar o disposto do n.º 2 do art.º 30.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, na redacção dada pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho, e conformar-se com os limites estabelecidos nos termos do n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 13/93/M, de 27 de Dezembro.
4. São ratificados todos os actos praticados pelos membros da Câmara e pelo pessoal da direcção e chefia, no período de 28 de Julho até à presente data.
5. A presente deliberação entra imediatamente em vigor.”⁸⁹

⁸⁷ O sublinhado é do CCAC.

⁸⁸ *Idem.*

⁸⁹ Outro despacho de subdelegação de competências é o 01/PRES/2001, no âmbito do qual o Presidente subdelegou competências no Vice-presidente e demais vereadores.

- (3) As competências referidas no artigo 29.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, relativas aos assuntos relacionados com as sepulturas, tinham já sido delegadas no Presidente da Câmara Municipal.
- (4) Por este motivo, não se compreende por que razão a Câmara Municipal procedeu, de forma precipitada, à aprovação por deliberação, em 14 de Dezembro de 2001, do regulamento sobre as sepulturas sem que tivesse avocado a respectiva competência.
- (5) O facto de considerarmos não existir qualquer contradição entre o Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas aprovado pela Câmara Municipal e a autorização concedida pelo próprio Presidente, explica-se por ter o respectivo Regulamento Interno adoptado os critérios gerais que serviram de base à tomada de decisão por parte do Presidente da Câmara Municipal. Surge, desde logo, uma outra dúvida: Estarão as duas entidades cientes de que os actos praticados por este poderão ser entendidos como irregulares ou ilegais?

* * *

6. O pedido e respectivo processo de deferimento no caso participado

- (1) Segundo os dados obtidos, um requerente de apelido Cheang (do sexo masculino) apresentou, em 9 de Maio de 2000, um pedido ao Presidente da ex-Câmara Provisória, requerendo uma sepultura perpétua, com o seguinte teor:

“(...)vem solicitar a V. Exa., ao abrigo do disposto no artigo 28.º do Regulamento dos Cemitérios Municipais, se digne autorizar o signatário a adquirir a referida sepultura a título perpétuo, declarando o cumprir as disposições contidas no referido Regulamento.

Macau, aos 9 de Maio de 2000.

Pede deferimento.”

- (2) O Chefe dos Serviços de Ambiente e Zonas Verdes da ex-Câmara Provisória emitiu, em 5 de Junho de 2000, um parecer sobre o tal pedido com o seguinte conteúdo:

“No seguimento do requerimento entrado em 24/05/2000, do sr. (...), respeitante ao pedido de licença da área para sepultura perpétua no Cemitério de S. Miguel Arcanjo, informo:

1. *No referido Cemitério, actualmente enfrenta-se inexistência de sepulturas de 2.^a classe (ver mapa em anexo).*
2. *Durante o ano transacto houve cerca de 186 enterramentos e 206 exumações neste Cemitério, uma média anual dos últimos 5 anos cerca de 210 enterramentos/ano e 220 exumações/ano (média dos últimos 4 anos), pelo que o número de sepulturas necessárias anualmente tem correspondido a um pouco mais do que o número de sepulturas libertadas, porquanto haja um certo número de sepulturas que expediram o prazo de aluguer para efeitos de exumação.*
3. ***Mediante o exposto, é nosso parecer haver inconveniência ao solicitado**⁹⁰, no entanto havendo precedências nos casos anteriores, deixamos à consideração superior a concessão da licença solicitada (sepultura SM-2-xxxx, onde estão enterrados os restos mortais da ... desde 08/07/1995).*

À consideração superior.

O Chefe dos S.A.Z.V.”

- (3) De facto, segundo os dados disponíveis, durante o período entre 2000 e 2001, os dez pedidos de sepulturas, e não apenas um, foram apresentados em momentos diferentes.
- (4) Para explicar melhor o incidente, iremos proceder à análise e comparação do teor dos pedidos através do seguinte quadro (Quadro 1):

⁹⁰ O sublinhado é do CCAC.

Quadro I

Requerente (Identificado com letras do alfabeto)	Data de entrega do pedido	Objecto do pedido	Ex-Câmara Provisória			Obs.
			Data do primeiro despacho	Data e teor da proposta apresentada pelo chefe dos SAZV	Data e teor do despacho do Presi- dente da Câmara Municipal	
A (de apelido Cheang)	2000/05/09	Compra de sepulturas perpétuas	2000/05/23	- 2000/06/05 (022/SAZV/2000) - Propôs-se o indeferimento	- Em 2000/12/26 foi autorizado o pedido. - Em 29 de Dezembro de 2000, a taxa foi fixada em 30.000 patacas.	Não há docu- mentos que comproven que a decisão de deferimento foi imediatamente notificada ao requerente pela ex-Câmara Provisória.
B (Patrícia)	2000/06/22	(<i>Idem</i>)	2000/06/23	- 2000/07/03 (029/SAZV/2000) - Não obstante ser inconveniente deferir o pedido, considerando que o requerente era membro da Assembleia Municipal e que tinha contribuído para a Câmara Municipal, propôs-se que se considerasse o deferimento do pedido semelhante que foram deferidos. - Pelo facto de ainda não ter sido definida uma nova taxa, foi aplicada a taxa (no montante de 1.200 patacas, acrescido de imposto de selo de 10%) estipulada na Portaria n.º 6780 de 1961	- 2000/12/20 - Foi deferido o pedido, ficando por definir a respectiva taxa.	(<i>Idem</i>)

<p>C (de apelido Ho)</p>	<p>2000/07/05</p>	<p>(Idem)</p>	<p>2000/07/06</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 2000/07/19 (040/SAZV/2000) - Propôs-se que fosse indeferido o pedido. - Em Fevereiro de 2001, o deferimento foi notificado ao requerente. - Em Novembro de 2001, o requerente foi notificado da suspensão do procedimento. - Em 27 de Julho de 2001, foi submetida à apreciação do Presidente uma informação, em que lhe foi solicitado instruções para o tratamento de 4 pedidos que apesar de terem sido deferidos (os seus requerentes já haviam sido notificados do deferimento dos seus pedidos) continuavam no gabinete do Presidente, sem que lhes tivesse sido dado seguimento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Em 20 de Setembro de 2001, o Presidente proferiu o despacho que a seguir se transcreve: "(...) Em virtude da existência de assuntos a serem esclarecidos, de que o chefe dos Serviços deve ter conhecimento, é suspenso o respectivo procedimento." 	<p>(Idem)</p>
<p>D (Luís)</p>	<p>2000/08/31</p>	<p>(Idem)</p>	<p>2000/09/21</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 2000/10/05 (074/SAZV/2000) - Propôs-se o indeferimento do pedido, cabendo no entanto ao superior decidir. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2000/12/26 - Foi deferido o pedido, estando por definir a taxa. 	<p>(Idem)</p>
<p>E (Luís R.)</p>	<p>2000/12/19</p>	<p>(Idem)</p>	<p>2000/12/26</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 2001/01/08 (001/SAZV/2001) - Propôs-se o indeferimento do pedido, cabendo no entanto ao superior decidir. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2001/04/09 - O Presidente mandou suspender o procedimento até que fosse reunida informação suficiente. 	<p>(Idem)</p>
<p>F (Lourenço)</p>	<p>2000/12/19</p>	<p>(Idem)</p>	<p>2000/12/26</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 2001/01/08 (002/SAZV/2001) - Propôs-se o indeferimento do pedido, cabendo no entanto ao superior decidir. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2001/04/09 - O Presidente mandou suspender o procedimento até que fosse reunida informação suficiente. 	<p>(Idem)</p>

G (João)	2001/01/18	(<i>Idem</i>)	2001/01/18	<ul style="list-style-type: none"> - 2001/01/23 (009/SAZV/2001) - Propôs-se o indeferimento do pedido, cabendo no entanto ao superior decidir. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2001/04/09 - O Presidente mandou suspender o procedimento até que fosse reunida informação suficiente. 	(<i>Idem</i>)
H (Gonçalo)	2001/01/17	(<i>Idem</i>)	2001/01/23	<ul style="list-style-type: none"> - 2001/02/01 (011/SAZV/2001) - Não obstante considerar ser inconveniente deferir o pedido, tendo em conta que no passado existiram pedidos idênticos que foram deferidos, submeteu a decisão à consideração superior. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2001/04/09 - O Presidente mandou suspender o procedimento até que fosse reunida informação suficiente. 	(<i>Idem</i>)
I (Verónica)	2001/11/26	(<i>Idem</i>)	2001/12/04	<ul style="list-style-type: none"> - 2001/02/01 (011/SAZV/2001) - Propôs-se o indeferimento do pedido. - Posteriormente, foi elaborada uma outra proposta com o n.º 136/SAZV/2001 (19 de Dezembro), onde se sugeria o deferimento do pedido. 	<ul style="list-style-type: none"> - O Presidente mandou suspender o procedimento até que fosse definida a respectiva taxa. - Foram subdelegadas competências no chefe dos SAZV. - O pedido foi deferido pelo Presidente em 21 de Dezembro de 2001 (<i>vide</i> a Proposta n.º 136/SAZV/2001). - A taxa foi fixada em 38.000 patacas. 	(<i>Idem</i>) Em 25 de Março de 2002, o requerente declarou desistir do pedido.
J (de apelido Fong)	2001/12/18	(<i>Idem</i>)	2001/12/18	<ul style="list-style-type: none"> - 2001/12/18 - Propôs-se que o pedido fosse tratado de acordo com o novo Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Posteriormente o pedido foi deferido. 	(<i>Idem</i>)

Nota: A autorização concedida pelo Presidente da Câmara Municipal, a que se refere o Quadro I, não se trata de uma decisão final, uma vez que posteriormente, em 21 de Dezembro de 2001, foi proferido novo despacho em relação aos respectivos pedidos.

- (5) Os factos verificados no presente caso são os seguintes:
- 1) Em 9 de Maio de 2000, o Sr. Cheang apresentou o pedido;
 - 2) Em 10 de Maio de 2000, a ex-Câmara Provisória entregou o pedido a um funcionário para o devido acompanhamento;
 - 3) Em 24 de Maio de 2000, a ex-Câmara Provisória submeteu o pedido aos SAZV para a emissão de parecer;
 - 4) Em 5 de Junho de 2000, o chefe dos SAZV emitiu parecer, **propondo o indeferimento do pedido;**
 - 5) Em 7 de Junho de 2000, foi exarado por uma chefia, no parecer, o seguinte despacho: “*Visto. 06-07-2000 (assinatura)*”⁹¹
 - 6) Posteriormente, foi exarado no parecer mais um despacho (mas sem assinatura): “*Visto. À consideração do Sr. Presidente para a aprovação do presente pedido.*”
 - 7) De seguida, foi exarado pelo Presidente o despacho que a seguir se transcreve: “*Aprovo nos termos informativos (...) devendo ser fixado o preço. 26/12/2000 (assinatura)*”
 - 8) Mais tarde, outra chefia escreveu: “*Senhor Presidente Proponho que nos presentes pedidos, sejam fixados o montante de MOP\$30,000.00, correspondendo assim a sua área sensivelmente como a renda de seis ossórios de MOP\$5,000.00. À sua melhor consideração (assinatura – vide o documento) 28/12/2000*”
 - 9) Foi proferido pelo Presidente o seguinte despacho: “*Concordo com o montante (assinatura) 29/12/2000*”.
- (6) Vejamos agora a posição e estratégia adoptada pela ex-Câmara Provisória perante a questão da concessão de sepulturas:

⁹¹ É de notar que a chefia em causa só escreveu “Visto”, não tendo tomado posição.

- 1) Em 30 de Novembro de 1998, foi submetida ao Presidente da Câmara Municipal a Proposta n.º 125/SAZV/98 que a seguir se transcreve:

“O Sr. XXX aliás XXX, através de carta datada de 12/10/98, solicita ao Leal Senado de Macau que seja autorizada a “Concessão de Área para Sepultura Perpétua” da sepultura n.º xxx, de 3.ª classe, do Cemitério de Nossa Sra. da Piedade, onde se encontra sepultada sua mãe XXX, desde 24/05/93.

Mediante o solicitado informo:

1. *No cemitério de Nossa Sra. da Piedade existem 2659 sepulturas de 3.ª classe, das quais 299 são compradas, isto é, foi autorizada a “Concessão de Área para Sepultura Perpétua, isto é, cerca de 11.2% das totais.*
2. *Os enterramentos em 3.ª classe nos últimos 5 anos neste cemitério apontam para um valor médio de 271 enterramentos/ano, o que implica que para um período de 6 anos se deve prever a ocupação de 1626 sepulturas (61.2% do total) e como margem de segurança para o caso de exumações não consumadas e pedidos de prorrogação por um ano cerca de 135 sepulturas. Assim, prevê-se a ocupação anual de cerca de 1761 sepulturas, isto é, aproximadamente 66.2% das sepulturas totais do Cemitério de Nossa Sra. da Piedade.*
3. *Verifica-se assim que existem ainda 599 sepulturas nesta categoria como margem de manobra, isto é, cerca de 22.5%.*
4. *Há ainda a salientar que é nesta classe de sepultura e neste Cemitério que se procede aos enterramentos dos indigentes (gratuitamente) a pedido dos Serviços de Saúde de Macau ou do Instituto de Acção Social de Macau.*
5. *Mediante o exposto é meu parecer que:*
 - 5.1 *Não devem ser autorizadas para “Concessão de Área para Sepultura Perpétua” mais do que 20% do total de sepulturas desta classe, isto é, 530 sepulturas, estando concedidas actualmente 299 sepulturas.*

5.2 *A sepultura MH-3-xxxx solicitada, localizada na zona 3 do levantamento recentemente efectuado, fica no interior do talhão, não se prevendo que possa vir a afectar o plano de reordenamento em estudo no referido Cemitério.*

6. *Considerando o exposto proponho superiormente que seja autorizada a “Concessão de Área para Sepultura Perpétua” ao requerente, pelo preço que actualmente tem sido aplicado de MOP\$25.000,00, devendo o requerente comprometer-se a fazer a devida manutenção do momento funerário edificada.*

À consideração superior.

A Chefe dos S.A.Z.V., subst.^a (assinatura)”

- 2) Em 12 de Novembro de 1999, o chefe substituto dos SAZV submeteu ao Presidente da Câmara Municipal a Proposta n.º 114/SAZV/99 que a seguir se transcreve:

“No seguimento do requerimento entrado em 10/11/99, do sr. XXX, respeitante ao pedido de licença de área para sepultura perpétua no Cemitério de S. Miguel Arcanjo (SM-2-xxxx), informo:

1. *No Cemitério de S. Miguel Arcanjo existem cerca de 486 sepulturas de 2.^a classe, das quais 481 estão já compradas e alugadas.*
2. *Durante o ano de '98 houve 260 enterramentos neste Cemitério e 230 exumações, sendo a média dos últimos 5 anos de 230 enterramentos enquanto que a média dos últimos 3 anos de exumações tem sido de 233. Assim, o número de sepulturas libertadas (todos estes dados só poderão vir a ser mais precisos após a conclusão da introdução dos dados na aplicação informática).*
3. *Durante o corrente ano, e até finais de Outubro, já houve 164 enterramentos e 164 exumações, o que reporia a situação do Cemitério de S. Miguel numa situação de maior disponibilidade comparando com os dados acima referidos.*

4. No entanto, mediante o exposto, deixa-se à consideração superior a concessão da licença solicitada [sepultura SM-2-xxxx, onde estão enterrados os restos mortais de (...) desde 01/07/96], em caso afirmativo propõe-se que o valor de concessão seja de MOP\$30,000.00, de acordo com os preços efectuados anteriormente no corrente ano.

À consideração superior.

O Chefe dos S.A.Z.V. subst.º (assinatura)º

- 3) Posteriormente, em 6 de Dezembro de 2001, uma chefia da ex-Câmara Provisória submeteu à consideração superior a Proposta n.º 131/SAZV/2001 que a seguir se transcreve:

“Nos anos de 2000 a 2001, deram entrada nesta Câmara pedidos de concessão de área para sepulturas perpétuas relativamente às campas com os números: SM-2-xxxx, SM-1-xxxx, SM-1-xxxx, SM-1-xxxx, SM-1-xxxx, SM-1-xxxx, SM-1-xxxx e SM-2-xxxx.

De acordo com o disposto no artigo 25.º do Regulamento dos Cemitérios Municipais de 1961, é permitida a venda de área para sepulturas perpétuas. Não obstante, existem actualmente no Cemitério São Miguel Arcanjo mil seiscentas e sessenta e duas (1.662) sepulturas para serem alugadas. Para satisfazer os pedidos atrás referidos, o espaço disponível é insuficiente. Caso as condições abaixo indicadas sejam aprovadas superiormente, será possível satisfazer os pedidos apresentados e a apresentar.

1. *Será estabelecido anualmente um limite máximo (dez, por exemplo) para a admissão dos pedidos de arrendamento perpétuo de sepulturas.*
2. *Os requerentes deverão ser familiares do defunto em linha recta e a área solicitada deverá ser a mesma onde está enterrado o defunto.*
3. *A autorização é concedida para o uso de sepulturas de uma só vez, devendo o direito ao seu uso ser revertido a esta Câmara logo que se verificar a exumação das ossadas.*
4. *As presentes condições não são aplicáveis às sepulturas perpétuas concedidas anteriormente.*

5. *Caso, no fim do ano, o número de pedidos exceda o máximo estabelecido nos termos do ponto 1, será efectuado sorteio para determinar o deferimento dos respectivos pedidos.*
6. *Após o sorteio, os pedidos dos familiares que não tenham sido sorteados são automaticamente dados como indeferidos e, em prazo de 60 dias, deverão ser requeridas as respectivas exumações, conforme as posturas municipais em vigor.*

Relativamente à taxa de arrendamento perpétuo de sepulturas, poderá servir de referência a taxa aplicada a gavetas-ossários. Assim, tendo em conta que uma sepultura é equivalente a 6 gavetas-ossários de classe A, a taxa de arrendamento perpétuo de sepulturas poderá ser fixada em cerca de três mil patacas (MOP 30.000) (isto é, 6 x MOP 5.000).

À consideração superior.”

- (7) Após uma análise geral a todos os elementos atrás referidos, constatou-se a existência de diversas situações dificilmente justificáveis, nomeadamente:
 - 1) Não existem peças documentais que indiquem que o requerente de apelido Cheang tivesse sido notificado por escrito do deferimento do seu pedido em Dezembro de 2000;
 - 2) Aquando do deferimento do pedido do requerente de apelido Cheang, o Presidente da Câmara Municipal fixou imediatamente o montante da respectiva taxa (não sendo do nosso conhecimento o critério aplicado) em Dezembro de 2000;
 - 3) No entanto, em relação a outros pedidos, o Presidente da Câmara Municipal, suspendeu por despacho o respectivo procedimento, com fundamento no facto de a taxa de concessão de sepulturas estar por definir (vide o quadro I do ponto 6). Um exemplo mais típico destas situações é o pedido do requerente B, tendo o Presidente no seu despacho declarado estar por definir o critério para a fixação da taxa em causa. Assim, verifica-se que no prazo de um mês foram aplicadas medidas diferentes a pedidos idênticos. Como se justifica esta situação?

- 4) O IACM não facultou todos os dados ao CCAC, designadamente, os elementos que permitem saber a data em que os requerentes efectuaram o pagamento da respectiva taxa, os recibos, e as notificações escritas de deferimento dos pedidos dirigidas aos requerentes.

Na prestação de informações ao CCAC em 4 de Abril de 2011, o chefe dos SAZV da ex-Câmara Provisória lembrou que os requerentes tinham sido notificados por via telefónica do deferimento do seu pedido e alguns deles posteriormente notificados por escrito. Este facto constitui prova suficiente do tratamento “invulgar” destes pedidos, não tendo sido os mesmos tratados no estrito cumprimento da lei.

- 5) Então, em 26 de Dezembro de 2000 (no dia 29 do mesmo mês foi fixado o montante), foi ou não deferido o pedido do requerente de apelido Cheang? Por que razão um ano depois, ou seja, em Dezembro de 2001, foram novamente apreciados os pedidos das dez sepulturas atrás referidas?
- (8) Com base no Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas, o chefe dos SAZV da ex-Câmara Provisória submeteu em 19 de Dezembro de 2001, à consideração superior, a Proposta n.º 136/SAZV/2001 que a seguir se transcreve:

“Em conformidade com o novo Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas alugadas, deliberado em Sessão Camarária de 14/12/2001, e, tendo recebido até ao momento num total de 10 pedidos cujos dados se encontram no quadro anexo, proponho o seguinte⁹²:

1. *Que o prazo para se candidatar ao arrendamento perpétuo em sepulturas alugadas correspondente ao corrente ano se termina no dia 19 de Dezembro;*
2. *Que sejam autorizados os pedidos referidos com dispensa de sorteio por não exceder dez pedidos, nos termos do mesmo regulamento.*

⁹² O sublinhado é do CCAC.

N.º de campa	Nome do falecido	Nome de requerente	Código identificativo ⁹³
SM-2-xxxx	(...)	(...)	A
SM-1-xxxx	(...)	(...)	B
SM-1-xxxx	(...)	(...)	C
SM-1-xxxx	(...)	(...)	D
SM-1-xxxx	(...)	(...)	E
SM-1-xxxx	(...)	(...)	F
SM-1-xxxx	(...)	(...)	G
SM-2-xxxx	(...)	(...)	H
SM-1-xxxx	(...)	(...)	I
SM-1-xxxx	(...)	(...)	J

À consideração superior de V. Exa.

(Assinatura do Chefe do SAZV)”

A proposta acima transcrita mostra muito bem que, no que se refere aos respectivos pedidos de sepulturas, a ex-Câmara Provisória deliberou a aprovação do Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas em 14 de Dezembro de 2001 (6.^a feira) e que decorridos dois dias úteis (2.^a e 3.^a feira), ou seja, **em 19 de Dezembro (4.^a feira), havia terminado o curto prazo para a apresentação de candidaturas, tendo-se procedido nesse mesmo dia, à elaboração da proposta em análise, a qual foi confirmada pelo Presidente da Câmara Municipal no primeiro dia útil imediatamente seguinte ao da sua elaboração, isto é, em 21 de Dezembro (porque dia 20 de Dezembro foi dia feriado em virtude da comemoração do retorno de Macau à China). Esta rapidez foi incrível! Por não ter sido publicitado previamente o respectivo regulamento, o número de requerentes não foi obviamente significativo!**

⁹³ Com vista a respeitar a privacidade dos indivíduos e à luz do princípio da proporcionalidade, os requerentes estão identificados com letras do alfabeto.

Está provado o seguinte facto: Em Dezembro de 2001, no seio da ex-Câmara Provisória, foi submetida à consideração superior uma nova proposta sobre os dez pedidos de sepulturas, para que estes fossem finalmente autorizados. **Tal iniciativa é incompreensível. Que motivo terá levado a ex-Câmara Provisória a agir desta forma?** Os vários actos praticados pela ex-Câmara Provisória dão a sensação de que a mesma procurou envolver um maior número de pessoas no assunto. Todavia, importa salientar que a sanção ou eliminação da ilegalidade do acto não depende do número de pessoas envolvidas no mesmo.

- (9) Na proposta referida no ponto anterior, o Presidente da Câmara Municipal voltou a proferir despacho sobre os mesmos pedidos de 10 sepulturas, o qual a seguir se transcreve:

“Autorizo, ao abrigo da deliberação⁹⁴ camarária de 1/8/97, e conforme a sessão camarária de 14/12/01⁹⁵.

Comunique-se aos interessados⁹⁶.

*(Vide no documento a assinatura do Presidente da Câmara Municipal)
21/12/01”*

No despacho acima transcrito são detectados vários problemas, a saber:

- 1) No uso da competência que lhe foi delegada e em conformidade com o Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas, o Presidente da Câmara Municipal concedeu a respectiva autorização. Porém, é do nosso conhecimento que tal regulamento suscita dúvidas tanto a nível material, quanto a nível procedimental, nomeadamente:
 - a) Não está estipulada a data da sua entrada em vigor;
 - b) De acordo com a norma geral, o regulamento supramencionado, aprovado em 14 de Dezembro, deveria ter sido publicitado através da sua afixação durante 5 dias seguidos⁹⁷, ou seja, até ao dia 20 de Dezembro (ou 19 de

⁹⁴ Refere-se à deliberação de delegação de competências.

⁹⁵ O sublinhado é do CCAC.

⁹⁶ *Idem.*

⁹⁷ Vide o artigo 36.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro.

Dezembro, caso se tivesse iniciado a afixação no dia da sua aprovação, isto é, dia 14 de Dezembro)⁹⁸, inclusivé. Não obstante, em 19 de Dezembro terminou o prazo para a apresentação de candidaturas?! Isto é incompreensível. Em situações normais, só após o termo do prazo de publicitação é que entra em vigor o regulamento e se inicia a aceitação dos pedidos!

- c) De acordo com o estipulado no regulamento em apreço, os pedidos são submetidos à apreciação e aprovação no fim do ano. Assim, devem ter lugar aquando do final de cada ano ao invés de em meados de Dezembro.
- 2) A aquisição de sepulturas perpétuas era o objecto de todos os pedidos, mas o que está regulamentado no Regulamento Interno atrás referido é o “arrendamento de sepulturas perpétuas”. Assim, o que foi efectivamente autorizado pelo Presidente com o simples despacho de “autorizo”? Foi a aquisição de sepulturas perpétuas ou o arrendamento perpétuo de sepulturas?
- 3) Do despacho em causa, não consta com clareza o fundamento da autorização, nem os critérios utilizados para a mesma.

* * *

(10) Critérios e métodos utilizados no tratamento dos pedidos relativos a sepulturas, bem como o respectivo processo

Após uma análise geral, chegámos à seguinte conclusão preliminar: São desconhecidos os critérios utilizados na tomada de decisão sobre os pedidos de sepulturas, tendo a entidade decisora decidido discricionariamente sobre o deferimento ou indeferimento dos mesmos.

- 1) É citado como exemplo o Sr. Cheang (requerente A) que em 9 de Maio de 2000 apresentou o seu pedido, não tendo a ex-Câmara Provisória (concretamente, o respectivo Presidente) respondido no prazo legal de 60 dias⁹⁹, equivalendo esta falta de resposta a indeferimento tácito, ao abrigo

⁹⁸ Vide o artigo 272.º do Código Civil.

⁹⁹ Este prazo é diferente do estipulado no Código do Procedimento Administrativo que prevê, no seu artigo 102.º, o prazo geral de 90 dias.

da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, que no seu artigo 38.º dispõe que:

“1. A Câmara Municipal deve deliberar e os titulares dos órgãos decidir sobre requerimentos ou petições apresentados por particulares em matéria da sua competência, no prazo de sessenta dias contados da data da entrada do requerimento.

2. Salvo nos casos especiais previstos na lei, a falta de deliberação ou decisão no prazo referido no número anterior equivale, para efeitos de recurso contencioso, a indeferimento tácito, sem prejuízo de ulterior deferimento expresso do pedido.”

Ainda que seja permitida por lei a continuação do tratamento de pedidos quando ultrapassado o prazo de 60 dias, a ex-Câmara Provisória não comunicou aos respectivos requerentes que o tratamento dos seus pedidos continuava em curso (nem existem documentos que comprovem o contrário). Por esta razão, não se percebe por que razão os pedidos em causa foram repentinamente deferidos em 26 de Dezembro de 2000 (com o respectivo montante fixado em 29 do mesmo mês).

- 2) Ademais, a **Proposta n.º 022/SAZV/2000**, datada de 5 de Junho de 2000, foi autorizada pelo Presidente, apesar do **parecer desfavorável** emitido pelo chefe dos SAZV da ex-Câmara Provisória. Posteriormente, este deu parecer favorável à Proposta n.º 136/SAZV/2001, datada de 19 de Dezembro de 2001, com base no qual o Presidente proferiu um simples despacho de “Autorizo”.
- 3) De acordo com as normas usualmente aplicadas na gestão dos assuntos públicos e à luz do princípio do “bom pai de família”, a decisão do superior, quando divergente do parecer do subordinado, deve ser devidamente fundamentada, questão esta que é levantada a propósito do primeiro despacho proferido pelo Presidente da Câmara Municipal em 26 de Dezembro de 2000 (com o respectivo montante fixado em 29 do mesmo mês) em relação ao pedido do requerente de apelido Cheang. Do referido despacho, não consta qualquer análise aos dados, nem a respectiva fundamentação, mas apenas a menção de “Aprovo nos termos informativos”, apesar do parecer desfavorável emitido pelo subalterno. Por esta razão, a autorização concedida é uma decisão contraditória e, simultaneamente, injustificada. Em suma, é uma decisão viciada.

- 4) De facto, no âmbito da gestão administrativa, quando a decisão tomada pela Administração seja favorável ao pedido, é-se menos exigente quanto à respectiva fundamentação. Todavia, quando seja tomada uma decisão de indeferimento ou uma decisão contrária ao parecer do subordinado, é-se mais exigente quanto ao dever de fundamentação, devendo neste caso ser feita com rigor a exposição dos factos que conduzem ao indeferimento e dos respectivos fundamentos legais. Por esta razão, o Código do Procedimento Administrativo, no seu artigo 114.º dispõe que:

*“1. Para além dos casos em que a lei especialmente o exija, **devem ser fundamentados os actos administrativos que, total ou parcialmente:***

a) Neguem, extingam, restrinjam ou afectem por qualquer modo direitos ou interesses legalmente protegidos, ou imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

b) Decidam reclamação ou recurso;

c) Decidam em contrário de pretensão ou oposição formulada por interessado;

*d) **Decidam em contrário de parecer, informação ou proposta oficial;***

e) Decidam de modo diferente da prática habitualmente seguida na resolução de casos semelhantes, ou na interpretação e aplicação dos mesmos princípios ou preceitos legais;

f) Impliquem revogação, modificação ou suspensão de acto administrativo anterior.

2. Salvo disposição legal em contrário, não carecem de ser fundamentados os actos de homologação de deliberações tomadas por júris, bem como as ordens dadas pelos superiores hierárquicos aos seus subalternos em matéria de serviço e com a forma legal.”

No presente caso, é óbvia a existência de divergências entre a decisão de deferimento e o parecer, pelo que a decisão deve ser bem fundamentada, nomeadamente, expondo-se os motivos que levaram ao afastamento do

parecer, a fim de assegurar a coerência e a lógica do teor da proposta no seu todo, evitando assim as incongruências verificadas no mesmo.

- 5) Nessa perspectiva, a decisão tomada pelo Presidente da Câmara Municipal é viciada e anulável por força da lei.
- 6) Sobre o prazo de revogação de actos anuláveis, o artigo 130.º do Código do Procedimento Administrativo prevê que:

“1. Os actos administrativos anuláveis só podem ser revogados com fundamento na sua invalidade e dentro do prazo do respectivo recurso contencioso ou até à resposta da entidade recorrida.

2. Se houver prazos diferentes para o recurso contencioso atende-se ao que terminar em último lugar.”

Nestes termos, estando o prazo para o recurso já ultrapassado, é difícil revogar a respectiva decisão pelos fundamentos expostos no artigo acima citado.

- 7) No despacho proferido pelo Presidente da Câmara Municipal em 21 de Dezembro de 2001, são detectados os seguintes problemas:
 - a) A autorização foi concedida com fundamento num regulamento que enferma de vícios, uma vez que o mesmo não prevê a data da sua entrada em vigor nem estipula o termo do prazo para a apresentação de candidaturas;
 - b) O objecto do pedido é diferente do objecto do regulamento citado, o que não foi fundamentado pelo Presidente da Câmara Municipal no seu despacho de deferimento;
 - c) Não foram expostos os argumentos acolhidos para a autorização;
 - d) Em 29 de Dezembro de 2000, o montante foi fixado em MOP 30.000. Posteriormente, em 21 de Dezembro de 2001, invocando o respectivo regulamento interno, o valor foi fixado em MOP 38.000. Qual destes valores é válido? Em situações normais, este último seria válido. Por aqui se pode verificar a atitude volúvel da entidade com competência para autorizar os pedidos em causa, não tendo a mesma fundamentado

tal mudança de valor!

- e) Na respectiva proposta, não foi devidamente explicado por que razão o prazo para a candidatura terminou em 19 de Dezembro. Nem foi explicado porque foi tomada a respectiva decisão no dia 21 de Dezembro. No esclarecimento prestado ao CCAC, o Presidente da Câmara Municipal explicou que o processo de concessão tinha sido concluído antes do prazo previsto, devido à aproximação dos feriados de Natal em Dezembro, argumento este que não convence pela sua irracionalidade e ilegitimidade! O Presidente, enquanto titular de cargo político, deve estar consciente de que uma decisão deste porte não deve ser tomada numa altura em que o seu mandato está prestes a terminar.

* * *

(11) **Diferença entre “sepulturas perpétuas” e “arrendamento perpétuo de sepulturas”**

No presente caso, são detectadas diversas questões jurídicas de relevante complexidade (as quais, de acordo com os dados facultados pelo IACM, nunca tinham sido estudadas de forma aprofundada pela ex-Câmara Provisória, nem pela entidade com competência decisória), nomeadamente:

- 1) Será que as “sepulturas perpétuas” são distintas do “arrendamento perpétuo de sepulturas”? Ou são conceitos idênticos?
- 2) No ordenamento jurídico da Região Administrativa Especial de Macau, a ex-Câmara Provisória tinha competência para conceder “sepulturas perpétuas” ou para proceder ao “arrendamento perpétuo de sepulturas”?
- 3) Será que existe uma relação entre o Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas, aprovado na altura, e o Regulamento dos Cemitérios Municipais, aprovado em 5 de Julho de 1961? Em caso de conflito, qual deles prevalece?

Ademais, importar ainda salientar o seguinte:

- 1) O Presidente autorizou o pedido do requerente A (Sr. Cheang), sem ter indicado o respectivo fundamento. Com que fundamento foi autorizado o pedido? Terá sido com base no Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas? Ou no Regulamento dos Cemitérios Municipais, aprovado em 1961 (este regulamento de 1961 não foi citado no despacho do Presidente da Câmara Municipal)?
- 2) O que se entende por “perpétuo”? É vitalício, para sempre? Ou refere-se apenas a um prazo relativamente longo, por forma a que as respectivas sepulturas possam de novo reverter para a ex-Câmara nas condições previstas?
- 3) Vejamos os pontos 2 a 4 do Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas que a seguir se transcrevem:

“2. Os requerentes deverão ser familiares do defunto em linha recta e a área solicitada deverá ser a mesma onde está enterrado o defunto.

3. A autorização é concedida para o uso de sepulturas de uma só vez, devendo o direito ao seu uso ser revertido a esta Câmara logo que se verificar a exumação das ossadas.

4. As presentes condições não são aplicáveis às sepulturas perpétuas concedidas anteriormente.”

Nestes termos, será que não foram impostas quaisquer restrições à concessão de sepulturas a título perpétuo no passado? Com a aprovação do Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas, as sepulturas passaram a ser concedidas a título provisório? A estas há restrições impostas?

Vejamos a seguir os pedidos apresentados pelos 10 requerentes (Quadro II), no sentido de se verificar se o objecto desses pedidos corresponde ao teor e âmbito da respectiva autorização.

Quadro II

Nome do requerente	Objecto do pedido
A	(...) a adquirir a referida sepultura a título perpétuo (...)
B	(...) autorizar a cedência, a título definitivo, (...), da sepultura (...)
C	(...) autorizar a aquisição da sepultura n.º xxx, para servir de sepultura perpétua (...)
D	(...) se digne autorizar a aquisição da campa (...)
E	(...) a adquirir a campa em causa a título perpétuo (...)
F	(...) a aquisição da sepultura a título perpétuo (...)
G	(...) autorizar com que a sepultura xxx permanecer eternamente (...)
H	(...) digne autorizar a aquisição da campa n.º xxx a título perpétuo (...)
I	(...) se digne autorizar a aquisição da campa n.º xxx (...)
J	(...) solicitar a aquisição da sepultura para servir de sepultura perpétua (...) [Este pedido original é em chinês.]

Pelo exposto, **verifica-se que quase todos os pedidos se reportaram à aquisição de sepultura perpétua (ou seja, à compra de sepultura perpétua). No entanto, o Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas, que foi proposto pela Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial e aprovado por deliberação da Câmara Municipal, regulamenta o arrendamento perpétuo de sepulturas.** Cremos que a aquisição de sepultura perpétua e o arrendamento perpétuo de sepulturas não são exactamente a mesma coisa. A ex-Câmara Provisória, como órgão competente, deveria definir e distinguir claramente estes dois conceitos.

O tratamento normal destes pedidos passaria por solicitar aos requerentes que fossem os mesmos rectificadas, dentro de determinado prazo, sob pena de rejeitados.

Para além disso, qual foi o critério utilizado na aprovação do arrendamento perpétuo de sepulturas? Seria atribuído apenas a quem em vida muito contribuiu para a sociedade? Parece-nos ter sido, de facto, este o critério adoptado ao longo do tempo (critério adoptado antes, após estes casos e até à presente data¹⁰⁰). **No entanto,**

¹⁰⁰ Por exemplo, na proposta n.º 031/SAL/2004, diz-se que "(...) *deu grandes contribuições para a sociedade de Macau, no âmbito das actividades filantrópicas, da promoção cultural e da indústria do turismo e diversões. Além disso, foi agraciado com vários louvores pelo Governo da RAEM. O seu contributo para a RAEM é indubitavelmente demonstrado (...)*".

aquando da autorização dos 10 pedidos acima referidos, o Presidente da Câmara Municipal nunca mencionou o respectivo critério como fundamento. É óbvio que tal situação originou injustiças entre os diversos requerentes, especialmente entre aqueles cujos pedidos foram anteriormente deferidos e indeferidos. Entretanto, o referido critério foi alterado, não tendo sido avançada qualquer explicação para essa alteração, levando, inevitavelmente, a suspeitar-se de discricionariedade no exercício das suas competências.

Não sabemos se o Presidente da Câmara Municipal, antes de autorizar os referidos pedidos, terá tido em consideração estas complexas questões. Cremos que não o fez, já que a ex-Câmara Provisória continuaria em funcionamento até Dezembro de 2001, aquando do término do mandato dos membros da Assembleia Municipal, criando-se, a 1 de Janeiro de 2002, o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais em sua substituição. Apesar de o IACM manter, de forma geral, as funções dos órgãos municipais, era previsível que viesse a ter novas perspectivas tanto na a nível da gestão de pessoal e da gestão do Instituto (e, na realidade, tem). Assim, na falta de razões e fundamentação, não deveria ter sido tomada uma decisão contrária à lei.

Existe uma outra particularidade no presente processo: Caso considere existir vícios nas autorizações do Presidente, a Administração pode revogar os respectivos actos. No entanto, desde então já se passaram 10 anos, sendo inútil a revogação pelas seguintes razões:

- (1) A respectiva decisão já foi executada, ou seja, as sepulturas já foram ocupadas (não temos informações que comprovem o contrário). O que quer dizer que, neste momento, já não é possível repor-se a situação existente há 10 anos atrás. Exemplo diferente é o de um indivíduo que cobrou, indevidamente, uma verba excessiva, podendo agora ser convidado a devolver o excesso recebido e a pagar os respectivos juros. Apesar de neste exemplo ser possível realizar-se a devolução, tal não poderá aplicar-se à situação em causa no presente processo, visto terem as mesmas natureza diferente.
- (2) Apesar de não se apresentar grande relevância, o presente caso serve no entanto como referência para reflexão devido à sua natureza.

* * *

As questões supracitadas também de encontram reflectidas no regulamento administrativo elaborado posteriormente.

Este Regulamento Administrativo n.º 37/2003, de 24 de Novembro (que aprova o Regulamento de administração, funcionamento e fiscalização dos cemitérios) pode no entanto servir de referência, especialmente os seus artigos 14.º e 26.º que dispõem o seguinte:

“Direito de uso prolongado de sepultura

O Chefe do Executivo pode conceder o direito de uso prolongado de sepultura a determinada individualidade em virtude de factos considerados relevantes, nomeadamente, dos seus méritos pessoais, contributo para a sociedade, serviços prestados à RAEM ou por ter perdido a vida em defesa do interesse público.” (artigo 14.º)

“Direitos adquiridos

Os direitos dos particulares relativos às tradicionalmente designadas «sepulturas perpétuas», em cemitérios públicos, mantêm-se com o conteúdo e nas condições em que foram adquiridos.” (artigo 26.º)

Neste regulamento administrativo, distinguem-se os dois conceitos:

- (1) O “direito de uso prolongado de sepultura”;
- (2) A “sepultura perpétua”.

Apesar de não se pode aplicar directamente o Regulamento Administrativo n.º 37/2003 na análise do presente processo, este pode comprovar o nosso entendimento de que a “sepultura perpétua” e o “arrendamento perpétuo de sepulturas” são dois conceitos distintos.

* * *

A outra questão resulta do Regulamento dos Cemitérios Municipais, aprovado em 1961 e ainda vigente em 2001. Nos termos do artigo 28.º do respectivo Regulamento:

“As pessoas que pretendam adquirir sepulturas perpétuas ou jazigos de família e bem assim gavetas-ossários¹⁰¹, deverão fazer o pedido à Câmara, devendo o interessado preencher o impresso a que se refere o artigo 25.º do presente regulamento.”

Dispõe o artigo 29.º o seguinte:

“As pessoas que pretendam apenas o aluguer das sepulturas¹⁰² deverão informar o fiel da sua intenção e assinar uma declaração pela qual se comprometem a pagar o preço do aluguer dentro de 30 dias e, não o satisfazendo, serão executadas pelo meios ordinários.”

Parece que, no respectivo Regulamento, não se estipulou qualquer condição para a compra de sepulturas a título perpétuo ou para o aluguer de sepulturas. No entanto, após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, deixa de ser possível “comprar sepulturas a título perpétuo”, considerando que o Governo da RAEM não pode vender terreno público. O Governo da RAEM, quanto muito, poderá atribuir o “direito de uso perpétuo” através do arrendamento, sujeito contudo a certas condições e limites. Neste sentido, o artigo 7.º da Lei Básica pode servir de referência:

“Os solos e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedade do Estado, salvo os terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau é responsável pela sua gestão, uso e desenvolvimento, bem como pelo seu arrendamento ou concessão a pessoas singulares ou colectivas para uso ou desenvolvimento. Os rendimentos daí resultantes ficam exclusivamente à disposição do Governo da Região Administrativa Especial de Macau.”

Quer isto dizer que o Presidente da Câmara Municipal só poderia ter dado de arrendamento as referidas sepulturas para o respectivo uso, e sujeitado o mesmo a

¹⁰¹ O sublinhado é do CCAC.

¹⁰² *Idem.*

determinadas condições e limites. Apesar de o Presidente não ter indicado claramente nos respectivos despachos o teor e o âmbito da autorização, citou, no entanto, o Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas. Neste sentido, deverá interpretar-se a respectiva autorização como se reportando apenas ao direito de uso único da sepultura até à exumação dos restos mortais, altura em que a mesma terá que ser devolvida ao IACM.

* * *

7. Papel da entidade tutelar no presente processo

Suspeita-se que a autorização da respectiva atribuição de sepulturas tenha tido como contrapartida a oferta de vantagens ou tenha sido realizada sob instruções superiores.

Aquando da prestação de informações no CCAC, em 26 de Abril de 2011, o Presidente da Câmara Municipal foi questionado sobre os critérios para a autorização de pedidos relacionados com as sepulturas, tendo indicado o seguinte:

“Naquela altura de transição do Leal Senado a Câmara Municipal de Macau Provisória, e depois a IACM, houve alguns pedidos de campas, e existe um entendimento quase unânime na altura do Leal Senado até a IACM, que é necessário tranquilizar as pessoas, evitando o surgimento de dúvidas e problemas no período de transição da administração Portuguesa para RAEM. E demais, a exumação do osso que exigem a presença do requerente e um complexo procedimento, para as pessoas que vão sair de Macau e residir noutra País pode ser prejudicial.

A testemunha disse que durante a apreciação de aprovação ou não do pedido acima referido, não recebeu nenhuma ordem ou influência.

A testemunha disse que na altura decidiram elaborar um regulamento (discutido por uma Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial, que inclui o Lei Hon (falecido), Ao Kam San, etc.), que denominou depois por “Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas”, fixando o preço e serviu como critério de aprovação dos pedidos.

(...)

Na apreciação dos pedidos nunca chegou a receber ordens ou sugestões externas, porque a Câmara é uma entidade autónoma e as decisões são homólogas pela Tutela com apoio do SAFP.”

O Presidente esclareceu que as decisões da ex-Câmara Provisória tinham que ser apresentadas à entidade tutelar para a respectiva homologação. Sobre esta questão, salientamos os seguintes pontos:

(1) Não se encontra qualquer documento que comprove a existência de “homologação” no presente processo;

(2) Em termos jurídicos, a submissão da decisão para a “homologação da entidade tutelar” significa o seguinte:

- a) O órgão competente era o Presidente da Câmara Provisória (por lhe terem sido subdelegadas as respectivas competências);
- b) A decisão tomada pelo Presidente que não fosse homologada pela entidade tutelar não produzia efeitos externos. Ou seja, em geral, esta decisão não poderia ser executada (caso o respectivo acto já tivesse sido executado, poderia ser objecto de ratificação para reparar o vício);
- c) A responsabilidade deveria ainda ser imputada ao órgão competente, o Presidente da Câmara Municipal;
- d) A par disso, não existia qualquer diploma legal que previsse a obrigação de submissão da decisão de atribuição de sepulturas à entidade tutelar para a respectiva homologação. Todavia, em relação à aprovação do regulamento interno atrás referido por parte da Câmara Municipal, esta devia, em conformidade com o disposto no n.º 5 do artigo 12.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, **remeter a acta à entidade tutelar no prazo de cinco dias. Com base nisto, a entidade tutelar tinha condições para tomar conhecimento da existência daquele regulamento;**
- e) No caso de não ter sido submetida a acta à entidade tutelar para a respectiva homologação (constituindo esta uma prova da aprovação do regulamento interno atrás referido), é óbvio o incumprimento das

disposições legais. Tendo em conta que, **para além de ter obrigação e condições para tomar conhecimento da falta cometida pela Câmara Municipal, no que se refere ao incumprimento da lei, a então entidade tutelar tinha ainda condições para zelar pelo cumprimento do princípio da legalidade por parte da entidade tutelada** (vide o n.º 1 do artigo 47.º da Lei n.º 24/88/M), deveria a mesma zelar pela submissão da acta por parte da Câmara Municipal. É de frisar que aquela lei não era recente e já existia desde 1988.

Dispõe o artigo 5.º do Código Civil que:

“A ignorância ou má interpretação da lei não justifica a falta do seu cumprimento nem isenta as pessoas das sanções nela estabelecidas.”

Até ao presente, a disposição relativa à submissão das actas mantém-se a mesma, estipulada nomeadamente no n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento Administrativo n.º 32/2001, de 18 de Dezembro (Organização e funcionamento do Instituto para os Assuntos Cívicos Municipais) que a seguir se transcreve:

“1. As actas das reuniões dos órgãos do IACM devem ser remetidas à tutela no prazo de cinco dias após a sua aprovação.”

- f) Segundo declarou o Presidente da Câmara Municipal ao CCAC, a respectiva deliberação seria submetida à entidade tutelar para homologação. Assim, tanto o Presidente como a entidade tutelar teriam que assumir a responsabilidade pelas ilegalidades que viessem a ser verificadas após a homologação da respectiva acta e regulamento pela entidade tutelar.

* * *

Visto que mencionámos acima a questão da tutela, vejamos os conceitos e o regime jurídico sobre a mesma, a fim de perceber melhor as responsabilidades da entidade tutelar e da entidade tutelada no presente processo.

A ex-Câmara Provisória gozou de autonomia administrativa e financeira mas esteve sujeita à tutela do Chefe do Executivo. O Chefe do Executivo delegou a

respectiva tutela no Secretário para a Administração e Justiça.

Assistindo-se por isso, no âmbito deste processo, a uma relação de tutela.

Debrucêmo-nos, antes de mais, sobre os traços fundamentais do regime jurídico da tutela.

1. A “tutela administrativa” pressupõe a existência de duas pessoas colectivas distintas, a “entidade tutelar” e a “entidade tutelada”. Uma destas pessoas colectivas é necessariamente uma pessoa colectiva pública. Geralmente, é a entidade tutelada.

A “tutela administrativa” apresenta diferenças de regime quando comparadas com outros regimes de supervisão:

- (1) Em primeiro lugar, a “entidade tutelar” e a “entidade tutelada” são pessoas colectivas distintas ou pertencem a órgãos diferentes. Esta característica já a afasta do regime de supervisão estabelecido no interior de uma mesma pessoa colectiva, que configura uma situação de supervisão interna.
- (2) A tutela é diferente da supervisão jurídica que só pode ser exercida pelo Tribunal;
- (3) Não se confunde a tutela com certos tipos de supervisão interna, tais como a sujeição a autorização ou aprovação.

2. Em relação ao âmbito da tutela, podem ser consideradas duas finalidades:

Quanto ao fim:

- (a) visa controlar o conteúdo das decisões (tomadas pela entidade tutelada);
- (b) visa controlar a legalidade.

Em relação a (a), a entidade tutelar deve indagar se essa decisão é uma decisão oportuna e conveniente, especialmente no âmbito da gestão administrativa, financeira e técnica. A legalidade da respectiva decisão não constitui objecto da tutela (no entanto, face à existência de indícios de ilegalidade, a entidade tutelar deverá ainda

proceder ao respectivo tratamento).

Em relação a (b), a entidade tutelar deve apurar se essa decisão está ou não conforme a lei.

Segundo a doutrina tradicional, a tutela administrativa pode dividir-se em cinco modalidades:

(1) Tutela integrativa:

É aquela que consiste no poder de autorizar ou aprovar os actos da entidade tutelada.

Em relação à autorização, a entidade tutelada só pode praticar actos previamente autorizados.

Em relação à aprovação, a entidade tutelada pode praticar actos antes de obter a respectiva aprovação, mas estes não produzem quaisquer efeitos. Apenas com a aprovação da entidade tutelar, os actos são eficazes. Em suma, sem a aprovação, a entidade tutelada não pode executar as respectivas decisões (actos).

(2) Tutela inspectiva:

Consiste no poder de fiscalização da organização e funcionamento da entidade tutelada.

(3) Tutela sancionatória:

A entidade tutelar tem o poder de sancionar a entidade tutelada, isto é, a entidade tutelar poderá aplicar sanções por irregularidades que tenham sido detectadas na entidade tutelada. É uma tutela disciplinar.

(4) Tutela revogatória:

É o poder da entidade tutelar revogar os actos administrativos praticados pela entidade tutelada.

(5) Tutela substitutiva:

É o poder da entidade tutelar suprir as omissões da entidade tutelada, substituindo-se a ela na prática de actos (decisões) legalmente devidos.

* * *

No âmbito da tutela administrativa, aplicam-se os seguintes quatro princípios:

- (1) A tutela administrativa não se presume, pelo que só existe quando e nos termos em que a lei expressamente a preveja.
- (2) O âmbito e as modalidades da tutela administrativa são apenas os que a lei previr e não se presumem.
- (3) A entidade tutelar não tem o poder de dar ordens à entidade tutelada mas tem o poder de elaborar orientações, por forma a definir as linhas gerais e o âmbito de actividade a desenvolver pela entidade tutelada.
- (4) Em relação às decisões tomadas pela entidade tutelar, estando preenchidos todos os requisitos previstos na lei processual, a entidade tutelada poderá apresentar a respectiva reclamação ou recurso administrativo ou contencioso.

Concluindo, a entidade tutelar tem o dever de controlar o conteúdo e a legalidade dos actos praticados pela entidade tutelada, assegurando que a entidade tutelada funciona e cumpre as suas funções no enquadramento legal.

Esta é, de facto, a finalidade do regime da tutela administrativa.

* * *

No regime jurídico dos municípios, o legislador definiu expressamente o âmbito da respectiva tutela. Nos termos dos artigos 46.º e 47.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro (Regime Jurídico dos Municípios):

*“Artigo 46.º
(Tutela administrativa)”¹⁰³*

Compete ao Governador o exercício da tutela administrativa sobre os municípios, que pode delegar num Secretário-Adjunto.”¹⁰⁴

*“Artigo 47.º
(Competência da entidade tutelar)”¹⁰⁵*

1. No uso dos seus poderes de tutela inspectiva compete ao Governador, através da análise das actas dos órgãos municipais:

a) Zelar pelo cumprimento da legalidade;

b) Promover a realização de inspecções, inquéritos e sindicâncias, se necessário através de serviços da Administração, à actividade dos órgãos municipais e respectivos serviços;

¹⁰³ A linguagem jurídica mais correcta deve ser:

“Artigo 46.º (Tutela administrativa, expressão esta que corresponde em chinês a “行政監管” e deverá ler-se “行政監督”)

Compete ao Chefe do Executivo (no texto original é Governador, designação esta que, no termos do disposto na Lei de Reunificação, deve ser interpretada como Chefe do Executivo) o exercício da tutela administrativa sobre os municípios, que pode delegar num Secretário-Adjunto.”

¹⁰⁴ Alterado pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho.

¹⁰⁵ A linguagem jurídica mais correcta deve ser:

“Artigo 47.º (Competência da entidade tutelar, expressão esta que corresponde em chinês a “監管人的職權” e deverá ler-se “監督實體的權限”)

1. No uso dos seus poderes de tutela inspectiva compete ao Chefe do Executivo (no texto original é Governador, designação esta que, no termos do disposto na Lei de Reunificação, deve ser interpretada como Chefe do Executivo), através da análise das actas dos órgãos municipais:

a) Zelar pelo cumprimento da legalidade, cuja tradução em chinês “注視對本地區合法性的遵守” deverá ser substituída por “致力於對本地區合法性的遵守”;

(...).

2. No uso dos seus poderes de tutela correctiva compete ao Chefe do Executivo aprovar as deliberações das Assembleias Municipais sobre:

- a) Plano de actividades e respectivas alterações;*
- b) Orçamento do município e orçamentos suplementares;*
- c) Contas de gerência do município;*
- d) Estrutura orgânica dos serviços municipais e dos quadros de pessoal permanente e suas alterações;*
- e) Contracção de empréstimos;*
- f) Posturas que cominem multas e tabelas que criem ou alterem taxas;*
- g) Celebração de acordos com entidades exteriores ao Território;*
- h) Matérias constantes da última parte da alínea j) do n.º 1 do artigo 29.º*

3. As deliberações, a que se refere o número anterior, são enviadas à tutela acompanhadas do processo que as instruiu, após aprovação da Assembleia Municipal.

4. Compete ao Governador resolver os conflitos de competência entre os municípios e os órgãos da administração central.”

c) *Solicitar esclarecimentos sobre quaisquer deliberações tomadas, os quais devem ser prestados pelo órgão respectivo no prazo de quinze dias.*

2. No uso dos seus poderes de tutela correctiva compete ao Governador aprovar as deliberações das Assembleias Municipais sobre:

a) *Plano de actividades e respectivas alterações;*

b) *Orçamento do município e orçamentos suplementares;*

c) *Contas de gerência do município;*

d) *Estrutura orgânica dos serviços municipais e dos quadros de pessoal permanente e suas alterações;*

e) *Contracção de empréstimos;*

f) *Posturas que cominem multas e tabelas que criem ou alterem taxas;*

g) *Celebração de acordos com entidades exteriores ao Território;*

h) *Matérias constantes da última parte da alínea j) do n.º 1 do artigo 29.º.*

3. *As deliberações, a que se refere o número anterior, são enviadas à tutela acompanhadas do processo que as instruiu, após aprovação da Assembleia Municipal.*

4. *Compete ao Governador resolver os conflitos de competência entre os municípios e os órgãos da administração central.”¹⁰⁶*

* * *

No estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, o Chefe do Executivo delegou a tutela da ex-Câmara Provisória no Secretário para a Administração e Justiça através do Regulamento Administrativo n.º 6/1999, de 20 de Dezembro. Dispõe o artigo 2.º do respectivo Regulamento Administrativo, o seguinte:

¹⁰⁶ Alterado pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho.

“Secretário para a Administração e Justiça

1. O Secretário para a Administração e Justiça exerce as competências nas seguintes áreas da governação:

- 1) Administração Pública;*
- 2) Assuntos cívicos e municipais**¹⁰⁷;*
- 3) Tradução e divulgação jurídicas;*
- 4) Assuntos legislativos e de administração de justiça;*
- 5) Reinserção social;*
- 6) Identificação Civil e Criminal;*
- 7) Orientação e coordenação dos sistemas registral e notarial;*
- 8) Produção do Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau.*

2. Para efeitos do número anterior, ficam na dependência hierárquica ou tutelar do Secretário para a Administração e Justiça, conforme aplicável, os serviços e entidades especificados no Anexo II ao presente regulamento administrativo, e que dele faz parte integrante.”

Pela redacção dos artigos 46.º e 47.º do Regime Jurídico dos Municípios (Lei n.º 24/88/M), compreendemos que as modalidades de tutela previstas compreendem a tutela inspectiva e a tutela integrativa, sendo óbvio que não se incluem os seguintes poderes de tutela:

- o poder de tutela sancionatória;
- o poder de tutela substitutiva; e
- o poder de tutela revogatória.

¹⁰⁷O sublinhado é do CCAC.

Os artigos acima citados indicam claramente que **no âmbito da tutela, a entidade tutelar deve (ou zela por) assegurar a legalidade no procedimento e no conteúdo dos actos praticados pela entidade tutelada** (ex-Câmara Provisória, actualmente o IACM), **bem como a conveniência e a oportunidade das respectivas decisões**, correspondendo estas últimas à tutela de mérito. Por isso, dispõe o n.º 7 do artigo 30.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, o seguinte:

“7. O recurso para o plenário da Câmara Municipal pode ter por fundamento a ilegalidade, a inoportunidade ou a inconveniência da decisão e será apreciado no máximo até à segunda reunião do órgão após a sua recepção.”

As impugnações administrativas apresentadas à Câmara Municipal podiam ter por fundamento a inconviniência e a inoportunidade¹⁰⁸. Assim, cremos que, aquando da apresentação de recursos hierárquicos, estes poderiam lançar mão destes fundamentos. Ou seja, a entidade tutelar deveria ter exercido o seu poder tutelar nestas três vertentes (fiscalizando a legalidade, a oportunidade e a conveniência).

Sobre a tutela administrativa, iremos proceder a uma análise comparativa.

Alguns artigos da Lei n.º 24/88/M de Macau têm origem na legislação autárquica de Portugal, dos quais se destacam os seguintes:

- (1) Artigo 6.º (Princípio da independência)¹⁰⁹;
- (2) N.º 7 do artigo 30.º (O recurso para o plenário da Câmara Municipal pode ter por fundamento a ilegalidade, a inoportunidade ou a inconveniência);
- (3) Alínea a) do n.º 1 do artigo 47.º (A entidade tutelar zela pelo cumprimento da legalidade).

Antigamente, em Portugal, o Governo exercia o poder tutelar sobre as assembleias municipais nas duas vertentes, nomeadamente, a tutela da legalidade e tutela de mérito. Posteriormente, o controlo da legalidade passou a ser a única forma

¹⁰⁸ Em termos gerais, não se pode interpor recurso contencioso de actos (decisões) administrativos com este tipo de fundamento, nos termos do artigo 20.º do Código do Processo Administrativo Contencioso, que diz: “*Excepto disposição em contrário, o recurso contencioso é de mera legalidade e tem por finalidade a anulação dos actos recorridos ou a declaração da sua nulidade ou inexistência jurídica.*”

¹⁰⁹ Refere-se à legislação de Macau.

de tutela exercida pelo Governo sobre os mesmos órgãos municipais, para fazer face ao desenvolvimento do sistema constitucional – para reforçar e alargar o poder local, bem como para concretizar os princípios da descentralização e da autonomia, tendo sido ainda criada a figura do representante do Governo junto dos órgãos municipais. Situação que, posteriormente, foi prevista expressamente na lei.

Dispõe o artigo 92.º da Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, de Portugal que:

“Enquanto autoridade tutelar, compete ao governador civil:

a) Velar pelo cumprimento das leis gerais do Estado por parte dos órgãos autárquicos;

b) Promover a realização de inquéritos, se necessário através dos serviços da Administração Central, à actividade dos órgãos autárquicos e respectivos serviços, precedendo parecer do conselho distrital.”

Neste sentido, segundo a doutrina e jurisprudência portuguesas, a tutela exercida pelo Governo sobre os órgãos municipais é meramente de legalidade, excluindo-se assim a tutela de mérito.

Ainda que se entenda ser aplicável esta teoria a Macau, somos da opinião de que é necessário ter em consideração a realidade de Macau: (1) O poder político dos órgãos municipais não é reconhecido; (2) O poder dos órgãos municipais foi reduzido, deixando estes de ter poder regulamentar externo, pelo que a tutela de mérito não está completamente excluída.

Nas palavras do jurista alemão, Philipp Heck, *“Aquele que aplique uma norma, aplica o correspondente ordenamento jurídico; aquele que explique um preceito legal, explica o correspondente ordenamento jurídico”*, o que tem a sua razão de ser!

A par disso, tanto a pretensão da Câmara Municipal de elaborar em 2001 o Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas como a decisão tomada efectivamente sobre a atribuição de sepulturas deveriam ter constado do plano de actividades do ano de 2001. Em conformidade com o disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 47.º da Lei n.º 24/88/M, os planos de actividades e as alterações posteriores devem ser submetidas à aprovação da entidade tutelar – constituindo estas objecto da tutela, pelo que a entidade tutelar tem condições e fundamento para

intervir no assunto.

Todavia, não existem documentos que façam referência à respectiva submissão ou aprovação. Caso tenha conhecimento do assunto, a entidade tutelar tem o poder de actuar e ainda de recusar a respectiva aprovação.

Por outro lado, ainda que seja da competência do presidente da Câmara Municipal deferir os pedidos de sepulturas, foi foco de atenção por parte da população a eventual existência de irregularidades na tomada de decisão sobre o deferimento dos pedidos em causa, uma vez que um dos beneficiários é familiar de um assessor do Gabinete da Secretária. Após a revelação do caso ao público, não foi possível apurar a verdade. É óbvio que está em causa o cumprimento rigoroso do princípio da imparcialidade. Face a esta situação e tendo em consideração o indivíduo envolvido, a natureza do caso e ainda a imagem de imparcialidade que devem ter os serviços da Administração Pública, a entidade tutelar tinha condições para tomar melhores providências, partindo do pressuposto de que o princípio da imparcialidade é cumprido com rigor.

Sobre o princípio da imparcialidade¹¹⁰, citamos as palavras do eminente jurisconsulto versado em Direito Administrativo, Professor Doutor Freitas do Amaral:

“Decorre do princípio da imparcialidade o dever de os órgãos e agentes administrativos não intervirem em procedimentos sempre que existam razões para que terceiros possam legitimamente suspeitar da isenção e da rectidão da sua conduta (...). O princípio da imparcialidade visa, igualmente, a protecção da confiança dos cidadãos na Administração Pública (...).”¹¹¹

Por seu turno, o Professor Doutor Vieira de Andrade, num parecer jurídico não tornado público, considera que:

“(...) as garantias legais da imparcialidade administrativa funcionam como garantias da imagem e do bom nome da Administração, conjurando, através das proibições, situações de perigo, em que, além da tentação que se oferece ao agente, pode germinar a suspeita pública relativamente à falta de isenção dos órgãos

¹¹⁰Dispõe o artigo 7.º do Código do Procedimento Administrativo que “No exercício da sua actividade, a Administração Pública deve tratar de forma justa e imparcial todos os que com ela entrem em relação.”

¹¹¹ Cfr. a sua obra *Os Princípios do Direito Administrativo*, páginas 59 e 72.

administrativos. A protecção legal do bem jurídico imparcialidade alarga-se, assim, demarcando uma zona envolvente que se julga adequada a prevenir a respectiva lesão. Neste plano, a ilicitude e de perigo, bastando, para concluir pelo incumprimento das proibições, que se verifiquem os comportamentos susceptíveis de configurarem o perigo de aproveitamento ou do favorecimento pessoal, independentemente da verificação do dano, isto é, de uma violação efectiva do princípio da imparcialidade. Na verdade, a enunciação legal das hipóteses de impedimento, em concretização do princípio da imparcialidade, parece revelar a intenção de proibir, para além das actuações ‘parciais’, a própria criação de situações de perigo para a imparcialidade do agente administrativo. Por outras palavras, o ilícito definido nas normas de impedimento não é apenas o que corresponde à violação do bem jurídico da imparcialidade, mas, autonomamente, o que corresponde ao pôr-em-perigo essa mesma imparcialidade.”¹¹²

Em relação à atribuição das dez sepulturas perpétuas por parte da ex-Câmara Provisória, a entidade tutelar deveria ter tomado em consideração uma série de questões fundamentais, tais como:

- (1) Será que foi cumprida a lei (do ponto de vista material e processual) no decorrer de todo o procedimento de autorização da atribuição de sepulturas?
- (2) Seria “oportuna” e “conveniente” a autorização dos pedidos de sepulturas numa altura em que a Câmara Provisória estava prestes a extinguir-se¹¹³ e a menos de 20 dias do término do mandato dos vereadores? Ou existiam razões especiais para se promover o tratamento urgente desses pedidos? Para além disso, todos os pedidos já aguardavam autorização por um longo período de tempo.
- (3) Numa altura em que esta entidade passava por grandes transformações (a ex-Câmara Provisória viria a ser substituída pelo IACM), a entidade tutelar poderia ter emitido orientações genéricas (não ordens, já que estas têm natureza diferente.), à ex-Câmara Provisória no sentido de esta se abster de tomar grandes decisões que poderiam vir a traduzir-se num encargo a longo prazo para a instituição recentemente criada. No caso

¹¹² Vide o seu parecer, página 7.

¹¹³ Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 17/2001, de 17 de Dezembro, “São extintos o Município de Macau Provisório e o Município das Ilhas Provisório e dissolvidos os respectivos órgãos municipais provisórios.”

de ser necessário tomar este tipo de decisão, a entidade tutelar deveria ter sido previamente notificada. Isto porque de acordo com o disposto no artigo 95.º da Lei Básica, os órgãos municipais continuam a ser incumbidos pelo Governo de servir a população, o que não corresponde à independência¹¹⁴ que em Portugal é garantida a nível constitucional. Desta forma, o Governo tem o poder de emitir orientações genéricas, com vista a garantir a legalidade da Administração.

- (4) Ao ter tomado conhecimento do respectivo assunto, a entidade tutelar tomou ou não medidas para se inteirar do mesmo?
- (5) Após a revelação do assunto por parte da comunicação social, a entidade tutelar da ex-Câmara Provisória e do IACM emitiu, no dia seguinte, um esclarecimento escrito não tendo, no entanto, anunciado medidas concretas para a realização de uma investigação objectiva e independente (instruindo a entidade tutelada para proceder a uma investigação, por exemplo). Terá sido essa a única ou a melhor medida para tratar o assunto?
- (6) De acordo com o disposto no artigo 46.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, existiriam ou não condições para solicitar ao Chefe do Executivo a avocação da respectiva tutela e propor ao mesmo a instrução de um processo de inquérito administrativo, no intuito de repor a verdade dos factos?
- (7) Visto existirem rumores de que um assessor do Gabinete de um Secretário se encontrava envolvido no assunto, antes de ser averiguado o caso, o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais deveria ter respondido perante o público, uma vez que este está na posse de todas as informações escritas existentes sobre o assunto e, a par disso, a maioria dos trabalhadores directa ou indirectamente envolvidos no tratamento do assunto ainda exerciam funções no IACM. Daí que deveria ter sido o IACM a realizar o respectivo esclarecimento ou a proceder a uma investigação interna. No entanto, até agora, segundo as informações obtidas pelo CCAC, o IACM não tomou quaisquer diligências sobre esta matéria.

¹¹⁴De facto, em Portugal, também se assistiu à alteração da tutela exercida pelo Governo sobre os órgãos municipais, no âmbito da legalidade e do mérito, e que passou a consistir meramente no controlo da legalidade.

Importa acrescentar que de acordo com as informações complementares prestadas pelo Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça no primeiro decêndio de Julho, o IACM instruiu em Outubro de 2010 um processo de investigação sumária, cujo objecto de investigação não foi a atribuição de sepulturas, mas sim a existência de irregularidades por parte do pessoal no que se refere à revelação dos documentos internos a terceiros, não estando este, assim, relacionado com o presente processo de investigação. Mais considerando que foi instruído um processo de investigação por parte do Ministério Público, não aprofundamos mais a análise da mesma questão.

- (8) Para além disso, nos termos do artigo 47.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, **um dos meios à disposição para o exercício dos poderes de tutela consistia na análise das actas dos órgãos municipais. A par disso, conforme o n.º 5 do artigo 12.º do mesmo diploma,** “as actas devem ser remetidas à entidade tutelar no prazo de cinco dias após a sua aprovação.” Relativamente à atribuição das referidas sepulturas, a conclusão será uma das seguintes:
- a) **A Câmara Municipal submeteu as respectivas actas (onde foram aprovados os dez pedidos de sepulturas, com base no Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas) à entidade tutelar. No entanto, a entidade tutelar, ou não procedeu à respectiva apreciação, ou procedeu a uma apreciação deficiente, não tendo detectado qualquer problema. Neste caso, a entidade tutelar deveria assumir a respectiva responsabilidade;**
- b) **Uma outra possibilidade é a de a Câmara Municipal não ter submetido à entidade tutelar as suas actas, devendo neste caso as respectivas responsabilidades ser imputadas ao Presidente da Câmara Municipal** que autorizou as atribuições de sepulturas em causa; **no entanto, a entidade tutelar teria o dever de pedir a submissão das respectivas actas por parte da entidade tutelada.**
- (9) Por outro lado, perante esta situação, consideramos que se deve cumprir o disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 50.º do Código do Procedimento Administrativo, que a seguir se transcreve:

“1. O titular de órgão ou agente deve pedir dispensa de intervir

no procedimento quando ocorra circunstância pela qual possa razoavelmente suspeitar-se da sua isenção ou da rectidão da sua conduta, e designadamente:

(...)

d) Se houver inimizade grave ou grande intimidade entre o titular do órgão ou agente, ou o seu cônjuge e a pessoa com interesse directo no procedimento, acto ou contrato.

(...)”

Depois de verificar todos os documentos disponibilizados e de proceder a uma análise profunda da matéria, concluímos que a respectiva tutela não foi suficiente, ainda que objectivamente existissem condições para a reforçar.

* * *

8. Existência de situações de impedimento

Em relação à questão de impedimento ou conflito de interesse, dispõe o artigo 46.º do vigente Código do Procedimento Administrativo, que:

“1. Nenhum titular de órgão ou agente da Administração Pública pode intervir em procedimento administrativo, ou em acto ou contrato de direito público ou privado da Administração, nos casos seguintes:

a) Quando nele tenha interesse, por si, como representante ou como gestor de negócios de outra pessoa;

b) Quando, por si, ou como representante de outra pessoa, nele tenha interesse o seu cônjuge, algum parente ou afim em linha recta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum;

c) Quando, por si, ou como representante de outra pessoa, tenha interesse em questão semelhante à que deva ser decidida, ou quando tal situação se verifique em relação à pessoa abrangida pela alínea anterior;

d) Quando tenha intervindo no procedimento como perito ou mandatário ou haja dado parecer sobre questão a resolver;

e) Quando tenha actuado no procedimento como perito ou mandatário o seu cônjuge, parente ou afim em linha recta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum;

f) Quando contra ele, seu cônjuge ou parente em linha recta esteja intentada acção judicial proposta por interessado ou pelo respectivo cônjuge;

g) Quando se trate de recurso de decisão proferida por si, ou com a sua intervenção, ou proferida por qualquer das pessoas referidas na alínea b) ou com intervenção destas;

h) Quando se trate de questão relativa a um particular que seja membro de uma associação de defesa de interesses económicos ou afins, da qual também faça parte o titular do órgão ou agente.

2. Excluem-se do disposto no número anterior as intervenções que se traduzam em actos de mero expediente, designadamente actos certificativos.”

No presente processo, são de salientar os seguintes pontos:

- (1) Suspeitava-se que uma das dez sepulturas atribuídas teria sido atribuída a um familiar de um assessor do Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça. No entanto, quem tinha o poder de autorizar a respectiva atribuição não era a entidade tutelar (Secretária), mas sim o Presidente da Câmara Municipal (a quem foram subdelegados os respectivos poderes). Neste sentido, não se verifica qualquer situação de impedimento pela existência de relações familiares.
- (2) Em relação à questão de saber se existiram razões especiais que tivessem levado a entidade com o poder de autorização a tomar uma decisão contrária à lei ou aos critérios já existentes (que podiam ser critérios internos definidos pelo próprio), visto que já se passaram 10 anos, é muito difícil proceder à respectiva investigação e, a par disso, existe uma outra questão jurídica que lhe está relacionada, nomeadamente o termo do prazo de prescrição do procedimento penal, o qual será analisado abaixo.

- (3) Após a análise de todas as provas constantes do processo, não se detectou qualquer violação ao regime de impedimentos.

Com efeito, constitui razão de impedimento apenas a situação em que se verifica a existência de relações familiares ou de interesses entre o indivíduo que possui o poder de decisão e o requeente. No entanto, no presente processo não se verifica esta situação.

* * *

9. Existência de abuso de poder e prescrição do procedimento penal

Em relação ao conceito de abuso de poder, prevê o artigo 347.º do Código Penal o seguinte:

“O funcionário que, fora dos casos previstos nos artigos anteriores, abusar de poderes ou violar deveres inerentes às suas funções, com intenção de obter, para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou de causar prejuízo a outra pessoa, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.”

Este artigo prevê vários requisitos para a consumação deste tipo de crime, designadamente:

- (1) abusar de poderes inerentes às suas funções (ou violar deveres inerentes às suas funções);
- (2) ter intenção de obter, para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou de causar prejuízo a outrem;
- (3) praticar o respectivo acto com dolo.

A intenção do legislador, na tipificação deste crime, é assegurar que os funcionários públicos actuem, no exercício das suas funções, com respeito pelos

princípios jurídicos fundamentais, especialmente, os princípios da igualdade, da imparcialidade, da justiça e da proporcionalidade. Os poderes e deveres a que se refere o presente artigo são os poderes e deveres adstritos às funções dos funcionários públicos. Assim, várias situações são passíveis de constituir abuso de poder, nomeadamente as seguintes:

(1) Exceder os limites dos poderes conferidos (com o pressuposto de que aos funcionários públicos foram atribuídas competências) (incompetência relativa);

(2) Não cumprir a lei ou ultrapassar o âmbito legal (violação da lei)... ; e

(3) Usar os respectivos poderes para fim diverso daquele para o qual eles lhe foram conferidos (desvio de poder).

A jurisprudência e a doutrina é unânime em considerar que se a entidade que não tem competência originária para lidar com determinado assunto (incompetência absoluta) toma uma decisão sobre o mesmo, ela actua em usurpação de poderes, o que não é o mesmo que abuso de poder, constituindo esse acto uma outra ilegalidade.

Em relação aos deveres, todos os funcionários públicos devem cumprir no exercício das suas funções, os deveres gerais e os deveres especiais, definidos de acordo com as especificidades das respectivas funções.

Para além disso, quanto ao benefício ilegítimo, o legislador admite que este possa assumir natureza patrimonial ou não patrimonial, traduzindo-se este na prática de abuso de poder, sendo, de qualquer forma, lesivo do bom funcionamento da Administração ou do princípio da justiça e da imparcialidade.

A par disso, em relação ao prejuízo a terceiros, também o legislador não exige que o mesmo seja patrimonial ou que se verifique relativamente à Administração, concedendo que essa intenção de provocar prejuízo se possa dirigir aos destinatários do acto.

Pelo exposto, visto que a entidade tutelar não tem o poder de autorizar a atribuição de sepulturas e que o respectivo procedimento é da responsabilidade e foi de facto decidido pelo Presidente da ex-Câmara Provisória, não há condições, na presente fase, para comprovar a prática de abuso de poder por parte da entidade tutelar.

Para além disso, é de salientar um ponto ainda mais importante:

Caso se venham a obter provas da prática de abuso de poder, o seu agente, contudo, já não poderá ser criminalmente responsabilizado, **considerando que os casos em questão tiveram lugar em 2000/2001 e o prazo de prescrição do procedimento penal é de 5 anos. Assim, o respectivo procedimento penal já se extinguiu.**

Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 110.º do Código Penal:

“1. O procedimento penal extingue-se, por efeito de prescrição, logo que sobre a prática do crime tiverem decorrido os seguintes prazos:

a) 20 anos, quando se tratar de crimes puníveis com pena de prisão cujo limite máximo for superior a 15 anos;

b) 15 anos, quando se tratar de crimes puníveis com pena de prisão cujo limite máximo for superior a 10 anos, mas que não exceda 15 anos;

c) 10 anos, quando se tratar de crimes puníveis com pena de prisão cujo limite máximo for igual ou superior a 5 anos, mas que não exceda 10 anos;

d) 5 anos, quando se tratar de crimes puníveis com pena de prisão cujo limite máximo for igual ou superior a 1 ano, mas inferior a 5 anos;

e) 2 anos, nos casos restantes.

2. Para efeitos do disposto no número anterior, na determinação do máximo da pena aplicável a cada crime são tomados em conta os elementos que pertençam ao tipo de crime, mas não as circunstâncias agravantes ou atenuantes.

3. Quando a lei estabelecer para qualquer crime, em alternativa, pena de prisão ou de multa, só a primeira é considerada para efeitos do disposto neste artigo.”

Nestes termos, **reportando-se os casos a Dezembro de 2001, o respectivo procedimento penal deveria ter sido instruído até Dezembro de 2006, considerando-se prescrito o procedimento penal após esta data.**

Segundo as informações obtidas, até Dezembro de 2006 não se instruiu

qualquer procedimento de investigação criminal sobre o assunto, pelo que se considera extinto o respectivo procedimento criminal.

* * *

Quanto à responsabilidade disciplinar, o prazo de prescrição do respectivo procedimento também já se extinguiu, nos termos do artigo 289.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, que prevê que:

“1. O procedimento disciplinar prescreve passados 3 anos sobre a data em que a falta houver sido cometida.

2. Se o facto qualificado de infracção disciplinar for também considerado infracção penal e os prazos de prescrição do procedimento criminal forem superiores a 3 anos, aplicar-se-ão ao procedimento disciplinar os prazos estabelecidos na lei penal.

3. Se antes do decurso do prazo prescricional referido no n.º 1 for praticado relativamente à infracção qualquer acto instrutório com efectiva incidência na marcha do processo, a prescrição conta-se desde o dia em que tiver sido praticado o último acto.

4. Suspendem o prazo prescricional a instauração dos processos de sindicância e de averiguações e ainda a instauração dos processos de inquérito e disciplinar, mesmo que não tenham sido dirigidos contra o funcionário ou agente a quem a prescrição aproveite, mas nos quais venham a apurar-se faltas de que seja responsável.”

Mesmo aplicando-se, de acordo com o disposto neste artigo, o prazo previsto para a prescrição do procedimento criminal (que no caso é de 5 anos), este prazo, como vimos acima, também já se extinguiu.

* * *

10. Instauração de outros processos de investigação criminal relacionados com o assunto das sepulturas

Segundo informações disponibilizadas pelo Ministério Público, já foram instruídos os respectivos processos de investigação criminal, estando um deles relacionado com a prática do “crime de recusa de cooperação” (vide o artigo 346.º do Código Penal).

Dispõe o artigo 346.º do Código Penal, o seguinte:

“O funcionário que, tendo recebido requisição legal de autoridade competente para prestar a devida cooperação à administração da justiça ou a qualquer serviço público, se recusar a prestá-la, ou sem motivo legítimo a não prestar, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias.”

Estas foram as consequências da atribuição de sepulturas. Tendo em conta que o Ministério Público já procedeu à instrução dos competentes processos de investigação, o Comissariado não irá intervir neste assunto (por extravasar as competências do CCAC).

* * *

B - Segundo caso – Queixa particular

1. Motivo de queixa

1. A Sr.^a Al(...) (queixosa) alegou que, no tratamento de pedidos formulados por parte da sua irmã e da própria, o IACM tomou medidas incorrectas, fazendo constar da proposta n.º 016/SAL/2010 do IACM informações falsas, ocultando assim a verdade.
2. A Sr.^a Al(...) afirmou que a sua irmã solicitou sempre a compra de sepultura a título perpétuo enquanto que a Sr.^a Al(...) solicitou a atribuição do direito de uso perpétuo de sepultura (todos os pedidos visaram a mesma sepultura mas foram apresentados em momentos diferentes).

3. O IACM propôs o indeferimento dos pedidos acima referidos. E, posteriormente, com base na mesma proposta, em 17 de Dezembro de 2009, o Chefe do Executivo indeferiu os mesmos.
4. Face ao indeferimento do seu pedido, a queixosa Sr.^a Al(...) considerou a fundamentação apresentada insuficiente e sem critérios, tendo por isso, para fazer valer os seus direitos, citado o caso das dez sepulturas atribuídas em 2001. Sobre estas, alegou a queixosa que foram atribuídas ilegalmente. No seu caso, considerou que tinha, pelo contrário, condições para conseguir a sepultura perpétua.
5. A queixosa acrescentou ainda que os seus pedidos não foram ambos indeferidos pelo 2.º Chefe do Executivo, já que os mesmos foram apresentados em 21 de Dezembro de 2009 e em 11 de Janeiro de 2010, este último já no decurso do mandato do actual Chefe do Executivo.
6. Daí que a proposta n.º 016/SAL/2010 do IACM, invocada no indeferimento do respectivo pedido por parte do ex-Chefe do Executivo em 17 de Dezembro de 2009, não corresponda à verdade, uma vez que a queixosa só formulou o respectivo pedido no decurso do 3.º Governo da RAEM.
7. A queixosa alegou ainda a violação do artigo 11.º do Código do Procedimento Administrativo por parte do IACM, que prevê o seguinte:

“1. Os órgãos administrativos têm o dever de se pronunciar sobre todos os assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados pelos particulares, e nomeadamente:

a) Sobre os assuntos que lhes disserem directamente respeito;

b) Sobre quaisquer petições, representações, queixas, reclamações ou recursos formulados em defesa da legalidade ou do interesse geral.

2. Não existe o dever de decisão quando, há menos de dois anos contados desde a prática do acto até à data da apresentação do requerimento, o órgão competente tenha praticado um acto administrativo sobre o mesmo pedido formulado pelo mesmo particular com os mesmos fundamentos.”

8. A queixosa citou um outro caso também ocorrido em 2001, alegando que foi solicitado a alguém por parte da ex-Câmara Provisória o pagamento de MOP\$30.000,00 pela aquisição de sepultura perpétua. A queixosa considerou que este não foi um caso normal de autorização de pedido de sepultura.
9. Finalmente, a queixosa solicitou aos órgãos competentes que reconhecessem o seu direito e autorizassem o seu pedido de arrendamento perpétuo de sepultura.

* * *

2. Análise e sumário

Em relação à queixa apresentada pela Sr.^a Al(...), após a análise dos elementos disponibilizados, concluímos o seguinte:

1. A sepultura solicitada por parte da Sr.^a Al(...) não corresponde a nenhuma das dez sepulturas acima referidas, não existindo, por isso, qualquer relação prejudicial entre os pedidos. Ou seja, a autorização dos dez pedidos de sepulturas não prejudicou directamente os direitos e interesses da Sr.^a Al(...).
2. O facto de existirem vícios no procedimento ou nos critérios de autorização aplicados aos dez pedidos de sepulturas não pode aproveitar ao pedido formulado pela Sr.^a Al(...). Quer dizer, não se pode invocar a ilegalidade ou irregularidade praticada pelos funcionários da Administração como fundamento na atribuição de sepultura à Sr.^a Al(...).
3. Em relação à transformação do pedido de compra de sepultura, formulado pela irmã da Sr.^a Al(...), em pedido de uso prolongado de sepultura sem que de tal tenha sido dado conhecimento à requerente, estamos, na verdade, perante irregularidades e até ilegalidades no respectivo procedimento. No entanto, a Sr.^a Al(...) deveria ter lançado mão, em tempo oportuno, dos meios de impugnação disponíveis: o recurso hierárquico administrativo ou o recurso contencioso administrativo. A Sr.^a Al(...) nunca recorreu a nenhum deles tendo deixado passar os respectivos prazos.
4. A Sr.^a Al(...) escolheu apresentar uma exposição ao Chefe do Executivo, sobre a qual este tomou posição em 17 de Dezembro de 2009. Entretanto, a Sr.^a Al(...)

nunca interpôs recurso contencioso desta decisão, tendo a mesma, por isso, se convertido em acto definitivo, insusceptível de modificação.

5. Na realidade, o primeiro pedido da Sr.^a Al(...) não foi indeferido pelo 2.º Chefe do Executivo, já que a mesma o formulou em 21 de Dezembro de 2009, tendo em 11 de Janeiro de 2010, no decurso do mandato do actual Chefe do Executivo, apresentado o segundo pedido que foi pelo mesmo indeferido em 3 de Fevereiro de 2010.
6. Se por uma lado a Sr.^a Al(...) alegou a existência de ilegalidades nos casos de autorização de pedidos de sepulturas em 2001, considerando que os seus efeitos se prolongam até hoje, por outro considerou que se deveriam aplicar esses mesmos critérios utilizados em 2001 na apreciação do seu pedido. No entanto, isso não é possível. A requerente não pode solicitar à Administração a tomada de decisão com base em critérios “ilegais” ou “irregulares”.
7. Por outro lado, na queixa da Sr.^a Al(...), alegou-se que o seu pedido fora tratado de forma irregular ou até ilegal e que, a par disso, a entidade tutelar do IACM não revelara a verdade. Na realidade, segundo os materiais fornecidos pelo IACM, este terá enviado, em 5 de Março de 2010, as informações relacionadas com a respectiva sepultura e o pedido da requerente ao Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça (vide o ofício n.º 013/VPD/2010). Pelo que, em Agosto desse ano, a entidade tutelar deveria conhecer os desenvolvimentos do respectivo caso.
8. Visto que o pedido e o recurso da queixosa já foram decididos por despacho do Chefe do Executivo e que, na actual fase, não existem novas informações nem foram apresentados ao CCAC novos pedidos, não existe a necessidade de tomar quaisquer outras diligências.

* * *

Parte V: Conclusão

De acordo com o exposto no presente relatório, a conclusão do CCAC é a seguinte:

I - A decisão de autorização do Presidente da ex-Câmara Provisória:

Vícios procedimentais

1. O Presidente da ex-Câmara Provisória não adoptou, no tratamento do respectivo pedido, o procedimento normal, **nem publicou a data de entrada em vigor do Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas nem a data do termo do prazo de apresentação de candidaturas**, para que a população em geral tomasse conhecimento e formulasse os respectivos pedidos.
2. O procedimento e os critérios utilizados na tomada de decisão por parte do Presidente da ex-Câmara Provisória sobre os dez pedidos de sepulturas perpétuas não foram claros nem a respectiva fundamentação foi explícita. A par disso, **não se indicou, com clareza, a razão da mudança de posição** (inicialmente os referidos pedidos não haviam sido autorizados mas, a final, acabaram por sê-lo).

Vícios materiais

3. Na tomada de autorização por parte do Presidente da ex-Câmara Provisória em relação aos pedidos das dez sepulturas perpétuas, **não houve critérios objectivos e claros nem se indicou a fundamentação concreta para a autorização.**
4. **Em relação ao tratamento dos pedidos das respectivas sepulturas, suspeitou-se da eventualidade da autorização ter sido “feita por medida”**, já que só foram definidos os critérios e o procedimento para a referida autorização após conhecimento dos dados de todos os requerentes, **violando assim os princípios de igualdade e de justiça.**
5. Aquando da apreciação dos dez pedidos de sepulturas, não houve qualquer cuidado em confirmar a legalidade das regras definidas nem ponderada a

existência de qualquer conflito normativo.

6. Ao se tomar a referida decisão, não se indicou claramente o teor e o âmbito da autorização (se se reportava à atribuição de sepultura perpétua ou ao arrendamento perpétuo de sepultura).
7. Aquando da tomada de uma decisão contrária à proposta apresentada por um subordinado (a decisão refere-se ao despacho de Dezembro de 2000), não se apresentou qualquer explicação ou esclarecimento, violando assim a alínea d) do n.º 1 do artigo 114.º do Código do Procedimento Administrativo.
8. Para além de violar a lei, **a respectiva decisão, tomada pelo Presidente da Câmara Municipal, foi também inconveniente e inoportuna**¹¹⁵, dado que naquela altura faltava apenas duas semanas para o termo do seu mandato.
9. Enquanto Presidente da Câmara Municipal, este **não cumpriu os seus deveres de assegurar o cumprimento da lei por parte de todas as unidades e de todo o pessoal deste órgão municipal.**

* * *

II - O papel da Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial e questões subjacentes:

1. Não conhecendo as suas próprias competências, a Comissão **propôs a elaboração do regulamento em desrespeito da lei. Isso mostrou um insuficiente cumprimento da lei, impulsionando ainda, indirectamente, a prática de actos ilegais por terceiros.**
2. **Não desempenhou as suas funções de assegurar e fiscalizar a legalidade administrativa de todas as unidades municipais e dos titulares dos respectivos cargos.**

¹¹⁵ Se tivesse sido publicado o respectivo regulamento nos termos da lei, a decisão tomada relativamente aos pedidos de sepulturas em Dezembro de 2001 teria sido totalmente impossível.

3. Numa altura em que só faltavam menos de 15 dias para o termo do mandato, a Comissão **propôs uma medida importante e de grande relevância**. Em termos políticos e de legalidade, **tal acto foi inoportuno e inconveniente** (para além de ilegal).

* * *

III - Sobre a entidade tutelar dos órgãos municipais:

1. No uso dos poderes de tutela, a entidade tutelar não conseguiu garantir o cumprimento rigoroso do princípio da legalidade por parte da entidade tutelada.
2. Através da análise da acta, a entidade tutelar deveria ter condições objectivas tanto para tomar medidas para prevenir a tomada de decisões ilegais, “inoportunas” e “inconvenientes”, nomeadamente no que se refere à aprovação do regulamento interno atrás referido por parte da ex-Câmara Provisória, antes da sua extinção, como para verificar a legalidade das actividades da Câmara Municipal e o projecto de alterações por ela apresentado.
3. Segundo o que foi revelado pelo presente Relatório, verifica-se efectivamente a existência de diversas irregularidades na atribuição de sepulturas, o que contraria os “esclarecimentos” então prestados.
4. Após o assunto ter sido tornado público, **para além de emitir esclarecimento em nota de imprensa, a entidade tutelar deveria, de acordo com a lei, ter promovido a tomada de outras diligências (deveria ter instruído o IACM para que procedesse a uma investigação e à revisão do respectivo procedimento, por exemplo) e ainda informado o público das medidas tomadas e de demais informações relevantes.**
5. Com vista a manter a imagem dos serviços da Administração Pública e a cumprir o princípio da imparcialidade, a entidade tutelar deveria ter solicitado por escrito ao Chefe do Executivo, de acordo com o disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 50.º do Código do Procedimento Administrativo, que nomeasse pessoal para proceder a uma investigação independente sobre o assunto¹¹⁶, procedendo-

¹¹⁶Pode ser citado o artigo 354.º ou 357.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau.

se simultaneamente à divulgação da tomada da referida providência junto do público.

* * *

IV - Sobre a queixa particular:

1. Os critérios utilizados na atribuição ilegal das dez sepulturas não podiam ser considerados para a apreciação do pedido formulado pela requerente.
2. Em relação ao tratamento irregular do pedido por parte do IACM, a requerente deveria ter lançado mão do recurso hierárquico ou contencioso para defender os seus próprios direitos e interesses, não deixando expirar o respectivo prazo.
3. Visto que o Chefe do Executivo já tomou uma decisão sobre o pedido da requerente e esta não interpôs recurso contencioso da mesma, o presente caso já foi decidido. Para além disso, de momento, não existem informações adicionais que possam comprovar a ilegalidade (nulidade) da respectiva decisão. Por isso, não existem condições para que o CCAC se volte a pronunciar sobre a queixa em questão.

* * *

Conclusão:

1. Nestes termos, devido à extinção da ex-Câmara Provisória, **à desvinculação do pessoal que tomou a respectiva decisão, bem como à prescrição do procedimento criminal relativamente à alegada prática de crime de abuso de poder, bem como à prescrição do procedimento disciplinar que ao caso coubesse,** na actual fase, não existe fundamentação legal para que se continue a acompanhar o respectivo processo. A par disso, pelo facto de a decisão sobre a atribuição das respectivas sepulturas já ter sido executada há cerca de 10 anos, torna-se impossível repor a situação anteriormente existente. No entanto, o presente processo serve o propósito de alertar o IACM, já que este ainda detém competências no âmbito dos assuntos relacionados com os

cemitérios e sepulturas. Para além disso, verificando-se ainda espaço para o esclarecimento de dúvidas, deverá o Serviço competente tomar as devidas medidas de acompanhamento, no intuito de elevar a eficiência e aperfeiçoar os procedimentos.

2. Dispõe o artigo 59.º da Lei Básica que “*A Região Administrativa Especial de Macau dispõe de um Comissariado contra a Corrupção que funciona como órgão independente. O Comissário contra a Corrupção responde perante o Chefe do Executivo*”. Considerando que da presente investigação resulta a implicação da entidade tutelar e do pessoal do Gabinete da Secretária, que a mesma está a ser seguida com interesse por parte do público, e a fim de assegurar o cumprimento do princípio da neutralidade e da imparcialidade por parte dos serviços da Administração Pública, venho nos termos do disposto nas alíneas 4) e 8) do artigo 4.º da Lei n.º 10/2000 (Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau)¹¹⁷, solicitar a Sua Excelência o Chefe do Executivo a emissão de despacho. Caso seja proferido despacho de concordância, o CCAC irá notificar a entidade tutelar do IACM e o queixoso do teor do Relatório e ainda proceder à sua divulgação ao público pelas formas adequadas.

* * *

Finalmente, determino o seguinte:

Comunique-se o teor do presente Relatório a Sua Excelência o Chefe do Executivo.

* * *

¹¹⁷Dispõe o artigo 4.º da Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto, (Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau) que “*Compete ao Comissariado contra a Corrupção: (...); 4) Promover e requisitar a realização de inquéritos, sindicâncias, diligências de investigação ou outras tendentes a averiguar da legalidade de actos ou procedimentos administrativos, no âmbito das relações entre as entidades públicas e os particulares; (...); 8) Dar conhecimento do resultado das suas principais averiguações ao Chefe do Executivo e comunicar-lhe os actos praticados por titulares dos principais cargos e dos outros cargos referidos na alínea a) do n.º 2 do artigo 336.º do Código Penal que se enquadrem no âmbito das suas atribuições; (...)*”

Após a emissão de despacho por parte do Chefe do Executivo, o CCAC dará o devido acompanhamento ao caso.

* * *

Comissariado contra a Corrupção, em Agosto de 2011.

O Comissário contra a Corrupção
Fong Man Chong

Nota: Tendo merecido a devida concordância por despacho do Chefe do Executivo, o presente Relatório é divulgado em 8 de Setembro de 2011, via internet, para conhecimento público.

Pontos conclusivos:

Lições que se retiram do presente caso:

- (1) A elaboração do chamado regulamento interno por autoridades sem competência e o incumprimento das formalidades exigidas para a sua publicitação constituem actos ilegais;
- (2) No tratamento dos pedidos não foram aplicados critérios iguais, nem as respectivas decisões foram devidamente fundamentadas;
- (3) O presidente de um órgão colegial não cumpriu o princípio da legalidade, tendo tomado decisões ilegais e inoportunas;
- (4) A entidade tutelar não zelou pelo cumprimento do princípio da legalidade pelo qual se deve pautar a actuação da entidade tutelada.