

**SECÇÃO III**  
**PROVEDORIA DE JUSTIÇA**





## SECÇÃO III

### PROVEDORIA DE JUSTIÇA

#### I. Introdução

Em 2012, o Comissariado contra a Corrupção continuou a desempenhar o seu papel no que respeita aos trabalhos de provedoria de justiça, fiscalizando **a legalidade e a razoabilidade** dos procedimentos administrativos junto dos serviços públicos, assumindo devidamente as suas funções de fiscalização no sentido de aumentar a eficiência e assegurar **o estrito cumprimento da lei na actuação administrativa**.

Durante o ano de 2012, registaram-se novamente mais de 500 queixas contra os serviços públicos, no âmbito da provedoria de justiça, sendo as mais frequentes relacionadas com insatisfações quanto à forma de execução da lei e às decisões administrativas tomadas por parte dos serviços públicos. As queixas recebidas em 2012 apresentam as seguintes características:

(1) Com a implementação do regime de concurso centralizado de ingresso pelo Governo da RAEM, muitos serviços públicos procederam ao recrutamento de pessoal antes da entrada em vigor desse regime. Devido à falta de planeamento de vários procedimentos no decurso desse recrutamento, assistiu-se a um aumento significativo de queixas;

(2) Queixas oriundas principalmente das áreas dos cuidados de saúde, segurança, assuntos de tráfego, assuntos municipais, habitação e obras públicas, e relacionadas com a execução da lei e a gestão dos respectivos serviços públicos.

Resumindo as informações recolhidas, percebe-se que os “pontos de risco” estão relacionados, nomeadamente, com o seguinte:

(1) Actuação administrativa e nível da execução da lei pelos serviços públicos;

(2) Forma de gestão dos serviços públicos;

(3) Falta de conhecimento, por parte dos serviços públicos, das suas próprias funções ou incapacidade de tomar decisões oportunas, precisas e efectivas.

Sintetizando o tipo e o conteúdo das queixas, chega-se à conclusão de que os principais queixas estão relacionadas com a execução da lei por parte dos Serviços das Forças de Seguranças, bem como com as áreas de saúde, assuntos de tráfego, habitação económica/social e assuntos municipais. Os problemas detectados nestes casos resumem-se a falhas nos procedimentos administrativos, à falta de conhecimento da legislação, a falhas ou atrasos na tomada de decisões, e à desconformidade desses procedimentos e decisões administrativas relativamente às exigências do desenvolvimento social. Em algumas situações, a falha na tomada de decisão afecta negativamente a gestão pública.

O presente relatório de actividades do CCAC apresenta uma análise e um balanço dos trabalhos desenvolvidos em 2012, no âmbito da Provedoria de Justiça, no que respeita às seguintes áreas:

(1) Quantidade de casos e pedidos de consulta e sua natureza;

(2) Divulgação de casos merecedores da atenção da sociedade com vista a alertar o público para a importância da defesa dos seus próprios direitos e interesses legítimos, bem como alertar os serviços públicos para a necessidade de aperfeiçoamento do trabalho desenvolvido.

## II. Quantidade de casos e pedidos de consulta e sua natureza

Ponto de situação em relação ao tratamento de casos e pedidos de consulta em 2012:

- Pedidos de consulta: 586
- Queixas e participações: 929

[ Nota: Em 2012, no âmbito da Provedoria de Justiça, foram instruídos 502 processos. Somados os 427 casos transitados de 2011, os casos tratados no ano de 2012 totalizam os 929. Destes, 563 foram dados como findos. ]

Em 2012, os pedidos de consulta (pedidos de informação) recebidos pelo CCAC totalizaram os 586, o que corresponde a um aumento significativo em comparação com os 433 casos registados em 2011. Como conclusão, regista-se que os pedidos de consulta mais frequentes em 2012 continuam a estar relacionados com o regime da função pública, as infracções à legislação rodoviária, obras ilegais, assuntos municipais e conflitos laborais. É de notar que os pedidos de informação relativos

a assuntos de tráfego, obras ilegais e matéria relacionada com a competência do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais registaram uma ligeira tendência crescente.

Assuntos constantes dos casos da área da provedoria de justiça em 2012:

Assuntos	N.º de casos	
<b>Regime da função pública</b>		
▪ Direitos dos trabalhadores	45	111
▪ Problemas de natureza disciplinar	33	
▪ Recrutamento de pessoal	33	
<b>Aquisição de bens e serviços</b>		2
<b>Solos e obras públicas</b>		
▪ Obras ilegais	55	68
▪ Fiscalização da utilização de prédios urbanos	13	
<b>Assuntos laborais</b>		
▪ Conflitos laborais	9	15
▪ Trabalhador não residente	4	
▪ Trabalho ilegal	2	
<b>Assuntos de tráfego</b>		
▪ Trânsito/Veículos/Licenças de condução/Infracções	40	44
▪ Fiscalização do sector dos táxis	4	
<b>Assuntos municipais</b>		
▪ Higiene ambiental	19	54
▪ Reordenamento de ruas	12	
▪ Ocupação de espaço público	3	
▪ Animais	3	
▪ Vendilhões	13	
▪ Outros	4	
<b>Gestão e execução da lei pelos Serviços das Forças de Segurança</b>		86
<b>Habitação social / económica</b>		25
<b>Cuidados de saúde</b>		62
<b>Subsídio do Governo</b>		10

Fiscalização de serviços públicos		6
Emissão de notas		8
Poluição sonora		5
Educação		30
Privacidade pessoal		5
Administração/gestão predial / Infiltração de águas em edifícios		5
Assuntos fiscais		4
Licenças administrativas		4
Registo de nascimento / Registo predial		2
Direito à residência		2
Direitos do consumidor		2
Prestação de informações		2
Telecomunicações		6
Outros		5
<b>Total</b>		<b>563</b>

Assuntos constantes dos pedidos de apoio e consulta na área da provedoria de justiça em 2012:

Assuntos	N.º de casos	
<b>Regime da função pública</b>		
▪ Direitos dos trabalhadores	42	143
▪ Problemas de natureza disciplinar	38	
▪ Deveres da função pública	24	
▪ Gestão interna	21	
▪ Recrutamento de pessoal	18	
<b>Código de integridade</b>		32
<b>Aquisição de bens e serviços</b>		8
<b>Infracções à legislação rodoviária</b>		55

<b>Assuntos laborais / recursos humanos</b>		
▪ Conflitos laborais	18	
▪ Trabalho ilegal	2	21
▪ Trabalhador não residente	1	
<b>Solos e obras públicas</b>		
▪ Obras ilegais	13	15
▪ Obras públicas	2	
<b>Assuntos municipais</b>		
▪ Higiene ambiental	19	
▪ Licenças administrativas	10	41
▪ Vendilhões	8	
▪ Ocupação de espaço público	3	
▪ Outros	1	
<b>Assuntos fiscais</b>		9
<b>Assuntos de tráfego</b>		
▪ Trânsito/Veículos/Licenças de condução	17	18
▪ Fiscalização do sector dos táxis	1	
<b>Habitação social / económica</b>		11
<b>Cuidados de saúde</b>		9
<b>Educação</b>		8
<b>Subsídios do Governo</b>		7
<b>Fiscalização de serviços públicos</b>		5
<b>Segurança social</b>		5
<b>Assistência social</b>		3
<b>Direito à residência</b>		2
<b>Poluição sonora</b>		2
<b>Competências e funções do CCAC</b>		24
<b>Outros procedimentos irregulares</b>		34

<b>Fora da competência do CCAC</b>		
▪ Matéria penal	49	134
▪ Matéria judicial	25	
▪ Questões de direito privado	58	
▪ Conflitos particulares	2	
<b>Total</b>		586

O CCAC garantiu uma intervenção atempada e eficaz aquando do tratamento das respectivas queixas, tendo sido adoptadas medidas como a análise/consulta de documentos e apresentação directa de propostas de aperfeiçoamento juntos dos respectivos serviços públicos, no sentido de resolver com a maior brevidade possível os problemas detectados. Apesar de se notar, por parte dos órgãos da Administração Pública, uma atitude diferente e mais positiva perante os relatórios de análise, sugestões e recomendações do CCAC e de expressarem muitas vezes a aceitação das mesmas, as medidas de implementação ou de resolução dos problemas são raramente tomadas atempadamente. Em algumas situações, estes Serviços, nomeadamente o respectivo pessoal de chefia, apresentam argumentos para fugir às suas responsabilidades, agravando assim as situações de conflito.

Os casos de provedoria de justiça recebidos em 2012 foram tratados da seguinte forma:

<b>Forma de tratamento / Resultado</b>	<b>N.º de casos</b>
Arquivamento dos casos após investigação e análise pelo CCAC	482
Arquivamento dos casos adequadamente tratados pelos serviços competentes	33
Arquivamento dos casos que se encontram fora da competência do CCAC	48 <sup>5</sup>

<sup>5</sup> Destes, 16 casos têm natureza criminal e apenas 32 casos são realmente de natureza administrativa.



### **III. Instrução de processo, investigação, análise e emissão de recomendações**

As queixas recebidas pelo CCAC são analisadas e tratadas de forma sumária e directa – procedendo-se ao tratamento dos casos no âmbito da provedoria de justiça ou do combate à corrupção.

No âmbito dos casos de provedoria de justiça, tem-se obedecido sempre ao princípio do contraditório, pelo qual se pretende assegurar o direito de defesa tanto do queixoso como do serviço participado, disponibilizando-se assim a ambos a possibilidade de esclarecerem a questão em causa. Conforme a especificidade e a necessidade de cada caso, as pessoas envolvidas poderão ser encaminhadas para prestação de declarações nas instalações do Comissariado e apresentação de dados complementares. Posteriormente, procede-se à análise dos factos e das questões jurídicas suscitadas, o que culminará com a elaboração de um relatório final. No caso de serem detectadas irregularidades ou ilegalidades administrativas, o CCAC exigirá o seu tratamento directamente aos serviços competentes, podendo ainda o próprio Comissariado emitir propostas de aperfeiçoamento, sempre que o entenda necessário.

Para além disso, existe ainda a possibilidade de arquivamento dos casos quando o Comissariado se depara com a falta de elementos ou com a inexistência de indícios de ilegalidade ou irregularidade administrativa por parte dos serviços públicos.

Um outro motivo para o arquivamento de casos consiste no facto de estes terem sido adequadamente tratados pelos serviços competentes com a concordância e a aceitação do queixoso.

Os procedimentos acima mencionados são as formas de tratamento mais usuais para os casos recebidos no âmbito da Provedoria de Justiça, podendo o CCAC no entanto adoptar outro tipo de tratamento face a situações específicas.

No tratamento dos casos de provedoria de justiça, dá-se especial importância à exposição clara e concisa dos factos e dos argumentos jurídicos, devendo estes ser convincentes e indicar sempre a legislação aplicável de modo a assegurar o princípio da legalidade administrativa bem como os direitos e interesses legítimos dos cidadãos.

## IV. Sumário de alguns casos da Provedoria de Justiça

Para que a população possa ter uma noção mais clara do tipo de trabalho desenvolvido pela provedoria de justiça do CCAC em 2012, foram seleccionados para este capítulo alguns casos merecedores da atenção da sociedade. Pretende-se, por um lado, alertar os serviços públicos para a necessidade de tratamento dos casos em conformidade com a lei, e, por outro, dar a conhecer ao público algumas das falhas detectadas na actuação dos serviços públicos, de forma a que melhor possam defender os seus direitos e interesses legítimos.

### Caso 1 — Reclamação no concurso público

Um queixoso e uma sua familiar participaram no “Concurso público para a concessão de alvarás de exploração de táxis” realizado em 2012 pela Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT). Devido à insatisfação com a organização deste concurso, o queixoso apresentou, em Junho do mesmo ano, uma queixa ao CCAC.

A queixa refere-se ao seguinte:

1. O queixoso afirma que consta do programa de concurso que relativamente ao preço proposto “Assinale com ‘X’ (no espaço digital) o que não interessa” e “não serão admitidas as propostas que não reúnam os requisitos previsto no caderno de encargos do concurso público”. Na realidade, o queixoso e sua familiar assinalaram com “/” no espaço “não interessa”. O queixoso julgava que a proposta apresentada conjuntamente por si e pela sua familiar deveria ser rejeitada pela DSAT. Todavia, a sua proposta foi admitida e seleccionada no concurso.
2. Não consta no programa de concurso ser obrigatório o pagamento de 10% de imposto e quando o queixoso perguntou à DSAT, o funcionário do serviço não conseguiu fornecer informação sobre o prazo para o pagamento do imposto.
3. O queixoso acusou também que, no processo de concurso produzido pela DSAT, não foi mencionado nada sobre o prazo e a forma de reclamação.

Relativamente à matéria referida nesta queixa, após a investigação e análise efectuadas pelo CCAC, a final provou-se o seguinte:

1. A proposta do queixoso e da sua familiar é clara no que se refere à sua vontade de concorrer a este concurso público e ao preço proposto.
2. A DSAT aceitou a proposta do concorrente na qual não foi assinalada com “X” o espaço “não interessa” mas foi indicado claramente o preço proposto. Considera-se que este é indubitavelmente um facto mais favorável ao concorrente e está em conformidade com o princípio da proporcionalidade previsto no artigo 5.º do Código do Procedimento Administrativo.
3. Normalmente, o objectivo do concorrente é a adjudicação do concurso e não a rejeição da sua proposta.
4. Obviamente, é ilógico que um concorrente espere a não aceitação da sua proposta, o que viola também o artigo 8.º do Código do Procedimento Administrativo, segundo o qual os particulares devem agir em conformidade com as regras da boa fé.
5. Pelo exposto, não se verifica qualquer ilegalidade ou irregularidade administrativa com a aceitação da proposta do queixoso e da sua familiar pela autoridade.
6. Por outro lado, foi verificado que o serviço competente indicou no anúncio, no programa de concurso e na sessão de esclarecimento deste concurso público que o adjudicatário é obrigado a pagar um montante adicional de selo de verba no valor igual a 10% do preço unitário do alvará. Por outro lado, o prazo de pagamento foi mencionado na notificação da adjudicação recebida pelo adjudicatário.
7. Finalmente, segundo o programa de concurso, é obrigatória a presença permanente dos concorrentes no acto público de abertura das propostas. De facto, o Presidente da Comissão de Abertura de Propostas anunciou, no início e antes do termo do acto público de abertura das propostas, aos concorrentes que estiveram presentes a forma e o prazo da reclamação. Assim sendo, o serviço em causa cumpriu o dever de fornecer informação necessária aos concorrentes.

Por outro lado, o CCAC verificou que a DSAT pode introduzir melhoramentos nos procedimentos no concurso público, pelas seguintes razões:

1. Não está previsto explicitamente na legislação vigente (incluindo a Lei n.º 3/90/M, de 14 de Maio, que regula o regime das concessões de serviços públicos, e o Despacho do Chefe do Executivo n.º 35/2012) o procedimento relacionado com a reclamação sobre o acto de abertura de propostas no concurso público.
2. Mesmo que a DSAT possa aplica o disposto no n.º 3 do artigo 30.º e no artigo 34.º<sup>6</sup> do Decreto-Lei n.º 63/85/M, de 6 de Julho, tendo em consideração o “princípio da boa fé” e o “princípio da colaboração entre a Administração e os particulares”, é recomendável que a DSAT preveja no caderno de encargos do concurso público a forma e o prazo da reclamação feita no acto público de abertura das propostas, para que os concorrentes possam saber claramente que: Se não cumprir o dever de assistir ao acto público, além de perder o direito de licitação verbal, será perdida ainda a oportunidade de fazer a reclamação.

O CCAC já comunicou as referidas opiniões à DSAT. Finalmente, sem qualquer outro assunto para devido acompanhamento, o CCAC decidiu arquivar o processo e dar uma resposta ao queixoso.

## Caso 2 – Problemas decorrentes de registo predial incompleto

Em Junho de 2012, um indivíduo apresentou uma queixa ao CCAC contra a Conservatória do Registo Predial (CRP), alegando ter adquirido um lugar de estacionamento penhorado no Edifício “Tjoi Long Sea View Park”, por não estar informado da penhora que recaía sobre o bem adquirido, cujo registo não constava da certidão de registo predial, emitida em 2002 pela CRP. Posteriormente, o tribunal procedeu à venda em hasta pública do referido lugar de estacionamento penhorado.

---

<sup>6</sup> Que a seguir se transcreve: “Artigo 34.º (Deliberação da comissão)

1. As deliberações da comissão serão tomadas por maioria de votos, prevalecendo, em caso de empate, o voto do presidente.
2. A comissão poderá, quando considere necessário, reunir em sessão não pública para deliberar sobre qualquer reclamação deduzida, interrompendo para esse efeito o acto público.
3. As deliberações que se tomem sobre reclamações serão sempre exaradas na acta.
4. Se algum dos membros da comissão tiver sido vencido na deliberação, mencionar-se-á essa circunstância e poderá o vencido ditar para a acta as razões da sua discordância.”

O indivíduo viu-se assim privado dos direitos sobre o bem adquirido, e intentou, por sua iniciativa, uma acção de indemnização junto do tribunal.

Da referida queixa consta o seguinte:

1. O registo efectuado pela CRP foi confuso, tendo a mesma Conservatória cometido um erro grave.
2. A Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça (DSAJ), a CRP e o Cartório Notarial procuraram empurrar entre si as responsabilidades decorrentes do incidente.
3. Na sentença proferida pelo tribunal em relação à acção intentada pelo queixoso, foi ordenada apenas a “reconstituição natural”, ou seja, a devolução ao queixoso da quantia por ele paga para a aquisição do lugar de estacionamento em apreço. Todavia, não foi possível ao queixoso comprar um lugar de estacionamento igual ao penhorado com a quantia que lhe foi devolvida, ou seja, com o preço praticado na altura de aquisição do lugar de estacionamento penhorado. Por esta razão, o queixoso achou que a responsabilidade decorrente de tal erro era imputável à CRP e, em último lugar, à Secretária para a Administração e Justiça, Florinda Chan, sendo esta responsável pelo erro no registo cometido pelo Serviço por ela tutelado, erro esse que tem repercussões directas nos bens e interesses da população.

Em relação ao ponto 1 da queixa, a omissão do registo da penhora na certidão de registo predial emitida pela CRP em 2002 consubstancia negligência e uma infracção disciplinar por parte do funcionário desta Conservatória, tendo sido a mesma também devida à inadequação do sistema informático utilizado na altura pela CRP. Assim, para minimizar e/ou evitar novas falhas com origem na inadequação do sistema informático, a DSAJ procedeu, em 2006, ao aperfeiçoamento do respectivo sistema informático. Ademais, ao tomar conhecimento do incidente, foi instaurado pela DSAJ, de acordo com a lei, um processo disciplinar contra o funcionário em causa. Porém, dada a prescrição do caso, não foi possível responsabilizar disciplinarmente o funcionário envolvido, não sendo, por isso, necessária a intervenção do CCAC no assunto.

Relativamente ao ponto 2 da queixa, ao tomarem conhecimento do incidente, a CRP e o Cartório Notarial notificaram a DSAJ da sua ocorrência. Esta, por seu turno, apresentou o caso à Secretária para a Administração e Justiça, tendo proposto

várias alternativas para o solucionar, entre as quais a possibilidade de o Governo da RAEM pagar uma indemnização ao comprador do lugar de estacionamento penhorado, e informado que Serviços envolvidos não estariam a empurrar entre si as responsabilidades decorrentes do incidente. No entanto, encontrando-se envolvidas no caso várias partes responsáveis (isto é, o vendedor do lugar de estacionamento penhorado, o advogado que prestou apoio na assinatura da escritura pública de compra e venda e o funcionário da CRP, responsável pela emissão da certidão de registo predial com informações incompletas) e para que o erário público seja bem aplicado, é necessário determinar a proporção da responsabilidade pelo pagamento das indemnizações de cada uma das partes intervenientes no caso. Assim, ouvidos os assessores do seu Gabinete, a Secretária para a Administração e Justiça optou por recorrer ao meio judicial por forma a que fosse o tribunal a decidir sobre a responsabilidade / proporção da responsabilidade do Governo da RAEM relativamente ao pagamento das indemnizações. Respeitando a autonomia administrativa dos Serviços envolvidos, o CCAC não interveio neste assunto.

No que se refere ao ponto 3 da queixa, relativamente aos danos patrimoniais sofridos pelo queixoso na compra de um lugar de estacionamento penhorado por ter sido induzido em erro pela certidão de registo predial de que não constavam informações completas, nomeadamente o registo da penhora, e em conformidade com a legislação vigente, nomeadamente o disposto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 28/91/M, de 22 de Abril, está em causa a responsabilidade civil de natureza extracontratual, a qual deve ser assumida pela Administração (e não exclusivamente pela Secretária para a Administração e Justiça). Com efeito, após a apreciação do caso, o tribunal determinou o montante das indemnizações a pagar pela Administração. Em caso de inconformidade com tal decisão judicial, o lesado poderá, por iniciativa própria, apresentar recurso ao tribunal, matéria em que o CCAC não tem competência para intervir.

Nestes termos, o CCAC procedeu ao arquivamento do processo.

### **Caso 3 – Promoção interna**

Em Setembro de 2011, foi apresentada uma queixa contra os Serviços de Saúde por parte de um funcionário que celebrou com os Serviços em causa, em Outubro de 2008, um novo contrato além do quadro, como adjunto-técnico de 2.º classe, 1.º escalão, tendo posteriormente progredido para adjunto-técnico de 2.º classe, 2.º escalão. Segundo o queixoso, no período compreendido entre 2008 e 2010, apesar

de a sua classificação na avaliação do desempenho ter sido de 4 valores, em 2008 e 2009, e de 5 valores, em 2010, o queixoso não foi promovido pelos Serviços.

Segundo apurou o CCAC, os Serviços de Saúde consideraram que, antes da entrada em vigor do Regulamento Administrativo n.º 23/2011, de 8 de Agosto (Recrutamento, selecção, e formação para efeitos de acesso dos trabalhadores dos serviços públicos), não existiam quaisquer normas imperativas que obrigassem os serviços públicos a promover os trabalhadores contratados além do quadro, mesmo que tivessem reunido os requisitos para o acesso a grau superior, tendo nesta medida os Serviços apenas renovado o contrato celebrado com o queixoso na mesma categoria.

Na opinião do CCAC, segundo o n.º 3 do artigo 25.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, o acesso a grau superior nas carreiras dos trabalhadores contratados além do quadro deve respeitar os requisitos gerais de acesso do pessoal do quadro. No entanto, o ETAPM exclui, de forma explícita, a aplicação dos requisitos do concurso público do pessoal do quadro ao pessoal contratado além do quadro. A par disso, no mesmo diploma, não existem regras concretas sobre o acesso dos trabalhadores contratados além do quadro, nem regras imperativas que obriguem os serviços públicos a realizar concursos de acesso, destinados a trabalhadores contratados além do quadro que reúnam os requisitos para o acesso a grau superior na carreira. Na prática, não é necessária a realização de um concurso de acesso destinado aos trabalhadores contratados além do quadro que reúnam os requisitos para acesso, uma vez que o acesso deste pessoal produz efeitos através dos averbamentos ao respectivo contrato de trabalho celebrado entre o trabalhador e os serviços públicos, dependendo, por isso, o acesso a grau superior na carreira deste pessoal da decisão dos Serviços onde prestam funções.

Só após a entrada em vigor da Lei n.º 14/2009, de 3 de Agosto (Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos), se tornou obrigatória a abertura de concurso de acesso tanto para o pessoal do quadro, como para o pessoal contratado além do quadro, que reúnam os requisitos legalmente previstos para o acesso a grau superior na carreira. No entanto, é de referir que o regulamento complementar sobre o regime de concurso e acesso, isto é, o Regulamento Administrativo n.º 23/2011, de 8 de Agosto (Recrutamento, selecção, e formação para efeitos de acesso dos trabalhadores dos serviços públicos) não entrou em vigor simultaneamente com a Lei n.º 14/2009. Neste sentido, isso significa que, durante o período compreendido entre Agosto de 2009 e Setembro de 2011, ou seja, no período em que já se encontrava em vigor a Lei n.º 14/2009, mas ainda não havia sido oficialmente publicado o

Regulamento Administrativo n.º 23/2011, não existiam quaisquer regras de concurso e formação legalmente previstas destinadas ao pessoal contratado além do quadro.

Neste sentido, uma questão se coloca: durante o período acima referido, deverão os serviços públicos seguir o regime do ETAPM relativamente aos trabalhadores contratados além do quadro? Isto é, o acesso deste pessoal a grau superior depende da consideração e decisão dos serviços onde prestam funções ou da abertura de concurso de acesso quando reúnam os respectivos requisitos de acesso?

A posição da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública é a de que, antes da entrada em vigor do Regulamento Administrativo n.º 23/2011, o acesso a grau superior por parte dos trabalhadores contratados além do quadro deve respeitar o regime vigente previsto no ETAPM quando estes satisfizerem as exigências do tempo de permanência nos postos inferiores e os requisitos da avaliação do desempenho previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 14.º da Lei n.º 14/2009. Segundo os SAFP, não se pode chegar à conclusão de que, durante esse período, os serviços públicos tinham de abrir concurso de acesso para o pessoal contratado além do quadro.

Além do mais, após a entrada em vigor do Regulamento Administrativo n.º 23/2011, de 8 de Agosto, os Serviços de Saúde realizaram, em 1 de Outubro de 2011, concursos de acesso destinados ao queixoso e a outros colegas de serviço.

Considerando-se resolvido o problema do queixoso, o CCAC procedeu ao arquivamento da respectiva queixa.

#### **Caso 4 – Medidas provisórias de proibição de estacionamento de veículos**

Segundo uma queixa apresentada em Junho de 2012 ao CCAC, o queixoso indicou que foi multado por ter o seu veículo mal estacionado mas, entretanto, o agente presente não tomou qualquer acção em relação a outros dois veículos estacionados na zona dos parquímetros que estavam tapados, alegando o queixoso, assim, a aplicação arbitrária da legislação pelas autoridades policiais. Por outro lado, o queixoso foi ainda multado por não ter efectuado o pagamento da tarifa de estacionamento, tendo este recebido, posteriormente uma notificação para pagamento da multa emitida pelas autoridades policiais. Passado algum tempo, voltou este a receber uma outra notificação para pagamento de multa, alegando, assim, a prática de “acto de vingança” doloso por parte das autoridades policiais, causando um



desperdício de dinheiro público.

Após a averiguação, verificou-se que devido à necessidade de se realizarem obras na via em causa, o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (adiante designado por IACM) remeteu um pedido à Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT) para bloquear dois lugares de parquímetros e colocar vedações na respectiva via bem como tapar com sacos de plástico de cor preta os parquímetros com “sinais de estacionamento autorizado” para a proibição de estacionamento de veículos na tal zona. No dia da ocorrência do incidente, após terem recebido queixa, as autoridades policiais enviaram de imediato agente(s) para operações de acompanhamento *in loco* e ficou comprovada a situação relatada pelo queixoso. Perante a situação, por falta de fundamento e sem ter verificado qualquer obstrução ao trânsito, o agente decidiu não proceder à autuação e multa por infracção de trânsito dos veículos ali estacionados.

O CCAC entende que apesar de constarem na legislação vigente normas claras sobre zonas e situações de estacionamento autorizado e estacionamento proibido, quando há falta de outras medidas legalmente previstas para proibir o estacionamento, colocar simplesmente vedações na via ou tapar com sacos de plástico de cor preta os parquímetros com “sinais de estacionamento autorizado” para esse efeito, torna-se difícil considerar que há irregularidade administrativa quando um condutor insista em estacionar o seu veículo na tal zona e o agente policial não proceder à autuação por falta de fundamento.

Por outro lado, o CCAC verificou ainda que a DSAT não exigiu a colocação do sinal de proibição de estacionamento pelo IACM aquando da apreciação e autorização do pedido formulado por este para bloqueio provisório dos parquímetros. Considerando que o pedido formulado pelo IACM não criou dúvidas acerca da intenção pretendida, que era proibir o estacionamento de veículos para evitar impedimentos à realização das obras na respectiva via, para evitar a ocorrência de situações idênticas, o CCAC solicitou por ofício à DSAT para efectuar diligências necessárias para o acompanhamento do caso. Face às mesmas situações, a DSAT prometeu exigir, futuramente, a colocação do sinal de proibição de estacionamento pelas entidades requerentes de forma a facilitar a operação e a execução da lei pelas autoridades policiais.

Relativamente à questão de as autoridades policiais terem enviado duas vezes a mesma notificação, segundo a explicação dada pelas mesmas, o CCAC ficou a saber que foi um lapso cometido com origem no sistema informático. Para evitar a

ocorrência de mais casos idênticos, os serviços competentes solicitaram à subunidade que coordena os serviços técnicos para acompanhar de perto a situação alertando o seu pessoal para ter especial atenção ao funcionamento do sistema.

Pelo exposto, o CCAC mandou arquivar o caso.

### **Caso 5 – Emissão de certidão por serviços públicos**

Em Novembro de 2011, foi apresentada uma queixa contra o Centro de Saúde do Fai Chi Kei (adiante designado por Centro) dos Serviços de Saúde. O queixoso ficou insatisfeito com o facto de o enfermeiro da sala de vacinação do Centro não o ter informado que a vacinação contra a rubéola necessitava de prescrição médica, e por não ter conseguido assim ser vacinado nesse mesmo dia, devido ao facto de as vagas para consultas externas existentes para aquele dia terem sido todas preenchidas. Para além disso, o queixoso alegou a existência de um procedimento administrativo inadequado por parte do Centro, considerando que, por não ter efectuado qualquer tratamento médico, não lhe foi emitida certidão que comprovasse a sua presença nesse Centro, para requerer tratamento médico.

Após a competente investigação e análise por parte do CCAC, não foi possível provar que o referido enfermeiro tenha oferecido ao queixoso informações erradas ou deficientes. Os Serviços de Saúde, por sua vez, afirmaram que iriam elaborar orientações e esclarecimentos relacionados com a vacinação, de modo a evitar mal entendidos entre os cidadãos.

Por outro lado, segundo revelou o queixoso, este solicitou aos Serviços de Saúde a emissão de uma certidão que comprovasse a sua presença no Centro para requerer tratamento médico, daí se deduzindo que o queixoso talvez fosse trabalhador da Administração Pública, servindo a obtenção da certidão acima referida para justificar a sua ausência do local de serviço durante o período de trabalho.

Nos termos do artigo 108.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM), a “declaração médica” é um documento comprovativo da realização de tratamentos ambulatoriais ou de consultas médicas (marcadas por iniciativa própria ou por prescrição médica), tendo como objectivo justificar a ausência dos funcionários públicos do local de trabalho. Assim, com a entrega da declaração no Serviço, os trabalhadores não precisam apresentar mais justificações pela respectiva ausência. Em relação à queixa em análise, a verdade é que o queixoso

não teve qualquer consulta médica, nem recebeu qualquer tratamento ambulatorio naquele dia, não podendo por isso o pessoal do Centro emitir a referida “declaração médica”.

Neste sentido, face à situação do queixoso, apenas teria aplicação o n.º 1 do artigo 90.º do ETAPM. Ou seja, apenas no caso de o Serviço onde o queixoso trabalha aceitar a justificação deste, se consideraria a falta justificada. Por outras palavras, o queixoso poderia apresentar, por iniciativa própria, as razões da sua ausência, requerendo ao Serviço a justificação da respectiva falta. No caso de o Serviço não considerar suficiente a justificação apresentada pelo queixoso e pretender solicitar informações adicionais aos Serviços de Saúde, estes teriam então o dever de facultar ao respectivo Serviço as informações solicitadas.

Em conclusão, o CCAC considerou que a certidão pretendida pelo queixoso não era o único meio de justificação da falta. Além disso, da queixa apresentada não consta a informação de que a ausência do local de trabalho pelo queixoso foi considerada falta injustificada pelo Serviço no qual prestava funções, pela falta de apresentação da referida certidão.

Neste sentido, o CCAC procedeu ao arquivamento da respectiva queixa.

### **Caso 6 – Atribuições dos Serviços de fiscalização**

Em Agosto de 2011, foi apresentada uma queixa contra a Direcção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ), cujo teor é o seguinte:

1. O queixoso apresentou uma queixa junto da DSEJ contra um centro de explicações, alegando que o referido centro deixou as crianças ficarem sozinhas no rés-do-chão do edifício e ignorou assim a segurança pessoal das crianças. O queixoso ficou insatisfeito com o procedimento administrativo da DSEJ, por esta Direcção de Serviços não ter instruído imediatamente um processo aquando da recepção da queixa.
2. O trabalhador da DSEJ que atendeu o queixoso recusou revelar-lhe o seu nome e o n.º de processo de queixa.
3. O queixoso duvidou da actuação da DSEJ, uma vez que esta Direcção de Serviços se limitou a fazer uma advertência ao referido centro de

explicações e não publicitou o caso, alegando por isso o queixoso que a DSEJ não teria exercido competentemente as suas funções de fiscalização.

Segundo o CCAC apurou, em relação ao ponto 1 da queixa, após a recepção da queixa apresentada por telefone, a DSEJ procedeu ao registo da mesma no seu sistema informático e enviou pessoal para o devido acompanhamento do caso. Para além disso, a DSEJ convidou o queixoso a se deslocar às suas instalações para a prestação de declarações e elaboração do auto de queixa. Todavia, o queixoso, afirmando já ter participado o caso também junto do Corpo da Polícia de Segurança Pública, recusou-se a assinar o auto da DSEJ. Esta Direcção de Serviços continuou a investigar o caso e, considerando a existência de provas de um tratamento inadequado das crianças por parte do respectivo centro de explicações, decidiu fazer uma advertência. Após a devida análise efectuada por parte do CCAC, não se verificou qualquer irregularidade no acompanhamento ou tratamento da queixa por parte da DSEJ.

Em relação ao ponto 2, a DSEJ informou que já revelou ao queixoso o n.º do processo interno de queixa. Para além disso, segundo a resposta da DSEJ, no momento de atendimento do queixoso, o referido trabalhador terá revelado ao queixoso o seu nome e facultado o seu cartão, não existindo assim dados que permitissem comprovar o procedimento inadequado da DSEJ.

Em relação ao ponto 3, é verdade que, no cumprimento do contrato de prestação de serviços de explicações entre um centro de explicações e um terceiro, o centro de explicações tem a responsabilidade de assegurar a segurança das crianças. No caso de existir ameaça à integridade física das crianças por negligência de um centro de explicações, o mesmo terá que assumir a respectiva responsabilidade civil ou até criminal. No entanto, visto que, na legislação vigente, não existe qualquer sanção administrativa para casos de negligência de crianças por parte de centros de explicações, a DSEJ limitou-se a fazer uma advertência. Daí que, em relação à queixa em análise, a DSEJ não tenha competências para multar o referido centro de explicações ou aplicar-lhe outras sanções administrativas. Segundo a resposta e as informações oferecidas pela DSEJ, esta estará a elaborar um novo diploma legal para resolver as deficiências da legislação vigente, prevendo que os centros de explicações não deverão praticar actos que coloquem em causa a saúde física e mental dos alunos, sob pena de aplicação de sanção.

Segundo o CCAC analisou, as medidas que a DSEJ se propõe tomar podem efectivamente melhorar o regime de fiscalização dos centros de explicações. No entanto, considerando que ainda há um longo período a percorrer até a entrada em

vigor do novo diploma, a DSEJ, no âmbito dos seus poderes de fiscalização, deveria adoptar, em tempo útil, medidas transitórias no sentido de evitar a ocorrência de situações idênticas, nomeadamente, elaborando orientações para a segurança das crianças e reforçando a divulgação de informações relacionadas com o cuidado a ser ter com as crianças, alertando ainda para as consequências de um comportamento negligente. Com estas medidas transitórias, poderia a DSEJ exigir aos centros de explicações uma especial atenção para com a segurança das crianças, de forma a evitar a ocorrência de casos semelhantes.

Por outro lado, na advertência feita pela DSEJ ao centro de explicações envolvido, a DSEJ apenas chamou a atenção do centro para a segurança das crianças, não indicando todavia as eventuais responsabilidades decorrentes de um comportamento negligente para com as crianças. Neste sentido, o CCAC considerou que o teor dessa advertência não foi suficiente.

Nestes termos, o CCAC apresentou à DSEJ, por ofício, as referidas sugestões. A DSEJ, por seu turno, aceitou as sugestões do CCAC e emitiu orientações a todos os centros de explicações, permitindo-lhes conhecer os seus deveres nos cuidados prestados às crianças, bem como as eventuais responsabilidades decorrentes de atitudes negligentes para com as crianças.

Neste sentido, o CCAC procedeu ao arquivamento da queixa.

### **Caso 7 – Abolição de medidas discriminatórias**

Em Abril de 2012, foi apresentada uma queixa contra o Instituto de Formação Turística (IFT). O queixoso ficou insatisfeito com o facto de os portadores de Hepatite B não poderem inscrever-se em vários cursos de licenciatura do ano lectivo 2012/2013, nomeadamente no curso de Gestão Culinária, no de Gestão Hoteleira e no de Gestão e Programação de Eventos Turísticos.

Na exposição do queixoso, segundo as orientações emitidas pelos Serviços de Saúde, de 7 de Julho de 2011, o Governo da RAEM espera que a sociedade não discrimine os portadores de Hepatite B. O queixoso considerou que as limitações introduzidas pelo IFT na inscrição dos cursos superiores são contrárias àquelas orientações. Por isso, pretendia uma intervenção do CCAC.

Segundo o CCAC apurou, nos termos do artigo 26.º da Lei n.º 2/2004, de 8

de Março, nenhuma pessoa pode ser discriminada na sua escolaridade, emprego, escolha de domicílio, aquisição de serviços, entre outros, em razão de ter sido infectada, suspeita de ter contraído ou em risco de contrair doença transmissível. A par disso, de acordo com as referidas orientações dos Serviços de Saúde, para os indivíduos que pretendem trabalhar ou estudar na indústria de serviços, não há uma maior probabilidade de serem infectados pelo vírus da Hepatite B. Os Serviços de Saúde salientaram, no mesmo documento, que um resultado positivo no exame de Hepatite B não pode ser razão para recusa de recrutamento ou de admissão escolar.

Com a intervenção do CCAC, o IFT, por sua vez, deliberou, na primeira quinzena de Maio de 2012, eliminar imediatamente aquelas limitações, tendo em consideração a proposta dos Serviços de Saúde.

Considerando que o IFT tomou as devidas medidas para resolver o assunto, o CCAC procedeu ao arquivamento da respectiva queixa.

### **Caso 8 – Execução fiscal errada e inadequada**

Em Janeiro de 2012, o CCAC recebeu uma queixa contra a Direcção dos Serviços de Finanças (DSF), na qual o queixoso alegava que havia trabalhado a tempo inteiro, entre 1991 e 1992, num só cabeleireiro local e que nunca tinha exercido outras funções em acumulação. No entanto, em Novembro de 2008, a Repartição das Execuções Fiscais da DSF efectuou a cobrança coerciva do imposto profissional relativo ao exercício de funções por parte do queixoso em cinco empresas diferentes, durante o período acima referido. A par disso, o mesmo Serviço penhorou também as verbas relativas à restituição do imposto profissional e à comparticipação pecuniária do queixoso.

O queixoso informou o CCAC que havia apresentado reclamação por escrito à Directora dos Serviços de Finanças, pretendendo que esta revogasse a decisão de cobrança coerciva do imposto profissional acima referido. Contudo, a sua reclamação foi indeferida pela DSF.

Segundo apurou o CCAC, do boletim de inscrição do imposto profissional – 1.º Grupo (modelo M/2), preenchido pelo queixoso na década de 90, constava uma inexactidão do endereço. O endereço preenchido em chinês e em português no respectivo boletim eram diferentes e aparentemente não haviam sido escritos pela mesma pessoa. O CCAC considerou que teria existido negligência no preenchimento

do boletim, tendo, por isso, comunicado o caso à DSF e solicitado que os dados fiscais do queixoso fossem reexaminados. Posteriormente, a DSF, por sua vez, oficiou ao CCAC que o endereço em português do boletim de inscrição do modelo M/2 do queixoso havia sido preenchido pelo pessoal da DSF, tendo havido erro na tradução do mesmo, o que justificaria a desconformidade detectada nas versões portuguesa e chinesa do endereço do queixoso.

Na realidade, na década de 90, a DSF enviou a notificação sobre a cobrança coerciva do imposto profissional para o endereço em português que constava do boletim, não tendo, por isso, o queixoso recebido, oportunamente, a referida notificação. Por tudo isso, a Directora dos Serviços de Finanças decidiu revogar a cobrança coerciva do imposto profissional do queixoso relativo aos anos financeiros de 1991 e 1992, não tendo, por outro lado, procedido a novo procedimento de liquidação, visto que a liquidação legal do respectivo imposto profissional já havia prescrito.

Considerando adequadamente resolvidos os assuntos fiscais do queixoso, o CCAC procedeu ao arquivamento da respectiva queixa.

### **Caso 9 – Omissão administrativa causa insatisfação**

Em Julho de 2012, deu entrada no CCAC uma queixa relativamente ao facto de se terem verificado, entre 2010 e 2012, estacionamento ilegais de veículos junto ao Largo do Lilau (também conhecido por Jardim do Lilau), que têm vindo a prejudicar as actividades de lazer e de descanso dos seus residentes. Face à situação, o queixoso tinha chegado a propor, entre 2010 e 2012, ao Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (doravante designado por IACM), a instalação de barreiras na referida zona de forma a evitar a entrada de veículos, mas não verificou qualquer acompanhamento pelo IACM, alegando, por isso, a existência de irregularidade administrativa por parte dos serviços competentes, pelo que solicitou a intervenção do CCAC.

No acompanhamento deste caso, foi apurado pelo CCAC que o IACM procedeu, em inícios de Agosto de 2012, à substituição das barreiras amovíveis metálicas que se encontravam expostas no tal espaço por barreiras inamovíveis de forma a impedir o acesso ilegal de veículos.

Tendo o IACM tomado as diligências devidas, o CCAC procedeu ao arquivamento deste caso.

### **Caso 10 – Questão relacionada com a distribuição de cartões de visita comercial**

De acordo com uma participação recebida, em Maio de 2011, pelo CCAC, é alegada a acumulação ilegal de funções por um agente A da corporação policial, tendo este distribuído cartões de visita da empresa A onde constam o seu nome e n.º de telefone.

De acordo com o cartão de visita que vem anexado aos elementos da participação, era provável que o referido agente se encontrasse a exercer uma actividade privada. Se isso correspondesse à verdade e se aquele o estiver a fazer sem autorização prévia dos serviços competentes onde exerce funções, o acto praticado poderia consubstanciar uma violação dos deveres consagrados na alínea b) do artigo 16.º do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau. Tendo em conta que compete à corporação do agente A o exercício do poder disciplinar, e sendo esta a entidade que dispõe de condições para determinar a existência ou não de infracção disciplinar por parte do participado, o CCAC decidiu encaminhar o caso aos serviços competentes para o seu devido acompanhamento, solicitando uma informação posterior à cerca das diligências tomadas e do respectivo resultado.

O CCAC recebeu, posteriormente, a resposta do Corpo de Polícia de Segurança Pública, onde se comprova que a empresa A pertence ao cônjuge (mulher) do agente A. Por outro lado, verificou-se ainda que o agente A não se encontra envolvido nas actividades de exploração nem desempenha quaisquer funções nessa mesma empresa, pretendendo simplesmente, através da distribuição do cartão de visita, promover a empresa da mulher. Em razão disso, concluiu-se que não há qualquer ilegalidade na acumulação de funções praticada pelo agente A.

Todavia, o CCAC entende que, quando se fala em promoção de uma empresa, o seu objectivo constitui no fundo procurar oportunidades de negócios, gerir receitas por meio de comercialização. Entretanto, a troca de cartões de visita onde constam elementos como nome, cargo, denominação da organização, subunidade da empresa e contactos, é considerado, normalmente, um gesto que tem por objectivo estreitar o relacionamento comercial entre as partes. O cartão distribuído por agente A, apesar de nele não constar qualquer cargo que este desempenha na empresa A, quem o recebe, fica normalmente a entender, que caso pretenda desenvolver qualquer actividade comercial com a empresa A, poderá recorrer aos contactos do tal cartão de visita e entrar em contacto com o agente A para negociar, directa ou indirectamente, com aquela empresa. Por outras palavras, tanto a impressão como a distribuição de



cartões de visita não deixam de ser um acto comercial, e devem ser entendidos como actos integrantes da exploração de uma actividade privada. Por isso, o acto praticado pelo agente A consubstancia uma irregularidade que afecta a imagem de funcionário público que deve ter uma postura de imparcialidade e de isenção.

O CCAC transmitiu a sua posição ao Corpo de Polícia de Segurança, solicitando que o mesmo tomasse medidas de acompanhamento. Posteriormente, os serviços competentes instauraram um processo disciplinar ao agente A, tendo naquele ficado comprovado que o acto praticado pelo mesmo constitui exercício de actividade privada. Sem ter prévia autorização dos serviços competentes, violou os deveres funcionais legalmente estabelecidos, depois de uma ponderação sobre circunstâncias agravantes e atenuantes, decidiu por último, aplicar-lhe uma repreensão escrita.

Tendo os serviços competentes resolvido o problema de acordo com a Lei, o CCAC procedeu ao arquivamento do caso.

### **Caso 11 – Erro em acusação de estacionamento ilegal**

Um cidadão apresentou, em Julho de 2012, uma queixa ao CCAC, afirmando que teria sido erradamente acusado de ter estacionado irregularmente o seu veículo. O queixoso acrescentou que perdeu imenso tempo no levantamento do talão da multa enviado por carta registada e na obtenção do registo das imagens do silo para comprovar o erro da referida acusação e contestá-la junto do Departamento de Trânsito, que acabou por decidir proceder à anulação da tal acusação.

Passado algum tempo, o referido cidadão voltou a ser erradamente acusado.

Face à repetição do erro pelos Serviços Policiais, o referido cidadão sentiu-se completamente insatisfeito com o sucedido, entendendo que foi sem dúvida um lapso cometido pelo agente que emitiu o talão da multa, causando um grande desperdício de tempo ao acusado e que o obrigou a participar num conjunto de formalidades para poder defender seus próprios direitos e interesses. Caso não houvesse um sistema de CCTV instalado no local onde o veículo estava estacionado, mais difícil teria sido para o acusado encontrar provas para comprovar o facto, pelo que solicitou a intervenção do CCAC para propor aos serviços competentes o aperfeiçoamento dos procedimentos, como por exemplo: fotografar o veículo irregularmente estacionado para depois registar o número da matrícula, data e a hora, de forma a evitar a repetição de erros e actos prejudiciais sobre os inocentes.

Os dados revelam que uma parte dos agentes do Departamento de Trânsito já começou a utilizar, desde finais de Outubro de 2009, os dez aparelhos de autuação electrónica, recentemente introduzidos pelos serviços que contém, no sistema, dados como a lista de arruamentos, legislação aplicável, registo de veículos furtados e informações do próprio veículo (como por exemplo: chapa de matrícula, modelo, cor, etc.), por isso, com este novo sistema de autuação electrónica, basta introduzir a matrícula do veículo para obter os elementos essenciais e imprimir o talão de multa na impressora portátil, para diminuir eventuais erros ou lapsos que podem ocorrer quando o agente introduz à mão os dados da autuação no sistema informático.

Tendo em conta que uma grande parte dos agentes responsáveis pela autuação não está ainda equipada com o novo aparelho de autuação electrónica, ou seja, continua a emitir, correntemente, os talões de multa à mão, o CCAC decidiu transmitir as opiniões do referido cidadão ao Corpo de Polícia de Segurança Pública.

Segundo a resposta dada pelo Departamento de Trânsito, o mesmo diz ter vindo a fazer apuramentos estatísticos, a fiscalizar e a avaliar as situações de emissão errada de talões de multa bem como a proceder a uma substituição gradual da antiga forma de autuação por aparelhos de autuação electrónica; tendo deparado com deficiências nos primeiros aparelhos, mandou substituí-los por aparelhos mais modernos, que adoptam um sistema de coordenadas 2D para identificar os veículos, GPS, câmara instantânea para fotografar (para registar estacionamento irregulares), que permite a transferência imediata das informações ao servidor central e ao sistema de pagamento através da internet.

Com a vulgarização dos novos aparelhos de autuação electrónica, espera-se registar menos acusações erradas de estacionamento irregular e por fim, o CCAC decidiu proceder ao arquivamento do caso mas vai manter-se atento à utilização dos ditos aparelhos.

## **Caso 12 – Tratamento de conflitos laborais**

Um responsável A de uma empresa, apresentou, em Novembro de 2012, uma queixa ao CCAC, manifestando insatisfação com a forma de tratamento adoptada pela Direcção dos Serviços de Assuntos Laborais (adiante designada por DSAL) num caso de conflito laboral e com o resultado deste.

Após ter sido despedido com justa causa, o trabalhador não residente B, apresentou queixa, na DSAL, contra a empresa A, alegando atrasos no pagamento do salário durante o período de contratação (no período compreendido entre Setembro de 2009 e Junho de 2011), da compensação pela prestação de trabalho extraordinário, trabalho em dias de descanso semanal bem como não pagamento do salário durante o período da suspensão de funções.

Após a investigação, a DSAL comprovou a existência de infracções, mas tendo em conta a Lei n.º 21/2009 (Lei da contratação de trabalhadores não residentes) que entrou em vigor em 26 de Abril de 2010, e que determinou que as infracções cometidas antes daquela data são meramente questões relacionadas com créditos em matéria civil do trabalhador B, a empresa A tem uma obrigação de indemnização mas fica isenta de qualquer sanção; este motivo levou à elaboração da “Notificação de reparação voluntária” para que a referida empresa procedesse à reparação voluntária. Caso contrário, o caso teria sido notificado ao Ministério Público para, no âmbito das suas atribuições, dar seguimento ao caso.

Relativamente às infracções cometidas após a data da entrada em vigor da referida Lei, estas constituem contravenção e são objecto de sanção, pelo que foi enviada à empresa A uma “Notificação de pagamento da multa e quantia em dívida ao trabalhador não residente”, onde consta, de forma clara, o prazo para efectuar o pagamento da multa bem como o prazo e a conta bancária na qual o infractor deve depositar a quantia em dívida ao trabalhador. Após o pagamento da multa e da quantia em dívida, o infractor deve, dentro dos cinco dias subsequentes ao do prazo indicado, apresentar à DSAL documento comprovativo desse pagamento. Caso contrário, o processo é remetido, imediatamente ao órgão judicial, mas caso tenha depositado a quantia em dívida antes de o processo ter sido remetido ao órgão judicial, a empresa A fica isento de pagamento da multa.

A empresa A recebeu, em finais de Agosto de 2012, as duas notificações da DSAL e, em início de Setembro, respondeu àqueles serviços que nunca suspendeu o trabalhador B das suas funções, acusando o mesmo de ter faltado ao serviço sem justa causa e pedido férias ao longo daquele período. A empresa A indicou ainda a existência de lapsos na contagem dos dias de descanso semanal efectuada pelos respectivos serviços, mas diz concordar com os valores referentes à compensação pela prestação de trabalho extraordinário.

A DSAL, em finais de Outubro e em inícios de Novembro, relativamente às duas reclamações da empresa A, informou esta que não havia apresentada qualquer

elemento comprovativo da falta injustificada do trabalhador B e que, durante uma reunião de coordenação, a empresa havia confessado ter suspenso as funções do referido trabalhador. Os serviços competentes fizeram o cálculo com base na cláusula contratual que estipula que “B exerce semanalmente funções durante 6 dias ininterruptos e goza um dia de folga no sétimo dia, como descanso semanal”, por isso, considera não ter havido qualquer lapso no cálculo efectuado sobre a compensação dos dias de descanso semanal pelo que não deu provimento às duas reclamações apresentadas pela empresa A.

O responsável A manifestou insatisfação com o tratamento adoptado pela DSAL, a saber:

1) Os serviços competentes não expuseram com clareza e concisão os factos e os argumentos, mas sempre estiveram convencidos que o trabalhador B foi obrigado a suspender as suas funções, sem indicar quem tomou essa decisão, quando e onde ocorreu o facto;

2) Do registo de assiduidade constam notas como “chuva”, “dia de descanso compensatório” mas mesmo assim, os serviços competentes continuaram com particular insistência na sua perspectiva, considerando que se trata de uma suspensão de funções; por outro lado, verificou-se ainda a adopção de critérios distintos para calcular o valor relativo à compensação dos dias de descanso semanal;

3) O queixoso recebeu, em meados de Outubro, uma notificação do tribunal para comparecer na audiência de julgamento do processo de contração, o que demonstra que o caso tinha já sido remetido ao tribunal durante o período de reparação voluntária ou durante o período do recurso hierárquico;

4) Os serviços competentes optaram por uma “gestão unitária” para tratar as diferentes fases do processo da reparação voluntária, o que impediu a empresa A de proceder a essa reparação voluntária quanto às partes do mapa de cálculo elaborado a que não se opunham e de deixar as questões litigiosas para um tratamento separado e autónomo.

Relativamente à insatisfação indicada na alínea 3), nos termos da Lei n.º 7/2008 (Lei das relações de trabalho) que entrou em vigor a partir de 1 de Janeiro de 2009 e que é aplicável no âmbito da Lei da contratação de trabalhadores não residentes, apenas determina um período de reparação voluntária pela prática das infracções administrativas previstas naquele diploma; em caso de contrações, não foi

estabelecido tal período de reparação voluntária, mas sim que o empregador infractor fica isento de pagamento da multa quando cumprir, dentro do prazo legalmente determinado, as obrigações pecuniárias, sendo que em caso contrário, a DSAL procede, de imediato, à remessa do processo ao órgão judicial nos termos do n.º 4 do artigo 11.º do Regulamento Administrativo n.º 26/2008 (Normas de funcionamento das acções inspectivas do trabalho).

Da “notificação de pagamento da multa e da quantia em dívida ao trabalhador não residente” enviada pela DSAL consta claramente a referência às respectivas normas, por isso, não foi detectada qualquer omissão quanto aos procedimentos relativos à remessa do processo ao órgão judicial pelos serviços competentes.

Relativamente à insatisfação indicada na alínea 4), as alegadas infracções verificadas neste caso por constituírem contravenções, de acordo com as normas acima mencionadas, uma vez decorrido o prazo legalmente estabelecido sem que a DSAL tenha recebido prova do pagamento, o processo é remetido ao órgão judicial e não se pode optar outras formas de tratamento que não as que estão consagradas nas disposições legais. Ademais, a empresa A participou na reunião de coordenação convocada pela DSAL, por isso está ciente de que violou a Lei das relações laborais, quer dizer, teve oportunidade para proceder à reparação voluntária (antes de os serviços competentes terem emitido a notificação), mas não a aproveitou.

A insatisfação manifestada pelo queixoso sobre as alíneas 1) e 2) acima mencionadas refere-se às infracções detectadas após a entrada em vigor da Lei da contratação de trabalhadores não residentes. Tendo a DSAL remetido o processo ao órgão judicial onde já foi instaurado processo de contravenção, compete ao juiz responsável do caso decidir em julgamento o litígio em causa, ficando as partes envolvidas vinculadas à decisão final que prevalece sobre as decisões tomadas pelas outras autoridades. Face ao exposto, não deve o CCAC intervir no caso; ademais, tratando-se de uma situação relacionada com obrigações civis sem envolvimento de quaisquer ilegalidades ou irregularidades administrativas verificadas antes da entrada em vigor da Lei de contratação de trabalhadores não residentes, considerou-se não ser necessária a intervenção do CCAC, pelo que procedeu ao arquivamento do caso.

### **Caso 13 - Insatisfação com o resultado do concurso para ingresso na função pública**

Em Janeiro de 2012, um residente apresentou ao CCAC uma queixa, alegando ter sido eliminado de um concurso aberto pelo Serviço A, em meados de 2011, para a admissão de técnicos, após a realização da respectiva prova escrita.

Julgando que devia ser aprovado na referida prova, o queixoso pediu uma audiência com o presidente do júri e a consulta de prova. Consultada a prova, o mesmo verificou que uma das respostas foi classificada com zero pontos, ainda que tivessem sido indicadas nela as disposições legais, cumprindo a exigência decorrente do enunciado.

O queixoso questionou a imparcialidade da avaliação efectuada pelo Serviço A, solicitando, assim, a intervenção do CCAC no sentido de pedir ao mesmo Serviço o fornecimento das informações relativas à prova escrita e ainda a consulta da prova.

Considerando que a indicação das disposições legais conforme a exigência do enunciado não implica necessariamente a atribuição da pontuação, uma vez que a classificação da prova depende da indicação correcta das mesmas; mais considerando que um argumento meramente subjectivo e sem fundamento (foi o próprio candidato que julgou que devia ser aprovado) não é suficiente para provar a alegada existência de irregularidades, o CCAC procedeu ao arquivamento da queixa e apresentou a sua posição sobre o assunto ao queixoso, recomendando-o a recorrer ao mecanismo de reclamação, de acordo com a lei, para defender os seus direitos e interesses, caso tivesse fundamento para reclamar da avaliação da prova.

O queixoso não ficou satisfeito com a decisão do CCAC, achando que tal decisão não permitiria apurar a verdade. Alegou que na audiência com o presidente do júri, este teve um comportamento que o levou a crer que estava a “esconder a verdade”, procurando “fugir às perguntas”. Frisou ainda que a avaliação efectuada pelo Serviço visado era extremamente injusta e que as reclamações deviam ser dirigidas ao CCAC nos termos legais.

A lei orgânica confere ao CCAC a competência para fiscalizar a actuação administrativa – para assegurar o estrito cumprimento da lei na actuação administrativa e a legalidade dos procedimentos adoptados pelos serviços públicos, assumindo devidamente as suas funções de fiscalização no sentido de aumentar a eficiência administrativa.

Em relação a queixas/denúncias apresentadas na Provedoria de Justiça, o CCAC procede primeiramente a uma análise preliminar, seguida de um inquérito, caso sejam detectados indícios de ilegalidade ou irregularidade. Em caso de necessidade, a entidade visada será solicitada a remeter o processo em causa, responder às alegações e enviar o pessoal envolvido para a prestação de declarações. Com base no resultado do inquérito, são determinadas as diligências subsequentes ou o arquivamento do processo. Relativamente ao presente caso e na sequência da análise efectuada, não se verificou a existência de ilegalidades ou irregularidades administrativas, razão pela qual o CCAC procedeu ao seu arquivamento.

As segundas alegações apresentadas pelo queixoso constituem meramente uma narração subjectiva sem fundamento dos factos. Após uma investigação profunda, não foi verificada pelo CCAC a existência de indícios de ilegalidade ou irregularidade administrativa, mantendo-se por isso a decisão de arquivamento.

No que se refere ao “mecanismo legal de reclamação”, mantém-se aplicável ao referido recrutamento o artigo 68.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau – o interessado tem o direito de interpor recurso no prazo de 10 dias úteis, a contar da data da publicação da lista de classificação final.

Nestes termos, o queixoso foi notificado da posição do CCAC e ainda do arquivamento da sua queixa caso faltasse à entrega, no prazo de 10 dias, de elementos complementares que provassem a existência de indícios de ilegalidade ou irregularidade na actuação do pessoal do Serviço A.

Não tendo o queixoso contactado o CCAC no prazo de 10 dias, o caso foi arquivado.

#### **Caso 14 - Distribuição de pacotes de prendas na origem da apresentação de queixas**

[ Este é o primeiro caso do género e acabou por ser arquivado. Apesar disso, existem ainda casos semelhantes, cuja análise está em curso, sendo muitos os problemas detectados, os quais serão analisados em detalhe aquando do acompanhamento dos mesmos. ]

Em Janeiro de 2012, um denunciante revelou ao CCAC que no âmbito do

projecto de distribuição de pacotes de prendas aos idosos isolados, uma iniciativa da Fundação Macau, adiante designada por FM, em parceria com as associações, algumas destas terão distribuído os pacotes de prendas apenas aos idosos com os quais mantinham um relacionamento amigável, ficando assim excluídos os restantes idosos, socialmente isolados e que não são beneficiários dos serviços de apoio a famílias. Por esta razão, o denunciante questiona a uniformidade dos critérios aplicados pelas associações para a distribuição de pacotes de prendas e solicita a intervenção do CCAC, manifestando simultaneamente, o seu descontentamento em relação aos requisitos estabelecidos pelas associações para a atribuição dos benefícios dos serviços de apoio a famílias que, no seu entender, eram excessivamente exigentes.

Segundo noticiaram os jornais locais, a FM, em conjunto com 20 associações de apoio à comunidade e aos grupos sociais desfavorecidos, pretendeu promover uma acção de solidariedade junto dos grupos sociais vulneráveis por ocasião do Ano Novo Lunar, que consistia na distribuição, através da rede de serviço social das associações, de pacotes de prendas alusivas à época festiva e destinadas a mais de dez mil pessoas em situação vulnerável, incluindo idosos isolados, doentes crónicos, pessoas com deficiência, pessoas sós e sem apoio familiar, bem como indivíduos carenciados, por forma a que os mesmos beneficiários pudessem sentir o carinho da sociedade e a alegria da quadra festiva.

Nesta circunstância, os critérios para a distribuição de pacotes de prendas variam de associação para associação, sendo tal facto susceptível de dar origem a situações de injustiça. A par disso, houve quem alegasse que alguns indivíduos, por serem sócios de várias associações, beneficiaram de vários pacotes de prendas, enquanto outros, por não serem sócios de nenhuma associação, não receberam nenhum pacote de prendas.

Considerando que está em causa a aplicação de recursos públicos, o CCAC oficiou à FM com o intuito de saber se foram emitidas instruções para as associações participantes na referida acção e de se inteirar das medidas de controlo tomadas pela mesma.

Em resposta, a FM referiu que a iniciativa em causa teve como objectivo distribuir, através das associações de apoio à comunidade, prendas às pessoas em situação mais vulnerável como gesto simbólico de solidariedade para com as mesmas, sendo os critérios para a sua atribuição determinados de acordo com a experiência das associações, razão pela qual variam de associação para associação. Assim, através da emissão das “Instruções gerais para a distribuição de pacotes de



prendas 2012” e da realização de sessões de esclarecimento para associações, a FM informou as mesmas do seguinte: os pacotes de prendas destinam-se às pessoas em situação mais vulnerável que beneficiam a longo prazo do apoio das associações, devendo estas assegurar que não há lugar a duplicação do benefício, ou seja, a cada beneficiário é atribuído apenas um pacote de prendas, independentemente do número de associações de que é sócio; cada pacote de prendas tem o valor de MOP 500, não podendo as respectivas despesas administrativas ultrapassar os 10% desse montante; no prazo de 30 dias após a conclusão da actividade, as associações devem entregar o relatório de avaliação do resultado da mesma, o relatório financeiro e as assinaturas dos beneficiários contra a recepção dos pacotes de prendas.

O CCAC também solicitou à FM que lhe facultasse os documentos atrás referidos, as informações detalhadas relativas às despesas realizadas no âmbito da actividade em questão, o relatório final e demais elementos relacionados.

Após a consulta e a análise dos elementos facultados pela FM, o CCAC entendeu que por falta de um registo específico da população em situação vulnerável, seria necessário definir em concreto os requisitos de candidatura, as formalidades a observar na apresentação de candidatura, os procedimentos relativos à avaliação e aprovação dos pedidos, caso se pretendesse atribuir os pacotes de prendas a todas as pessoas em situação vulnerável de Macau, pretensão esta que implicaria a deslocação de uma grande quantidade de recursos humanos e materiais. A atribuição de pacotes de prendas no valor de MOP 500 cada, não justifica um dispêndio tão grande de recursos, o que poderia consubstanciar a violação do princípio da proporcionalidade.

Na prática, para a concretização do projecto de atribuição de pacotes de prendas, a FM adoptou um modelo de cooperação com as associações, competindo a estas, com o apoio financeiro concedido por aquela, coordenar e executar a atribuição de pacotes de prendas, procedendo à elaboração de uma lista de beneficiários conforme os critérios definidos por cada uma das associações, e ainda controlar as despesas administrativas de forma a que estas não ultrapassem os limites estabelecidos, economizando os recursos. Não obstante os defeitos encontrados nesse modelo de cooperação (por exemplo, o conceito de pessoas em situação vulnerável adoptado pelas associações poderá ser diferente, dando assim origem à diferença nos critérios para a atribuição de pacotes de prendas), o mesmo é aceitável, uma vez que observa o princípio da proporcionalidade.

Após a leitura do relatório final da FM, o CCAC ficou a saber que esta, por estar ciente da duplicação do benefício dos pacotes de prendas, iria solicitar às associações

que o requerimento fosse acompanhado da relação dos destinatários em suporte informático, com a indicação dos respectivos nomes e do número do documento de identificação, para que a FM procedesse a uma avaliação preliminar com vista à sua intervenção em caso de detecção da duplicação do benefício. Na verdade, a partir daí, nomeadamente durante a festa do bolo lunar, as associações começaram a adoptar tais medidas para a atribuição de pacotes de prendas, ficando assim resolvida a questão relativa à duplicação do benefício dos pacotes de prendas.

Em relação às pessoas que não beneficiaram dos pacotes de prendas por não pertencerem a nenhuma associação, a FM solicitou a colaboração do Instituto de Acção Social (IAS) no sentido de facultar uma lista das pessoas em causa, solicitação que foi recusada pelo IAS com fundamento na protecção dos dados pessoais. Assim, a FM passou a incentivar os indivíduos que não se encontravam inscritos como sócios de qualquer associação a tomar a iniciativa de pedir os pacotes de prendas junto das associações.

De entre as associações que participaram no projecto de atribuição dos pacotes de prendas, muitas servem sobretudo os sócios, havendo algumas que também servem os não sócios e outras que prestam assistência apenas às pessoas mais necessitadas, como, por exemplo, a Associação de Beneficência Tung Sin Tong, a Cáritas de Macau, etc. Por esta razão, não é absolutamente certo dizer que “quem não participa em associações, não tem direito à atribuição de pacotes de prenda”, sendo no entanto certo que são relativamente reduzidos os canais ou oportunidades para obter os referidos pacotes por parte das pessoas que não aderem a nenhuma associação, canais e oportunidades essas que podem ser aumentados com a adopção das medidas atrás referidas por parte da FM. Todavia, caso o beneficiário do pacote de prendas não seja utente dos serviços das associações, estas terão dificuldade na sua identificação como pertencente ao grupo social vulnerável. Como tal, o CCAC oficiou à FM, recomendando-a a pré-definir os critérios a serem seguidos pelas associações na distribuição dos pacotes de prendas, evitando que a respectiva atribuição seja posta em causa desnecessariamente.

Da análise dos documentos financeiros facultados pela FM, foi verificado pelo CCAC que algumas associações ofereceram pacotes de prendas com valor superior ao limite estabelecido pela FM e que outras incluíram nos pacotes um ou dois artigos “à medida de determinados beneficiários” (por exemplo, uma caneta correctora, um frasco de desodorizante em spray, uma caixa de cogumelos de Lingzhi, um rolo de película aderente, três caixas de pílulas “Niu Huang Qing Xin Wan”, medicamentos tradicionais chineses, etc.), o que não foi proibido. Apesar disso, a falta de

discriminação no registo de entrega dos artigos que compõem o pacote de prendas, dificulta, por um lado, a fiscalização exercida pela FM e, por outro, leva a crer que tais artigos específicos são propositadamente oferecidos apenas a determinados “indivíduos em situação vulnerável”, através da distribuição dos pacotes de prendas.

Na subsequente distribuição de pacotes de prendas, nomeadamente durante a festa do bolo lunar, a FM passou a solicitar às associações colaboradoras a entrega prévia da lista dos componentes do pacote de prendas e das respectivas fotografias, como medida de controlo tanto do custo como da qualidade dos pacotes de prendas, diligência esta que permite à FM uma intervenção atempada sempre que sejam detectadas situações irregulares. Por esta razão, o CCAC não interveio neste assunto.

Para além disso, foi ainda detectado pelo CCAC que algumas associações não juntaram as respectivas facturas aos seus relatórios finais ou juntaram apenas os recibos passados pelas lojas em substituição daquelas. A falta de entrega de facturas não permite o exercício de controlo, uma vez que constam da factura elementos como a entidade fornecedora, a descrição de produtos, a quantidade e o preço unitário, ao passo que o recibo, em princípio, contém apenas a identificação da entidade vendedora, da entidade compradora e o respectivo montante, excluindo os dados referentes aos produtos. Por este motivo, o CCAC manifestou a sua posição junto da FM, recomendando-a a solicitar às respectivas associações a apresentação da factura, recomendação esta que foi acatada pela FM.

No que toca à questão relativa aos requisitos para a prestação de serviços de apoio à família, as associações gozam da liberdade de os definir, sem interferência das autoridades públicas, ao abrigo do disposto no artigo 3.º da Lei n.º 2/99/M (que regula o Direito de Associação). Por este motivo, o CCAC não interveio.

Nestes termos, o CCAC procedeu ao arquivamento do processo e continuou a acompanhar a execução das medidas a serem tomadas pela FM na distribuição subsequente dos pacotes de prendas, no que toca a apelar aos grupos sociais vulneráveis que não se encontrem inscritos como sócios de qualquer associação para que tomem a iniciativa de solicitar o benefício dos pacotes de prendas.

