

## ANEXO I

## PARECERES JURÍDICOS SUBMETIDOS AO CHEFE DO EXECUTIVO PELO CCAC EM 2012

De acordo com as alíneas 9) e 10) do artigo 4.º da Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto, alterada pela Lei n.º 4/2012, de 26 de Março, Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau:

*“Compete ao Comissariado contra a Corrupção:*

*(...)*

*9) Relativamente às deficiências de normas jurídicas que verificar, nomeadamente às que afectem direitos, liberdades, garantias ou interesses legítimos das pessoas, formular recomendações ou sugestões para a sua interpretação, alteração ou revogação, ou para a elaboração de novas normas jurídicas, mas quando se tratem de normas jurídicas que caiam no âmbito da competência da Assembleia Legislativa, limitar-se a informar por escrito o Chefe do Executivo da sua posição;*

*10) Propor ao Chefe do Executivo a prática de actos normativos tendentes a melhorar o funcionamento dos serviços e o respeito pela legalidade administrativa, designadamente no sentido de eliminação de factores que facilitem a corrupção e práticas ilícitas ou eticamente reprováveis;*

*(...).”*

Face à natureza do trabalho, foram entregues em 2012, pelo CCAC ao Chefe do Executivo, alguns pareceres e relatórios que visam reforçar os trabalhos de edificação administrativa e melhoramento da eficiência dos serviços públicos. O CCAC pretende igualmente com este pequeno contributo disponibilizar algumas informações que possam servir de referência às entidades competentes. São os seguintes alguns dos pareceres e relatórios importantes apresentados:

- 1) - Parecer jurídico sobre a transmissão e a revisão das condições da concessão de um terreno, sito a Poente da Estrada do Istmo, destinado à construção de hotéis (incluindo a alienação das acções da sociedade) (Análise sucinta);

- 2) – Parecer jurídico sobre o programa do concurso limitado internacional com prévia qualificação para a empreitada de execução do aterro e construção do dique dos novos aterros urbanos (Relatório n.º 2);
- 3) – Parecer sobre o Regime Jurídico da Construção Urbana (Proposta de Lei);
- 4) – Parecer sobre o Regime Jurídico da Construção Urbana (Proposta de Lei) – Parte complementar.

\* \* \*

Destes pareceres jurídicos, foram seleccionados para divulgação pública dois, cujo conteúdo tem maior impacto social e interesse para a população.

**Parecer jurídico sobre o programa do concurso limitado internacional com prévia qualificação para a empreitada de execução do aterro e construção do dique dos novos aterros urbanos**

**(Relatório n.º 2)**

**Parte I: Introdução**

- 1) Dos documentos que o Comissariado contra a Corrupção (CCAC) recebeu, em 11 de Janeiro de 2012, do Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas (GDI), através do ofício n.º 232/GDI/2012, constam os seguintes:
  1. **Anúncio** — Concurso limitado internacional com prévia qualificação para a empreitada de execução do aterro e construção do dique dos novos aterros urbanos (versões chinesa e inglesa);
  2. **Programa de Concurso** — Concurso limitado internacional com prévia qualificação para a empreitada de execução do aterro e construção do dique dos novos aterros urbanos (versões chinesa e portuguesa).
- 2) Na sequência do relatório e parecer apresentados pelo CCAC, a documentação do concurso melhorou em vários aspectos.
- 3) Por não estar completa a documentação ora remetida ao CCAC, ou seja, por falta de entrega do caderno de encargos e demais informações complementares, como, por exemplo, propostas, ficou limitado o âmbito da nossa análise, sendo apenas possível emitir parecer sobre algumas das questões mais relevantes.
- 4) Por determinação superior, o parecer do CCAC irá ser submetido directamente ao Gabinete do Chefe do Executivo para efeitos de consulta.

\* \* \*

## Parte II: Análise

- 1) Porque é que é escolhida a designação “concurso internacional”?
1. De facto, no Decreto-Lei n.º 74/99/M, de 8 de Novembro, **não se faz referência directa à expressão “concurso internacional”, mas sim à possibilidade da sua adopção, nomeadamente através do seu artigo 63.º, n.º 2.**
  2. O Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, não faz referência directa ao chamado concurso internacional, prevendo apenas no seu artigo 22.º a possibilidade de adquirir bens e serviços no exterior do Território, excluindo a empreitada.
  3. Mesmo que seja necessária a participação das empresas constituídas fora do Território na execução de aterros, nem por isso é justificado o lançamento de um concurso internacional para a adjudicação da empreitada.
  4. A abertura do presente concurso às empresas do interior da China não constitui fundamento suficiente para determinar a natureza do concurso a realizar, ou seja, a realização de um concurso internacional.
  5. Importa referir que a admissão de empresas no exterior de Macau ao concurso deve ser devidamente fundamentada e autorizada pela entidade com competência para esse efeito (vide o Decreto-Lei n.º 74/99/M, de 8 de Novembro, artigo 63.º, n.º 2<sup>7</sup>). Todavia, da documentação facultada, **não consta a respectiva autorização nem a proposta submetida à aprovação.**

\* \* \*

---

<sup>7</sup> Que se transcreve: “2. Quando as características da obra o justificarem, podem ser admitidas ao concurso empresas especializadas não estabelecidas no Território, mediante despacho fundamentado da entidade com competência para esse efeito.”

- 2) Porque é escolhido o concurso limitado internacional com prévia qualificação?
1. **Em nenhuns dos documentos facultados se encontra a fundamentação da adopção desta modalidade**, ou seja, a indicação expressa da diferença entre o concurso “com prévia qualificação” e o concurso “sem prévia qualificação”.
  2. **Sendo o concurso com prévia qualificação uma modalidade excepcional, a sua adopção deve ser devidamente fundamentada**, por forma a que sejam conhecidos os interesses que os Serviços Públicos pretendem prosseguir e assegurada a transparência e imparcialidade do presente concurso.
  3. É adoptado o concurso com prévia qualificação apenas na situação em que não é possível saber as exigências técnicas preenchidas pelo concorrente.
  4. **De um modo geral**, a natureza da obra e a necessidade de contar com a participação das empresas fora da RAEM, incluindo empresas no interior da China, **serão provavelmente as razões mais fortes pelas quais são adoptadas outras formas de adjudicação em detrimento de concurso público**.
  5. Considerando a dimensão e a especificidade da presente obra de construção de aterros, **podrá haver razões justificativas que levem o GDI a propor a adopção do concurso com prévia qualificação, pelo que o CCAC não toma posição nesta matéria.**

\* \* \*

## 1) Objecto do concurso

1. O programa de concurso, no seu ponto 2, estabelece que:

“2. *Objecto do concurso*

2.1 *O presente concurso visa avaliar candidaturas e seleccionar 8 (oito)*

*candidatos, a convidar para apresentação de propostas para execução dos trabalhos de «EMPREITADA DE EXECUÇÃO DO ATERRO E CONSTRUÇÃO DO DIQUE DA “ZONA A” DOS NOVOS ATERROS URBANOS – CONCURSO INTERNAICONAL LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO» com vista à adjudicação da empreitada. Este número pode, no entanto, ser superior, no caso de empate de candidatos na oitava posição.*

*2.2 O Dono da Obra reserva-se o direito de anular o presente concurso, sem que da decisão resulte o direito dos candidatos a qualquer indemnização.”*

2. Há lapso na redacção da cláusula acima transcrita, não devendo o objecto do concurso ser a selecção dos concorrentes, **mas sim a empreitada da execução da obra;**
3. A cláusula não se refere ao objecto do concurso, mas sim à forma do concurso, **razão pela qual deve ser rectificada.**

\* \* \*

## 2) Critério de avaliação

1. O convite a concorrentes para a apresentação de propostas deve ser feito de acordo com a lei.

O n.º 2 do artigo 109.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M dispõe que:

**“Artigo 109.º**

**(Regime do concurso)**

(...).

*2. No concurso limitado por prévia qualificação, todas as entidades que preenham as **condições profissionais, técnicas, económicas e financeiras**, ou outras definidas no anúncio a que se refere o n.º 1 do artigo 110.º, podem apresentar candidatura.*

(...).”

Dispõe o n.º 3 do mesmo artigo que:

**“Artigo 109.º**

**(Regime do concurso)**

(...).

*3. O dono da obra convida os candidatos previamente qualificados com base nas informações fornecidas nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 110.º a apresentar proposta destinada à execução da obra.”*

Conjugando o disposto nesses dois artigos, o critério de avaliação só pode ser aquele definido no artigo 110.º, n.º 1, alínea c) que dispõe que:

**“Artigo 110.º**

**(Abertura do concurso)**

*1. Os concursos limitados por prévia qualificação são abertos mediante anúncio de que devem constar:*

(...);

***c) As informações que devem conter as candidaturas, sob a forma de documentos ou de declarações posteriormente confirmáveis, relativas à situação dos candidatos e ao preenchimento das condições referidas na alínea anterior;***

(...).”

Não pode nem deve ser tidas em consideração outras informações, para além daquelas elencadas nesse artigo.

2. De acordo com o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 110.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, compete ao dono da obra definir as condições que devem ser reunidas pelos concorrentes para em seguida convidar os concorrentes

admitidos para a apresentação de propostas.

3. A adopção do concurso limitado por prévia qualificação não tem por finalidade facilitar a avaliação das propostas, mas sim evitar a apresentação de propostas pelos concorrentes não qualificados para a execução da empreitada.

Tal conclusão pode ser obtida a partir da alínea g) do n.º 1 do artigo 110.º, que a seguir se transcreve:

**“Artigo 110.º**

**(Abertura do concurso)**

*1. Os concursos limitados por prévia qualificação são abertos mediante anúncio de que devem constar:*

*(...);*

*g) O número de entidades a convidar para a apresentação de propostas.*

*(...).”*

4. Dispõe o n.º 2 do artigo 112.º daquele diploma que:

**“Artigo 112.º**

**(Critério de adjudicação)**

*(...).*

*2. Quando se trate de propostas condicionadas ou projectos ou variantes da autoria dos concorrentes, e ainda quando o número de entidades que apresentaram candidatura for igual ou inferior ao número de entidades a convidar referido no anúncio do concurso, a adjudicação faz-se nos termos estabelecidos para o concurso público.”*

**Entende-se por pré-qualificação a avaliação da qualificação dos concorrentes de acordo com o critério atrás referido para que os**



**concorrentes que reúnam as condições sejam convidados na próxima fase à apresentação das propostas para a execução da obra.**

No processo de pré-qualificação, o dono da obra deve definir um critério de avaliação uniformizado para todos os concorrentes, por forma a seleccionar os concorrentes melhor classificados para a participação na próxima fase, isto é, para a apresentação de propostas.

O programa de concurso, no seu ponto 10, estabelece que:

*“10. Critério de selecção e adjudicação*

*10.1 Critério de selecção: são seleccionados os primeiros 8 (oito) candidatos com melhor pontuação igual ou superior a 65% do total da pontuação prevista para a avaliação das candidaturas, podendo o número de candidatos seleccionados ser superior em caso de empate na oitava posição.*

*10.2 Critério de adjudicação: a adjudicação é efectuada ao concorrente que apresentar a proposta de mais baixo preço, na fase de avaliação das propostas.”*

Porque foi fixado em 8 o número de concorrentes admitidos para a apresentação de propostas? Em situação normal, todos os concorrentes que reúnam as condições estabelecidas para o efeito devem ser admitidos para a apresentação de propostas.

Caso nenhuma das 8 convidadas apresente propostas, como se deve proceder? Será necessário fixar um número de concorrentes para serem convidados? Porque são 8 os concorrentes a convidar para a apresentação de propostas? Porque não são 5 ou 3? Será melhor optar pela não fixação do número de concorrentes a serem convidados?

\* \* \*

### 3) Critério de avaliação e selecção de concorrentes (Programa de concurso, ponto 19)

O Programa de concurso, no seu ponto 19, estabelece que:

*“19. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DAS CANDIDATURAS E RESPECTIVOS FACTORES DE PONDERAÇÃO E DE SELECÇÃO DE CANDIDATOS*

*Os critérios de avaliação das candidaturas e respectivos factores de ponderação são os seguintes:*

<i>Critérios de Avaliação</i>	<i>Factores de ponderação</i>
<i>Condições profissionais e técnicas</i>	
- <i>Plano de trabalhos</i>	25%
- <i>Plano de fornecimento de areias</i>	20%
- <i>Equipamentos</i>	8%
- <i>Experiência em obras semelhantes</i>	25%
<i>Condições económicas e financeiras</i>	
- <i>Valor das obras concluídas</i>	10%
<i>Integridade e Honestidade</i>	12%

*Critério de selecção: são seleccionados os primeiros 8 (oito) candidatos com melhor pontuação igual ou superior a 65% do total de pontuação prevista para a avaliação das candidaturas, podendo o número de candidatos seleccionados ser superior em caso de empate na oitava posição.”*

1. Nesta modalidade de concurso, existem dois momentos de decisão que se seguem:
  - (1) O primeiro é o momento em que os concorrentes são avaliados para verificar a sua conformidade com todas as condições técnicas e financeiras impostas;
  - (2) No segundo momento, são convidados os concorrentes que reúnam as condições para a apresentação de propostas com

vista à adjudicação.

2. No primeiro momento, são ponderadas principalmente as diversas condições técnicas estabelecidas na lei.
3. No segundo momento, é avaliado o conteúdo das propostas com vista à selecção do concorrente que apresente um preço mais baixo, critério este que deve ser pré-definido na documentação do concurso. Quando comparado com o programa anterior, os factores que densificam o critério de avaliação estabelecido para o presente concurso são visivelmente mais equilibrados e razoáveis, ainda que mantenhamos algumas reservas em relação ao seu conteúdo.

Em relação à questão sobre a inclusão da integridade no critério de avaliação, tendo em conta que os serviços de obras públicas têm adoptado um método de quantificação na ponderação do mesmo factor e com vista à uniformização entre as normas administrativas e o costume, não iremos ponderar e analisar tal questão em mais pormenor.

\* \* \*

#### 4) Outros aspectos das propostas

Numa análise global do processo de concurso a nível da sua estrutura, uso de termos e conteúdo regulamentar, há ainda margem para melhorias. Porém, por uma questão de tempo, não iremos analisar em mais pormenor.

\* \* \*

### Parte III: Conclusão

Na sequência da análise global do projecto, o CCAC entende que:

1. Devido às informações limitadas que nos foram disponibilizadas, pronunciamo-nos apenas sobre algumas das questões mais relevantes.

2. Numa análise do processo de concurso em termos do seu conteúdo e estrutura, há ainda margem para melhorias. Todavia, por uma questão de tempo, não iremos emitir opiniões.
  
3. As questões levantadas no presente relatório e a respectiva análise servirão de referência para as respectivas entidades, cabendo à entidade competente decidir sobre a sua aceitação.

\* \* \*

É este o parecer emitido para efeitos de consulta.

\* \* \*

Comissariado contra a Corrupção, aos 2 de Fevereiro de 2012.

O Comissário contra a Corrupção  
Fong Man Chong

## **Parecer sobre o Regime Jurídico da Construção Urbana** **(Proposta de Lei)**

\* \* \*

### **Parte I: Introdução**

- 1) O Commissariado contra a Corrupção (doravante designado por CCAC) recebeu, em 13 de Janeiro de 2012, a Proposta de Lei sobre o Regime Jurídico da Construção Urbana em debate no seio do Conselho Executivo, remetida pelo Gabinete do Chefe do Executivo, solicitando ao CCAC para proceder à sua análise e para elaborar um parecer sobre a mesma proposta.
- 2) Para além da referida proposta de lei, foram remetidos ainda ao CCAC outros elementos, incluindo a respectiva nota justificativa e o mapa comparativo da lei vigente e da proposta de lei.

\* \* \*

### **Parte II: Análise**

A Lei Orgânica do Commissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau, aprovada pela Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto, dispõe no seu artigo 4.º, alínea 9), que:

**“Artigo 4.º**

#### ***Competências***

*Compete ao Commissariado contra a Corrupção:*

*(...);*

*9) Relativamente às deficiências de normas jurídicas que verificar, nomeadamente às que afectem direitos, liberdades, garantias ou interesses legítimos das pessoas,*

*formular recomendações ou sugestões para a sua interpretação, alteração ou revogação, ou para a elaboração de novas normas jurídicas, mas quando se tratem de normas jurídicas que caiam no âmbito da competência da Assembleia Legislativa, limitar-se a informar por escrito o Chefe do Executivo da sua posição;*

(...).”

Pelo que foi feita uma análise sucinta da referida “Proposta de Lei”.

1. A Proposta de Lei sobre o Regime Jurídico da Construção Urbana (adiante designada por Proposta) está dividida em sete capítulos, e o seu artigo 1.º dispõe o seguinte:

**“Artigo 1.º**

**Objecto**

*A presente lei estabelece o regime jurídico a que se deve obedecer no âmbito da execução de obras de construção civil e da garantia de segurança estrutural das construções urbanas na Região Administrativa Especial de Macau, adiante designada por RAEM.”*

Após análise global, facilmente se detecta que **o teor técnico constante nos Capítulos II a V do “Regulamento Geral da Construção Urbana” (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto) não foi integrado na referida “Proposta”, que nos suscitam as seguintes dúvidas:**

- 1) **Pretende o Governo, através da respectiva “Proposta” proceder à revisão integral do “Regulamento Geral da Construção Urbana” vigente?**
- 2) **Ou a intenção legislativa do Governo consiste apenas em reforçar a fiscalização no âmbito das construções urbanas, razão que levou à adopção de medidas de natureza fiscalizadora no próprio Diploma?**
- 3) **Quanto ao teor integral da “Proposta” (ou seja, a maior parte dos artigos), não se encaixa no seu artigo 1.º (Objecto); ou por citação mais directa, o teor da “Proposta” não corresponde ao seu objecto nem à denominação adoptada. Face ao exposto, em nosso entender deve, através das formas**

seguintes, proceder-se ao seu reajustamento:

- a) Substituir a actual denominação da “Proposta” por **“Regime Jurídico da Construção Urbana e Fiscalização da Execução das Obras”**; entretanto, deve proceder-se ainda à revisão do teor do artigo 1.º, porque a maior parte do conteúdo da “Proposta” não corresponde ao que consta no referido artigo.
- b) Não se deve proceder à revogação imediata do “Regulamento Geral da Construção Urbana” vigente, devendo manter-se a sua vigência, e no que contrariar a presente “Proposta” (ou Lei uma vez aprovada), fazer prevalecer a presente Lei.
- c) Proceder a reajustamentos ou alterações a outros conteúdos da “Proposta” para fazer face às sugestões apresentadas nas alíneas a) e b).
- d) Promover simultaneamente a revisão do “Regulamento Geral da Construção Urbana”, especialmente no que diz respeito a conteúdos de natureza técnica.

**Caso contrário, a presente “Proposta” deixa de produzir qualquer efeito, porque não constam no seu teor, quaisquer regras de construção bem como regimes de execução e de fiscalização das obras.**

2. Relativamente à “garantia de segurança estrutural das construções urbanas” expressa no artigo 1.º da “Proposta” **parece ser susceptível de induzir em erro quem a lê, porque a “Proposta” em análise constitui, pelos vistos, um diploma para regulamentar a tal matéria. E de facto, não foi encontrado, na “Proposta”, nenhum artigo que faça referência a este ponto** – apesar do seu artigo 34.º em que dispõe sobre a revogação do “Regulamento Geral da Construção Urbana”, com excepção das disposições do seu Capítulo II, esta decisão é extremamente arriscada, **porque o mesmo Regulamento dispõe, nos seus Capítulos III e IV, sobre grande quantidade de regras técnicas. Uma vez revogadas estas e sem a introdução de novas regras, para além de poder causar confusões, pode ainda vir a ser objecto de diversas críticas e tudo isso prejudicará indubitavelmente o desenvolvimento do sector de construção.**

3. Ademais, existe ainda, no ordenamento jurídico local, um conjunto de medidas no âmbito das construções urbanas e segurança na execução das obras dispersas por diplomas avulsos, como por exemplo:
  - Decreto-Lei n.º 60/96/M, de 7 de Outubro;
  - Decreto-Lei n.º 42/97/M, de 13 de Outubro.
4. Problema detectado no artigo 2.º da “Proposta”: **apesar de uma série de conceitos ali referidos, não foi encontrado no teor desse mesmo artigo qualquer referência àqueles conceitos.**
5. De acordo com o artigo 8.º, n.º 3, artigo 9.º, n.º 1, artigo 12.º, n.º 3 da “Proposta” dispõem todos eles que: “(...) Sem prejuízo da aplicação das sanções previstas na presente lei ou demais legislação em vigor”, mas a verdade é que não foi encontrada na mesma “Proposta” qualquer disposição concreta sobre a aplicação das tais sanções.
6. O artigo 24.º da “Proposta” dispõe que:

**“Artigo 24.º  
Infracções**

1. *Salvo disposição em contrário da presente lei, constitui infracção administrativa a violação da presente lei.*
2. *Sem prejuízo do disposto no artigo seguinte, o regime e o procedimento sancionatórios referentes às infracções administrativas previstas no número anterior são estabelecidos em diploma complementar.”*

A Lei n.º 13/2009, de 27 de Julho, dispõe que: Infracções administrativas e respectivas multas não podem exceder 500 000,00 (quinhentas mil patacas);

A presente “Proposta” infringe o disposto no artigo 3.º, n.º 3 da Lei n.º 13/2009.

**A lei define os actos ilegais, mas não parece adequado fixar as regras sancionatórias através de regulamento administrativo.**



7. Os artigos 25.º e 28.º da “Proposta” estabelecem as formas de notificação do procedimento sancionatório que parecem ter conteúdos incompletos.

\* \* \*

8. O artigo 32.º da “Proposta” dispõe que:

**“Artigo 32.º  
Delegação de competências**

*As competências do Director da DSSOPT previstas na presente lei é indelegável, à excepção das competências para homologar a ordem de suspensão e ordenar o embargo das obras.”*

Mas, dispõe o artigo 20.º da “Proposta” que:

**“Artigo 20.º  
Competência fiscalizadora**

1. ***Compete à DSSOPT fiscalizar o cumprimento da presente lei e dos respectivos diplomas complementares.***
  2. *A DSSOPT pode solicitar a quaisquer serviços e entidades públicos colaboração ou apoio que considere necessário ao exercício da sua competência fiscalizadora.*
  3. *Para efeitos do disposto no n.º 1, o pessoal da DSSOPT goza de poderes de autoridade pública, podendo, para efectuar a fiscalização, designadamente a inspecção, entrar nos seguintes locais:*
    - 1) *Partes comuns do edifício em regime de propriedade horizontal;*
    - 2) *Estabelecimentos abertos ao público, ainda que a sua entrada não seja gratuita.”*
1. Porque não admitir a delegação de poderes por parte do Director em subordinado seu?

2. **No que diz respeito ao âmbito das competências de fiscalização que apesar de terem um conteúdo bastante esvaziado, verifica-se ainda a falta de clareza quanto ao seu objecto.**

\* \* \*

Em simultâneo, o artigo 33.º da “Proposta” apresenta igualmente um texto esvaziado de conteúdo, cujo teor dispõe que:

**“Artigo 33.º  
Sucessão de entidades competentes**

*As competências das entidades competentes previstas na presente lei podem ser transferidas, por regulamento administrativo, para outra entidade existente ou a criar.”*

\* \* \*

9. Do artigo 20.º, n.º 3 da “Proposta” consta o conceito de “autoridade pública” que constitui um termo jurídico consagrado nas disposições do Código Penal – *vide* os artigos 312.º, 319.º, 320.º e 321.º do referido Código.

O objectivo de facultar às autoridades públicas o acesso em determinados locais consiste em permitir-lhes inspeccionar os objectos e a situação *in loco*, mas o pessoal presente está sujeito ao dever de obediência e cabe ao mesmo pôr em prática o processo de investigação administrativa.

**Não parece ser adequado permitir ao pessoal dos Serviços das Obras Públicas o acesso ao espaço privado sem qualquer exigência sobre os demais pressupostos ou requisitos.** O que há nisto, que parece ser um poder especial, parece ser de uma enorme falta de razoabilidade. E se acontecerem situações de abuso de poder? Ademais, tendo em consideração a estrutura de pessoal e de funcionamento dos mesmos serviços, será que se encontram reunidas as condições necessárias para executar a lei?

Foi detectado o mesmo problema no artigo 21.º da “Proposta” que apresenta um teor esvaziado de conteúdo e com falta de clareza.

Deverá sempre proceder-se de acordo com o artigo 9.º, n.º 6 da “Proposta” o que exige que seja lavrado auto por parte do pessoal de fiscalização.

\* \* \*

10. Dispõe o artigo 23.º da “Proposta” que:

**“Artigo 23.º  
Mandado judicial**

1. *Caso se verifiquem fortes indícios de que numa construção ou fracção autónoma estão em curso obras ilegais que causam ou irão causar danos muito graves à estrutura da construção e não seja possível a entrada no local do pessoal de fiscalização da DSSOPT para efeitos de investigação, **o director da DSSOPT deve apresentar ao juiz de instrução criminal requerimento fundamentado com vista à obtenção prévia de mandado judicial para entrar na construção ou fracção autónoma em causa, ao qual é aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto no n.º 1 do artigo 162.º do Código do Processo Penal.***
2. *Para efeitos do disposto no número anterior, são consideradas obras que causam danos muito graves à estrutura de construção as que constituem risco de queda da construção.”*

**A “Proposta de Lei” em análise confunde a actividade administrativa com a actividade processual.**

Relativamente à questão de indícios de perigo, *vide* artigo 264.º, n.º 1, alínea f), artigo 266.º, artigo 267.º, n.º1, alínea a) do Código Penal. Ou seja, são artigos relacionados com condutas perigosas.

A aplicação e a execução de sanções penais em crimes que supostamente podem produzir um perigo são rigorosamente reguladas por um conjunto de conceitos jurídicos.

**Em circunstâncias normais, o juiz só pode exercer as suas competências uma vez detectada a existência de indícios de crimes e instaurado processo**

para efeitos de investigação. Ora, segundo o disposto no artigo 23.º da “Proposta de Lei”, por apresentar um conteúdo demasiado simples, como é que o juiz deve proceder? Parece haver aqui uma falta de ponderação sobre a matéria em causa.

\* \* \*

### Parte III: Conclusão

Após uma análise global da “Proposta de Lei”, o CCAC entende que:

1. **Deve clarificar a intenção legislativa, saber se pretende através desta revisão reforçar simplesmente a fiscalização no âmbito das construções urbanas? Ou pretende abranger ainda as regras gerais de técnica de construção que devem ser cumpridas no âmbito das construções urbanas e durante o período de obras?** Podem os serviços competentes ponderar a hipótese de elaborar dois diplomas diferentes para regular as matérias acima mencionadas.
2. Se a intenção legislativa da presente revisão consiste em reforçar a fiscalização no âmbito das construções urbanas, seria importante reponderar e proceder à revisão **da denominação, do objecto, do teor referente às medidas bem como das competências da DSSOPT** que constam na “Proposta de Lei” (*vide* Parte II onde constam uma parte desse conteúdo).
3. **Caso não haja a possibilidade de apresentar imediatamente uma nova redacção da Proposta de Lei sobre o “Regulamento Geral da Construção Urbana”** (especialmente a parte das regras técnicas) por parte do Governo, o CCAC considera desnecessária a revogação do referido regulamento, porque, poderia vir a causar confusões e críticas.
4. Considera-se necessário proceder à revisão técnica de várias partes do conteúdo da “Proposta de Lei” **bem como clarificar alguns conceitos dela constantes**, não se podendo confundir os conceitos e os regimes entre o direito administrativo e o direito processual penal, caso contrário, o regime deixa de ser aplicado.
5. **Ademais, é ainda necessário o aperfeiçoamentos de vários artigos da “Proposta de Lei”** (tendo em conta a escassez de tempo e a falta de elementos,

o CCAC limita-se a apresentar o presente parecer).

\* \* \*

Submeter o presente parecer à apreciação do Chefe do Executivo.

\* \* \*

Comissariado contra a Corrupção, aos 2 de Fevereiro de 2012.

O Comissário contra a Corrupção  
Fong Man Chong

