

## SECÇÃO IV

### PROVEDORIA DE JUSTIÇA

#### I. Introdução

Em 2013, o CCAC 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 2013, registaram-se novamente mais de 600 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 2013 apresentam as seguintes características:

- (1) No acompanhamento do regime de concurso centralizado de ingresso implementado pelo Governo da RAEM, devido à falta de planeamento de vários procedimentos no decurso desse recrutamento, surgiram ainda muitas queixas a este respeito;
- (2) Queixas originadas principalmente nas áreas da 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) Omissão, dilação, incumprimento da lei ou falta de rigor na aplicação da mesma por parte dos serviços públicos;
- (2) Formas de gestão desactualizadas dos serviços públicos;
- (3) Falta de conhecimento, por parte dos serviços públicos, das suas próprias funções ou capacidade insatisfatória de tomar decisões oportunas, precisas e efectivas.

Sintetizando o tipo e o conteúdo das queixas, chega-se à conclusão de que as principais queixas estão relacionadas com a execução da lei pelos Serviços das Forças de Segurança, 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 2013, 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 mais frequentes ou 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 2013:

- Pedidos de consulta: 525
- Queixas e participações: 959 (604 foram recebidas em 2013)

(Nota: Em 2013, no âmbito da Provedoria de Justiça, foram instruídos 604 processos. Somados os 355 casos transitados de 2012, os casos tratados no ano de 2013 totalizam os 959. Destes, 510 foram dados como findos.)

Em 2013, os pedidos de consulta (pedidos de informação) recebidos pelo CCAC totalizaram os 525, o que corresponde a uma ligeira diminuição em comparação com os 586 casos registados em 2012. Como conclusão, regista-se que os pedidos de

consulta mais frequentes em 2013 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 2013:

Assuntos	N.º de casos	
<b>Regime da função pública</b>		
▪ Direitos dos trabalhadores	29	104
▪ Problemas de natureza disciplinar	25	
▪ Recrutamento de pessoal	23	
▪ Gestão interna	27	
<b>Assuntos laborais / recursos humanos</b>		
▪ Conflitos laborais	9	10
▪ Trabalhador não residente	1	
<b>Solos e obras públicas</b>		
▪ Obras ilegais	30	40
▪ Fiscalização da utilização de prédios urbanos	4	
▪ Licenciamento e recepção de obras	4	
▪ Concessão de terrenos	2	

<b>Assuntos municipais</b>		
▪ Higiene ambiental	11	
▪ Licenças administrativas	8	
▪ Vendilhões	8	
▪ Ocupação de espaço público	4	44
▪ Animais	2	
▪ Instalações públicas	8	
▪ Outros	3	
<b>Assuntos de tráfego</b>		
▪ Planeamento de tráfego	20	
▪ Transportes públicos	11	35
▪ Veículos / Licenças de condução	4	
<b>Aquisição de bens e serviços</b>		8
<b>Gestão e execução da lei pelos Serviços das Forças de Segurança</b>		43
<b>Educação</b>		17
<b>Cuidados de saúde</b>		17
<b>Subsídios do Governo</b>		11
<b>Fiscalização de serviços públicos</b>		11
<b>Eleições para a Assembleia Legislativa</b>		28
<b>Prestação de informações</b>		8
<b>Habitação social / económica</b>		10
<b>Poluição sonora</b>		7
<b>Administração predial</b>		7
<b>Desportos</b>		4
<b>Emissão de notas</b>		4
<b>Assistência social</b>		4
<b>Segurança contra incêndios</b>		4

<b>Privacidade pessoal</b>		3
<b>Segurança social</b>		3
<b>Direitos do consumidor</b>		2
<b>Documentos de Identificação</b>		2
<b>Outros procedimentos irregulares</b>		20
<b>Fora da competência do CCAC</b>		
▪ Matéria penal <sup>5</sup>	21	64
▪ Conflitos particulares	43	
<b>Total</b>		<b>510</b>

<sup>5</sup> Referem-se aos casos nos quais foi detectada, após procedimentos administrativos, também matéria penal mas não se encontram no âmbito das atribuições do CCAC. Assim sendo, os casos foram arquivados ou tratados por outros meios.

Assuntos constantes dos pedidos de apoio e consulta na área da provedoria de justiça em 2013:

Assuntos	N.º de casos	
<b>Regime da função pública</b>		
▪ Direitos dos trabalhadores	35	128
▪ Deveres da função pública	31	
▪ Problemas de natureza disciplinar	29	
▪ Gestão interna	20	
▪ Recrutamento de pessoal	13	
<b>Solos e obras públicas</b>		
▪ Obras ilegais	9	12
▪ Obras públicas	3	
<b>Assuntos laborais / Recursos humanos</b>		
▪ Conflitos laborais	23	29
▪ Trabalhador não residente	3	
▪ Trabalho ilegal	3	
<b>Assuntos de tráfego</b>		
▪ Transportes públicos	4	11
▪ Veículos / Licenças de condução	4	
▪ Planeamento de tráfego	3	
<b>Assuntos municipais</b>		
▪ Higiene ambiental	11	27
▪ Licenças administrativas	8	
▪ Ocupação de espaço público	2	
▪ Vendilhões	2	
▪ Outros	4	
<b>Gestão e execução da lei pelos Serviços das Forças de Segurança</b>		33
<b>Assuntos fiscais</b>		11
<b>Código de integridade</b>		33
<b>Aquisição de bens e serviços</b>		13

Habitação social / económica		13
Cuidados de saúde		12
Eleições para a Assembleia Legislativa		9
Segurança social		6
Privacidade pessoal		6
Direito à residência		5
Subsídios do Governo		3
Educação		3
Administração predial		4
Registo de nascimento / Registo predial		4
Prestação de informações		3
Documentos de identificação		3
Assistência social		4
Competências e funções do CCAC / Outros		41
Outros procedimentos irregulares		33
<b>Fora da competência do CCAC</b>		
▪ Matéria penal	36	
▪ Matéria judicial	17	79
▪ Questões de direito privado	19	
▪ Conflitos particulares	7	
<b>Total</b>		<b>525</b>

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 junto 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

raramente são 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 2013 foram tratados da seguinte forma:

Forma de tratamento / Resultado	N.º de casos
Arquivamento dos casos após investigação e análise pelo CCAC	423
Arquivamento dos casos adequadamente tratados pelos serviços competentes	23
Arquivamento dos casos que se encontram fora da competência do CCAC	64

### 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 2013, foram seleccionados para este capítulo alguns casos mercedores 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 e chamar a sua atenção para algumas das falhas detectadas na actuação dos serviços públicos, de forma a que melhor possam defender os seus direitos e interesses legítimos.

##### **Caso 1 – Alojamento e subsídio de residência do pessoal da Universidade de Macau**

Em Junho de 2013, o CCAC recebeu uma queixa cujo teor é o seguinte:

1. A Universidade de Macau (UM) ignora a legislação actualmente em vigor, e as regras por si criadas apenas se encontram divulgadas na Intranet desta Universidade, não se encontrando publicadas nem no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, nem na página electrónica oficial desta instituição, evitando assim a fiscalização do Governo, do CCAC e do Comissariado da Auditoria.

2. Apresentam-se as ilegalidades em relação às políticas de alojamento da UM:

**a. Sobre o alojamento do pessoal:**

- 1) Os titulares de cargos académicos serão beneficiados segundo a respectiva categoria, sendo os restantes trabalhadores da UM colocados no fundo da lista de atribuição de alojamento;
- 2) Ao pessoal académico de nível superior e solteiro poderá ser atribuída uma fracção T3. No entanto, ao pessoal académico de nível básico e ao pessoal administrativo só poderão ser atribuídos alojamentos T1, mesmo que o seu agregado familiar seja composto por cônjuge e três filhos;
- 3) A UM não aplica a respectiva legislação na atribuição de alojamento aos trabalhadores recrutados ao exterior, oferecendo apenas a estes um subsídio um pouco mais alto, calculado de acordo com o respectivo índice de vencimento;
- 4) O facto de já se ser proprietário de imóvel na RAEM não impede a atribuição de alojamento no novo campus da UM;
- 5) Nos termos da Decreto-Lei n.º 1/91/M, a renda base será igual ao valor resultante da aplicação das percentagens de 3% ou 2% sobre o vencimento, consoante a fracção disponha ou não de mobiliário fornecido pela RAEM. No entanto, a renda das fracções da UM será de 5% do salário dos trabalhadores e, para beneficiar o pessoal académico de nível superior, a respectiva renda tem o limite máximo, ou seja, 5% do índice de vencimento 900.

- b. Sobre o subsídio de residência:** em relação à sua atribuição, a UM não aplica a Lei n.º 2/2011 e atribui o subsídio de valor mais alto (comparado com o valor indicado na lei) ao pessoal que tem um vencimento também mais alto.

Quanto ao ponto 1 da queixa, a UM é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de órgãos e património próprios e goza de autonomia académica, disciplinar, administrativa, financeira e patrimonial. A par disso, pode ainda elaborar regulamentos e regras internas para regular a sua gestão e funcionamento. No caso

de estes regulamentos e regras internas não produzirem efeitos externos, eles não estarão sujeitos a publicação no Boletim Oficial da RAEM. De acordo com os dados verificados, os regulamentos e regras internas sobre o regime de alojamento e subsídio de residência, elaborados pela UM, já foram autorizados e aprovados pelo Conselho da Universidade e pelo reitor, tendo os mesmos sido divulgados pela UM na sua Intranet. Por isso, não se verifica qualquer ilegalidade ou irregularidade sobre esta matéria.

Em relação ao ponto 2 da presente queixa, segundo os esclarecimentos prestados pela UM, o objectivo do regime de alojamento vigente é atrair mais pessoal docente de categorias mais altas e experiências mais ricas na investigação académica para residir na Universidade e concretizar uma “educação comunitária e de pares” (isto é, o regime de alojamento aprecia, principalmente, as categorias dos candidatos, atribuindo valores adicionais de acordo com a composição dos respectivos agregados familiares. Por outras palavras, as normas de atribuição de alojamento universitário não se baseiam meramente na composição dos agregados familiares e o valor máximo para a renda da habitação da UM já foi definido em 2011), implementando assim o modelo pedagógico “4-em-1” definido pela UM. Para além disso, a UM considera que o seu regime de alojamento foi elaborado tendo em vista a concretização de objectivos académicos e não de objectivos sociais. Portanto, os docentes que possuem bem imóvel próprio na RAEM não são excluídos do processo de atribuição de alojamento da UM, evitando-se que o intercâmbio com os alunos seja apenas realizado com docentes não residentes – situação essa que viola as orientações de educação da UM para equilibrar o desenvolvimento da cultura local e de outras culturas. Por outro lado, no intuito de elevar a concorrência da UM no mercado de recursos humanos, o subsídio de residência da UM é atribuído em três grupos com diferentes valores. Assim, com o aumento do valor do respectivo subsídio, o custo de residência do pessoal da UM a quem não foi atribuída fracção da UM poderá aproximar-se ao custo de alojamento do pessoal que reside nas fracções universitárias. Segundo a UM, na realidade, após o respectivo ajustamento do valor do subsídio de residência, mesmo que aos trabalhadores recrutados ao exterior não seja atribuído alojamento da UM, o valor da renda da residência fora da UM será mais ou menos igual ao valor da renda do alojamento suportado pelo pessoal residente nas fracções da UM.

Após investigação do CCAC, relativamente ao regime vigente de alojamento e subsídio de residência da UM, não se verificou qualquer irregularidade ou ilegalidade nas respectivas orientações e modelos de educação, pelo que, foi o presente processo arquivado.

## **Caso 2 – Protecção dos direitos e interesses dos trabalhadores nos termos da lei**

Um indivíduo apresentou, em Janeiro de 2011, uma queixa ao CCAC contra o Instituto Politécnico de Macau (adiante designado por IPM), alegando ilegalidades ou irregularidades administrativas nas seguintes três matérias, a saber: tratamento do seu horário lectivo do primeiro semestre do ano lectivo 2010/2011; carregamento do “Relatório de resultados do inquérito aos alunos” na página electrónica do IPM e obrigação dos docentes a tempo integral de preencher e apresentar uma declaração de permanência em Macau durante as férias escolares. Foram apresentadas nesta queixa 14 alegações no total.

Nestes termos, o CCAC procedeu à investigação e análise com o resultado seguinte:

1. No que diz respeito às 12 alegações relacionadas com o tratamento do horário lectivo, o CCAC não encontrou nenhuma informação que fundamente as alegações;
2. Quanto à alegação sobre a protecção dos dados pessoais relacionada com o “Relatório de resultados do inquérito aos alunos”, após o encaminhamento do caso ao serviço competente, foi confirmado por este que não se encontrou nenhuma violação da Lei da Protecção de Dados Pessoais no referido tratamento;
3. Relativamente à “Declaração de permanência em Macau”, segundo o esclarecimento dado pelo IPM, tendo em consideração que raramente se realizam actividades docentes durante as férias de Verão e de Inverno, de acordo com as necessidades reais os docentes a tempo integral são dispensados de “regressar à escola” para comparecer ao serviço em horário fixo. Todavia, os mesmos não são isentados do dever de prestação de trabalho. Em caso de necessidade de trabalho, eles têm de “regressar à escola para a prestação de trabalho em horário fixo”. Para lembrar os docentes disto, o IPM exige-lhes o preenchimento e apresentação da referida declaração de permanência e disponibilidade em Macau para o exercício das suas funções durante os períodos referidos. Para quem que requerer férias em conformidade com os procedimentos normais, é desnecessário apresentar a declaração em causa. Por outras palavras, os docentes a tempo integral que não apresentarem a declaração são obrigados, durante as férias de Verão e

de Inverno, a “regressar à escola” para comparecer ao serviço em horário fixo como de costume.

Segundo a análise do CCAC, nas relações laborais, durante o período de trabalho, mesmo que o empregador não atribua ao trabalhador nenhum trabalho concreto, este tem a obrigação de estar disponível para a prestação de trabalho no local e durante o período indicado. Em relação ao período das férias de Verão e de Inverno, os docentes a tempo integral devem apresentar-se ao serviço como de costume nos termos da lei, salvo se estiverem em gozo das suas próprias férias e nos feriados públicos. Tendo em consideração que não há aulas durante o período de férias escolares, o IPM toma medidas flexíveis, autorizando, consoante os casos, os docentes a não comparecer ao serviço em horário fixo, mas determinando-lhes, sempre que o trabalho o exija e uma vez convocados, que “regressem à escola, comparecendo ao serviço em horário fixo”, desempenhando as suas funções. Não se considera isto uma exigência ilegal.

Todavia, a expressão utilizada na declaração referida é “vou permanecer em Macau” durante o respectivo período. Para além disso, a Deliberação n.º 11D/CG/2002 do Conselho de Gestão exige que “durante o período de férias escolares (...) quando os docentes, por necessidades próprias, precisarem de sair de Macau, é obrigatório preencherem pedido de férias e este período será tratado como férias”. Com esta redacção, não é difícil de se entender que “durante o período de férias escolares, quem sair de Macau deve ser tratado como em gozo de férias”.

De facto, os docentes que não estão de férias têm o direito de dispor livremente do seu tempo fora do período de trabalho. Considera-se uma prática contrária ao senso comum e sem fundamento legal, impor aos docentes que não possam sair de Macau mesmo fora do período de trabalho e que o incumprimento desta regra resulta em que o período em causa seja tratado como férias.

Para além disso, nos termos dos artigos 33.º da Lei Básica, os residentes da Região Especial Administrativa de Macau têm liberdade de sair e regressar a Macau e, nos termos dos artigos 43.º da Lei Básica, os não residentes da RAEM que se encontram em Macau têm também liberdade de sair e regressar a Macau nos termos da lei. Entretanto, para além do disposto na Deliberação n.º 11D/CG/2002 do Conselho de Gestão, o declarante é obrigado a declarar “vou permanecer em Macau” durante as férias de Verão e de Inverno. Este teor cria, inevitavelmente, a impressão de uma restrição de direitos.

Pelo exposto, o CCAC apresentou a sua posição ao IPM sobre o assunto. O IPM respondeu que aquela disposição na Deliberação n.º 11D/CG/2002 do Conselho de Gestão já tinha sido revogada e a expressão sobre a obrigação da permanência em Macau também já fora retirada da declaração em causa. Nestes termos, a questão levantada pelo queixoso já foi resolvida.

Para além disso, no tratamento deste caso, o CCAC apreciou oficiosamente as seguintes matérias:

1. Fundamentação legal errada por parte do IPM no esclarecimento quanto à “legalidade da alteração unilateral do horário lectivo pelo Instituto”

Nos termos dos diplomas legais, a instituição educativa pode alterar unilateralmente o horário lectivo. Todavia, o fundamento que o IPM apresentou merece ser melhor analisado. Segundo a resposta dada pelo IPM, tendo em conta que metade do período do trabalho do queixoso não é regulada pelo horário de trabalho, “o seu trabalho não é completamente de horário de trabalho fixo” e, assim sendo, não lhe é aplicável o disposto no artigo 34.º da “Lei das relações de trabalho”. Segundo o IPM, o horário de trabalho do queixoso é mais correspondente ao previsto no artigo 35.º da “Lei das relações de trabalho” e “não está sujeito a horário de trabalho”.

Segundo a análise do CCAC, o queixoso exerce actividade docente no IPM e consta no seu contrato de trabalho celebrado com o IPM que concorda em cumprir o horário de trabalho definido pelo IPM e as obrigações previstas no artigo 88.º do Estatuto do Pessoal do Instituto Politécnico de Macau (adiante designado por Estatuto do Pessoal), bem como ficar sujeito ao regime disciplinar do IPM.

A obrigação prevista no artigo 88.º do Estatuto do Pessoal é “*o dever de obediência consiste em acatar e cumprir as ordens dos seus legítimos superiores hierárquicos, dadas em matéria de serviço e com a forma legal*”. Daí se verifica que o trabalho do queixoso não é o “trabalho académico ou de estudo, sem supervisão de superior hierárquico” previsto no n.º 1 do artigo 35.º da “Lei das relações de trabalho”.

Ademais, no contrato de trabalho em análise, não consta a isenção de horário de trabalho do queixoso, prevista no n.º 2 do artigo 35.º da “Lei das relações de trabalho”. Pelo contrário, no mesmo contrato há uma cláusula referindo que o queixoso concorda com o cumprimento do horário de trabalho fixado pelo IPM.

Na realidade, caso o trabalho do queixoso “não esteja sujeito a horário de trabalho”, é desnecessário o IPM elaborar um horário de aulas e para comparecer ao serviço. Além disso, segundo o ofício do IPM, “*Suspeita-se que o queixoso não tenha dado aulas em conformidade com o horário lectivo elaborado pela escola e tenha até trocado aulas com outros sem autorização (...) Para o efeito, já foi instaurado um processo disciplinar pelo IPM.*” Tudo isto comprova que o disposto sobre isenção de horário de trabalho no artigo 35.º da “Lei das relações de trabalho” não é aplicável ao caso do queixoso.

Pelo exposto, quanto à questão da legalidade do horário de trabalho do queixoso, a fundamentação legal apresentada no ofício do IPM está errada.

2. A fórmula utilizada no horário de trabalho, apresentado pelo IPM ao seu pessoal docente para efeitos de confirmação por assinatura, causou um mal-entendido desnecessário no destinatário.

Na cópia do horário lectivo que o IPM exigiu ao queixoso que assinasse e apresentado por este ao CCAC, consta a frase “*Eu, (o nome do queixoso), concordo com a distribuição de trabalho acima referida. (outro parágrafo) I, (o nome do queixoso em inglês), agree with the above job assignment.*”

Tendo em conta que a palavra “concordar/agree” foi utilizada pelo IPM na cópia do horário lectivo, não é estranho que o queixoso tenha entendido que, ao exigir a sua assinatura no horário, o IPM queria que o mesmo exprimisse a sua “concordância”. Segundo este raciocínio, não se afigura irrazoável que o docente não queira assinar o horário para exprimir a sua “concordância” se o horário não se harmonizar com a agenda da sua vida pessoal.

Tendo em consideração que a intenção do IPM, ao exigir a assinatura dos docentes nos horários lectivos aquando do seu recebimento, é meramente a de alertá-los para a execução dos seus trabalhos lectivos e comparecer ao serviço em conformidade com o horário e não a de obter a sua concordância, é necessário que o IPM altere a fórmula em análise.

Entretanto, o IPM aceitou a opinião do CCAC e alterou a expressão em causa. Prometeu também que no futuro iria tomar mais cuidado na aplicação dos respectivos diplomas.

3. O IPM terá contratado erradamente docentes a tempo parcial com contratos de prestação de serviços, levando a que os mesmos não auferam remuneração pelo trabalho extraordinário com aulas de compensação dadas em feriados públicos. Ademais, estes têm de declarar os seus rendimentos do trabalho, para efeitos do pagamento de imposto, segundo o “regime de exercício de profissão liberal”.

Após a averiguação, o IPM admitiu ter contratado docentes a tempo parcial com contratos de prestação de serviços e que os mesmos não auferem remunerações pelo trabalho extraordinário com aulas de compensação dadas em feriados públicos, pelas seguintes razões: 1) As remunerações são pagas em conformidade com a quantidade de trabalho e as horas lectivas efectivas; 2) O Estatuto do Pessoal não é aplicável aos docentes a tempo parcial, uma vez que nos termos do artigo 30.º deste Estatuto, os trabalhadores do IPM ficam vinculados à prestação de trabalho em regime de tempo inteiro. Além do mais, o IPM entende que, nos termos do artigo 5.º do Regulamento do Imposto Profissional, os docentes podem pertencer ao 2.º grupo de contribuintes, exercendo na RAEM actividades das profissões liberais e técnicas.

Após análise, na opinião do CCAC, tratar-se ou não de relações laborais não depende da forma ou denominação do contrato, mas sim de se verificar se existe uma relação de subordinação entre as partes, ou seja, mesmo que entre o IPM e os docentes a tempo parcial tenham sido celebrados “contratos de prestação de serviços”, existe de facto uma relação de subordinação entre as partes, consequentemente trata-se de relações laborais e esta relação deve ser regulada pela “Lei das relações de trabalho” e pelo Estatuto do Pessoal.

Por outro lado, o artigo 34.º do Estatuto do Pessoal Docente do Instituto Politécnico de Macau (Estatuto do Pessoal Docente) dispõe o seguinte: “*Ao pessoal docente do IPM aplica-se, supletivamente, o regime constante do Estatuto do Pessoal do IPM.*” Apesar de o artigo 30.º do Estatuto do Pessoal dispor que os trabalhadores do IPM estão vinculados à prestação de trabalho em regime de tempo inteiro, não se encontra no Estatuto do Pessoal Docente qualquer referência a que o pessoal docente só integre docentes a tempo inteiro. Ademais, nos termos do artigo 21.º Estatuto do Pessoal Docente, o Estatuto do Pessoal deve aplicar-se também aos docentes a tempo parcial que têm uma relação de subordinação com o IPM.

Deste modo, tendo o IPM recorrido ao princípio de “exclusividade de funções” consagrado no artigo 30.º do Estatuto do Pessoal como fundamento para excluir a aplicabilidade do mesmo aos docentes a tempo parcial, a referida prática merece ser

melhor analisada.

Por outro lado, relativamente à questão de os docentes terem ou não de declarar os seus rendimentos do trabalho em conformidade com o regime de exercício de profissões liberais e técnicas há que saber se os docentes exercem a sua actividade “por conta própria”, ou se “prestem serviço a outrem na qualidade de seus empregados” e “exercerem simultaneamente” a sua actividade docente “com referência a outros que não possam ser considerados seus patrões”. Por isso, não se pode depender simplesmente do tipo de profissão - docente para chegar a uma conclusão sobre a questão em causa.

Segundo diversa jurisprudência e a doutrina, para analisar a existência ou não de uma “relação de subordinação” deve-se ponderar 6 factores, a saber: se as horas do trabalho são definidas pelo empregador, se o local do trabalho é determinado pelo empregador, se os meios de produção são fornecidos pelo empregador, se a remuneração é calculada conforme o processo do trabalho, se o empregador detém o poder de direcção e se o empregador detém o poder disciplinar.

Pelo exposto, o CCAC comunicou por ofício ao IPM os referidos factores, solicitando que indicasse a diferença entre docentes a tempo parcial e docentes a tempo integral do regime do contrato individual do trabalho no âmbito da prática em contexto de trabalho, bem como a sua realidade e respectivos fundamentos jurídicos.

Segundo a resposta do IPM, não existe qualquer relação de subordinação hierárquica entre o mesmo e os docentes a tempo parcial, por seguintes razões: 1) o horário das aulas é fixado pelos docentes; 2) a remuneração dos docentes é contabilizado por cada hora leccionada; 3) o IPM adopta a política de não intervenção sobre o modelo de ensino dos docentes, com respeito pelo princípio da liberdade académica; 4) o contrato não prevê qualquer disposição sobre responsabilidade disciplinar, pelo que o IPM deixa de ter o poder disciplinar sobre os docentes. Por outro lado, o IPM acrescentou ainda que a diferença entre “pessoal docente” e “docente a tempo parcial” é que o pessoal docente, para além de trabalhos lectivos tem ainda que assegurar trabalhos não lectivos, e é exactamente nos trabalhos não lectivos que se reflectem o poder de direcção e comando sobre os docentes.

Ao comparar o contrato-tipo do “pessoal docente” e do “docente a tempo parcial”, existem diferenças óbvias no âmbito das funções/atribuições, ou seja, o docente a tempo parcial fica meramente encarregado de leccionar disciplinas

específicas, ao passo que o pessoal docente é responsável ainda pelo trabalho não lectivo.

Docentes a tempo parcial gozam de autonomia no exercício da sua profissão e o IPM não tem poder disciplinar sobre eles. No contexto de a remuneração dos docentes a tempo parcial ser contabilizada por horas efectivamente leccionadas, não se encontram de momento quaisquer elementos que possam comprovar qualquer ilegalidade na contratação do pessoal docente a tempo parcial pelo IPM através do contrato de prestação de serviço.

Face ao exposto, relativamente à questão de não remuneração do trabalho extraordinário referentes às aulas de compensação dadas pelo docente a tempo parcial durante os feriados públicos, segundo as disposições contratuais, a remuneração é calculada com base nas horas efectivamente leccionadas, por isso, não foi verificada nenhuma ilegalidade praticada pelo IPM nesta matéria.

Quanto à questão da declaração de rendimentos do trabalho em conformidade com o regime de exercício de profissões liberais pelos docentes a tempo parcial, não há elementos que comprovem que foi imposto coercivamente pelo IPM.

4. Os docentes a tempo inteiro autorizados pelo IPM a exercer funções no exterior em acumulação são sujeitos a uma taxa administrativa de 10% das remunerações adquiridas através das respectivas auferidas pelas respectivas funções.

De acordo com o Código do Procedimento Administrativo, o procedimento administrativo é gratuito, salvo disposição legal especial. Nestes termos, caso o IPM cobre taxa aos docentes a tempo inteiro autorizados a exercer funções em acumulação, é necessário um fundamento legal .

Segundo os dados disponíveis, seguem-se os fundamentos jurídicos para a cobrança de taxas pelo IPM: o n.º 1 do artigo 1.º e as alíneas j) e l) do n.º 1 do artigo 14.º dos Estatutos do Instituto Politécnico de Macau, o n.º 7 do artigo 22.º e o artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Docente.

De acordo com o referido estatuto, os docentes em regime de tempo integral têm o dever de cumprir o princípio da exclusividade, isto é, “*não podem exercer qualquer actividade fora do Instituto*” sem autorização expressa do Presidente do IPM ou salvo excepções legais. Esse pessoal só pode auferir remuneração fixa nos termos legais, porém, pode ainda obter outras remunerações em casos excepcionais

legalmente previstos, como por exemplo, quando as funções em acumulação forem autorizadas pelo Conselho de Gestão e/ou pelo Presidente do IPM e reconhecido pelo Conselho Técnico-Científico que as referidas funções possuem um determinado nível académico ou técnico e sem qualquer influência das próprias funções que exercem no IPM. No entanto, nos termos dos diplomas acima referidos, não se pode chegar à conclusão que *“o IPM possa cobrar uma taxa administrativa de 10% aos seus docentes sobre as remunerações auferidas através das actividades autorizadas pelo IPM e exercidas em outras entidades (...)”*.

Na verdade, em relação ao facto de que os docentes prestam serviço fora do IPM, isso pode resultar (1) dos protocolos ou contratos celebrados entre o IPM e outras entidades, ou (2) de motivos pessoais. Quanto à 1.<sup>a</sup> situação, os trabalhos foram designados pelo IPM, isto é, as funções em acumulação já foram autorizadas pelo mesmo Instituto. Então, neste caso, os respectivos docentes não precisam de solicitar a autorização de acumulação de funções. Por isso, em relação à alegação da queixa de que os docentes têm de entregar uma declaração consentindo no pagamento da taxa administrativa aquando da solicitação da acumulação de funções, deve tratar-se do caso de acumulação por motivos pessoais.

Sobre a cobrança aos docentes acima referidos da taxa administrativa, o IPM explicou que, devido ao exercício pelos docentes de funções fora do IPM, o mesmo Instituto tinha de lhes prestar apoio, nomeadamente o preenchimento dos formulários exigidos pelo Comissariado Auditoria (CA). De facto, de acordo com o Despacho da Comissária da Auditoria n.º 5/2007 e os respectivos anexos, os serviços ou organismos dotados de autonomia administrativa ou financeira têm de apresentar ao CA, num determinado período de cada ano, o mapa da “Relação dos trabalhadores que exerceram funções em acumulação”. Porém, este despacho deve ser aplicado a todos os trabalhadores que exerciam funções em acumulação do IPM e não só aos docentes a tempo inteiro. Assim sendo, o facto de o IPM cobrar uma taxa aos docentes em regime de tempo inteiro autorizados para exercer funções em acumulação apenas por prestar o “serviço de preenchimento de formulário” era injusto.

Ademais, nos termos do n.º 2 do artigo 1.º do Estatuto do IPM, o IPM tem as receitas que lhe forem atribuídas nos termos da lei. Em relação às actividades remuneráveis fora do IPM exercidas pelos docentes a tempo inteiro, não integradas em protocolos ou contratos celebrados entre o IPM e outras entidades, estas não são actividades do IPM, logo a taxa administrativa de 10% sob as remunerações das funções acumuladas pelos docentes acima referidas não deve ser considerada como “receitas resultantes das suas actividades ou de rendimentos próprios”, previstas pela

alínea a) do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M.

Através da cobrança da taxa administrativa, o IPM pretendeu evitar o exercício excessivo de actividades fora IPM pelos docentes em regime do tempo inteiro, que pode afectar os seus próprios trabalhos docentes, com o objectivo de eles poderem cumprir o princípio de exclusividade. No entanto, é de referir que não existe uma ligação necessária entre a cobrança da taxa e o excesso no exercício de actividades em acumulação. Para além disso, parece que a cobrança da taxa administrativa aumentaria materialmente o encargo dos docentes e isso já apresenta uma relação com os interesses dos docentes. Mas esta matéria não pertence à competência da gestão administrativa interna do IPM, ultrapassando as competências atribuídas ao Conselho de Gestão nos termos da alínea l) do n.º 1 do artigo 14.º do Estatuto do IPM.

Pelo exposto, não há qualquer fundamentação jurídica para que os docentes a tempo inteiro autorizados a exercer funções em acumulação fora do IPM estejam sujeitos a pagar uma taxa administrativa cujo valor tenha por referência o montante da remuneração do docente.

Contudo, em relação à cobrança da taxa administrativa, antes que o CCAC enviasse qualquer recomendação sobre o assunto ao IPM, este, na resposta de Março de 2012 à interpelação escrita de um deputado, afirmou que já tinha acabado com esta medida desde Novembro de 2011.

Visto que o IPM já corrigiu as actividades suspeitas de ilegalidade e irregularidade e não houve necessidades de mais intervenção por parte do CCAC, o processo foi arquivado.

### **Caso 3 – Evitar prescrição do procedimento sancionatório**

Em Novembro de 2012, foi apresentada uma queixa contra a Gabinete para a Prevenção e Controlo do Tabagismo (adiante designado por GPCT) dos Serviços de Saúde, alegando que o mesmo Gabinete, após a emissão do talão de multa, não desencadeou a cobrança coerciva relativamente aos cidadãos ou turistas que a não pagaram, pondo em causa um tratamento justo para os residentes locais e turistas que pagaram voluntariamente a multa.

Após investigação efectuada pelo CCAC, apurou-se que os Serviços de Saúde,

na verdade, não tinham encaminhado os casos de multa em relaxe para a Repartição das Execuções Fiscais da Direcção dos Serviços de Finanças para efeito de cobrança coerciva.

Segundo a resposta dada pelos Serviços de Saúde, no tratamento dos procedimentos relativos às infracções administrativas, o GPCT tem que cumprir rigorosamente a lei para evitar vícios nos procedimentos. Os Serviços de Saúde afirmaram que estão a acompanhar activamente os casos e que as respectivas notificações de multa e certidões de relaxe já começaram a ser remetidas.

O “Regime de prevenção e controlo do tabagismo” vai completar em breve dois anos de vigência e segundo o n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro, que define o regime geral das infracções administrativas e o respectivo procedimento: “*O procedimento para aplicação das sanções prescreve decorridos 2 anos sobre a data da prática da infracção*”. Por isso, na opinião do CCAC, se os Serviços de Saúde não conseguirem executar as decisões de aplicação de multa nos casos de falta de pagamento, é provável, para os casos autuados no início da vigência do “Regime de prevenção e controlo do tabagismo”, o direito de cobrança da multa extingue-se por prescrição. Assim, o CCAC oficiou aos Serviços de Saúde solicitando-lhes que prestem atenção à prescrição do procedimento sancionatório.

Posteriormente, no acompanhamento deste caso, foi apurado pelo CCAC que os Serviços de Saúde já começaram a executar gradualmente as decisões de aplicação de multa por infracção e encaminhar os casos de multa para a Repartição das Execuções Fiscais da Direcção dos Serviços de Finanças. Tendo ainda em consideração que não se encontrou nenhum caso de impunidade por prescrição, o CCAC procedeu ao arquivamento da queixa.

#### **Caso 4 – A Administração tem a obrigação de assegurar o normal funcionamento dos equipamentos nas instalações públicas**

Relativamente a uma queixa recebida pelo CCAC em Novembro de 2012, segundo o queixoso, num dia de Novembro de 2012, por volta das 15h00, quando a sua mulher e bebé estavam no elevador da fronteira das Portas do Cerco a caminho da China Continental, surgiu uma avaria no elevador, tendo ficado retidas por 45 minutos. Durante aquele tempo, tentou pedir ajuda através do alarme, mas devido ao baixo volume do som, ninguém deu conta da situação e também não encontrou nenhum intercomunicador no elevador. O queixoso manifestou insatisfação pelo

ocorrido e espera melhorias de manutenção dos tais equipamentos por parte da Administração de forma a evitar situações idênticas no futuro.

Após análise, verifica-se que a lei vigente não define os requisitos dos equipamentos para socorros de urgência dos elevadores instalados em prédios (equipamentos como o intercomunicador ou o volume de som do alarme), mas tendo em conta que o elevador em causa é uma instalação pública que se encontra a funcionar no Edifício do Posto Fronteiriço das Portas do Cerco e destinado ao uso do público em geral, a falta daqueles equipamentos pode, eventualmente, pôr em causa a segurança dos seus utilizadores, razão pela qual o CCAC decidiu intervir nesse caso para o devido acompanhamento.

Conforme os elementos recolhidos pelo CCAC, após ter recebido nesse mesmo dia, pelas 15:30 horas, o sinal de pedido de apoio, o agente policial deslocou-se de imediato ao local e comunicou a situação ao pessoal dos primeiros socorros do Corpo de Bombeiros e da empresa responsável pela manutenção dos elevadores, que chegaram 15 minutos depois ao local para prestarem o apoio necessário.

Apesar de as entidades policiais possuírem as chaves do elevador, ponderando as graves consequências que poderiam surgir ao abrir as portas do elevador simplesmente por razões de pânico, o que poderia eventualmente causar algum risco, decidiram aguardar pelas operações dos técnicos profissionais da empresa responsável pela manutenção dos elevadores, em vez de abrir as portas do elevador. Quanto à decisão tomada pelas entidades policiais, não foi verificada qualquer irrazoabilidade, uma vez que não estavam identificadas as causas da avaria do elevador. Por outro lado, relativamente à manutenção dos equipamentos, a Administração dispõe de um mecanismo de política definido, ou seja, a empresa profissional especializado nesta área, envia, semanalmente, o seu pessoal para efectuar vistoria e manutenção, entretanto, os elevadores têm todos o sistema CCTV instalado.

Tendo em conta que o atraso da operação de socorro deve-se se deveu ao baixo volume do alarme do elevador, bem como à falta de agentes policiais aquando da ocorrência do incidente, o que não permitiu detectar de imediato a situação através do sistema CCTV, segundo o que os serviços competentes informaram ao CCAC, já foram tomadas medidas para acompanhar de perto o referido sistema e todos os alarmes instalados nos elevadores do Edifício do Posto Fronteiriço das Portas do Cerco foram ligados ao comissariado policial do Corpo de Polícia de Segurança Pública daquela fronteira. Entretanto, foram instaladas ainda luzes intermitentes e sistemas de alarme no exterior dos elevadores para que os agentes policiais possam obter informações imediatas e prestar auxílio atempado. Os respectivos serviços

estão convictos que tais medidas irão contribuir para evitar acidentes semelhantes no futuro.

Tendo a Administração adoptado medidas de aperfeiçoamento, o CCAC arquivou o caso.

### **Caso 5 – Horas extraordinárias prestadas têm que ser legalmente compensadas**

Em Maio de 2012, o CCAC recebeu uma queixa, cujo teor é o seguinte: nos termos da lei, para os médicos do Centro Hospitalar Conde de S. Januário (CHCSJ), o número máximo mensal de horas de trabalho extraordinário prestado é de 72 horas. No entanto, na realidade, os mesmos prestavam trabalho extraordinário em número de horas superior a este limite máximo sendo que o tempo que ultrapassou o limite definido na lei nunca foi compensado. Segundo a queixa, o queixoso encontrava-se sempre na situação acima referida, mas continuava a cumprir as instruções superiores sobre a prestação de trabalho extraordinário, uma vez que a unidade a que o queixoso se subordinava não tinha recursos humanos suficientes. Posteriormente, mesmo com recursos humanos suficientes, a chefia da unidade ainda mandou o queixoso prestar trabalho extraordinário além do limite máximo legal. O queixoso manifestou sem êxito a sua insatisfação à sua chefia e, por isso, solicitou a intervenção do CCAC.

Em 2009, o CCAC já recebera uma queixa com conteúdo semelhante: o CHCSJ não havia pago as compensações devidas pelo trabalho extraordinário prestado pelo pessoal do Serviço de Imagiologia do CHCSJ, a quem foi exigida a prestação de horas extraordinárias para proceder à despistagem ecográfica do problema de melamina no leite em alunos de escolas, justificando o CHCSJ que a falta de pagamento se deveu à existência de um limite imposto às horas extraordinárias do seu pessoal. O CCAC concordou com a opinião da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, isto é, o limite estabelecido na lei para a prestação de horas extraordinárias visa impedir abusos por parte dos serviços na solicitação da prestação de horas extraordinárias aos seus funcionários, limite este que não tem qualquer influência no pagamento das compensações pelo trabalho extraordinário efectivamente prestado. Caso as horas extraordinárias prestadas pelos trabalhadores da função pública a pedido dos seus serviços ultrapassem o limite máximo estabelecido por lei, aqueles terão direito a receber as devidas compensações nos termos da lei. O CCAC fez a intervenção nesse caso ocorrido em 2009 e os Serviços de Saúde decidiram pagar as devidas compensações ao pessoal afectado.

Em relação ao caso presentemente em análise, na exposição do queixoso, os Serviços de Saúde terão repetido o mesmo erro de 2009. No entanto, é de referir que o CCAC tem que obedecer ao princípio do contraditório, pelo qual se pretende assegurar o direito de defesa tanto do queixoso como da parte participada, disponibilizando assim a ambos a possibilidade de esclarecerem a questão em causa. Portanto, o CCAC contactou com os Serviços de Saúde mas os mesmos não responderam.

No decorrer de investigação, o queixoso contactou novamente com o CCAC, alegando o seguinte: numa vez quando entregou ao serviço o registo de prestação de trabalho extraordinário para a solicitação de compensação (em que o queixoso escreveu a sua pretensão de obter descanso compensatório correspondente às 6 horas de trabalho extraordinário que ultrapassaram o limite máximo legal), o pessoal da Divisão de Gestão de Pessoal dos Serviços de Saúde devolveu o respectivo registo ao queixoso e disse-lhe que não devia escrever a sua pretensão no mesmo. Por isso, o queixoso dirigiu-se à chefia da Divisão de Gestão de Pessoal para obter esclarecimentos mas essa chefia insistiu que “não há qualquer compensação quanto às horas que ultrapassem o limite máximo estabelecido por lei” e exigiu ao queixoso que eliminasse aquela sua pretensão no registo.

Com a intervenção do CCAC, verificou-se que, antigamente, o CHCSJ e os médicos tinham chegado a um consenso: não haver qualquer compensação quanto às horas que ultrapassassem o limite máximo estabelecido por lei. Depois da apresentação desta queixa, o CHCSJ deu novas instruções, isto é, reduzir o trabalho extraordinário dos médicos. Neste sentido, em princípio, não haverá prestação de trabalho extraordinário por médicos além do limite máximo legal. No entanto, no caso de ocorrer tal situação, os médicos podem ter direito ao descanso compensatório. Para além disso, em relação ao presente caso, o CHCSJ já atribuiu ao queixoso o descanso compensatório devido.

Para além disso, segundo a solicitação do CCAC, os Serviços de Saúde, por sua vez, oficiaram ao CCAC que a direcção dos mesmos Serviços já mandou a chefia de subunidade em causa proceder à racionalização de recursos humanos, especialmente em relação ao trabalho por turnos, ao trabalho extraordinário e às folgas e férias, no intuito de garantir o funcionamento normal da respectiva subunidade. No ofício, os Serviços de Saúde afirmaram que realizariam a supervisão sobre a prestação de trabalho extraordinário, evitando assim as situações em que o número de prestação de trabalho extraordinário pelo seu pessoal ultrapassa o limite máximo legal; no caso de ocorrer a situação emergente em que não há recursos humanos suficientes,

os Serviços só determinaram a prestação de horas extraordinárias, além do limite estabelecido pela lei, após a obtenção do consentimento do pessoal. A par disso, o respectivo pessoal será legalmente compensado.

Visto que os Serviços de Saúde tomaram medidas de correcção em relação à sua actuação ilegal, isto é, “não haver qualquer compensação quanto às horas que ultrapassem o limite máximo estabelecido por lei”, bem como a matéria a que se reporta a queixa já se ter resolvido, o CCAC decidiu arquivar o processo.

### **Caso 6 – Responsabilidade de manutenção da habitação económica**

O CCAC recebeu, em Maio de 2013, uma queixa alegando que os proprietários do Edifício do Lago eram obrigados a assumir a responsabilidade pela manutenção do prédio mesmo estando ainda dentro do prazo de garantia. Queixou-se também que a Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT) não divulgou informação sobre a reserva de lugares de estacionamento, solicitando, por isso, a intervenção do CCAC.

Na sequência do contacto com o Instituto de Habitação (IH), foi esclarecido que o Edifício do Lago é de habitação pública construído pelo Governo da RAEM em regime de empreitada de obra pública e, por isso, durante o prazo de garantia de dois anos, o construtor tem de assumir a responsabilidade pela reparação de defeitos originados por materiais de construção ou pela execução das obras. Nos termos do Decreto-Lei n.º 74/99/M, de 8 de Novembro, que aprovou o regime jurídico do contrato das empreitadas de obras públicas, os construtores são obrigados a assumir a responsabilidade por eliminar os eventuais defeitos de obras dentro um determinado período, que é referido por IH como o prazo de garantia. No entanto, nos termos do disposto pelo Código Civil e pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto (Regulamento Geral da Construção Urbana), os condóminos são obrigados a assumir a responsabilidade pela administração quotidiana dos edifícios, nomeadamente a manutenção dos mesmos para assegurar a sua utilização normal, o que é diferente da garantia prestada pelos construtores.

Quanto ao pagamento obrigatório do custo de manutenção referido pelo queixoso, o IH afirmou que a empresa de administração atribui, nos termos do Código Civil, um décimo da despesa de condomínio mensal para o fundo comum de reserva para custear as despesas imprevistas de montante elevado, dispensando a necessidade de cobrar dinheiro no futuro.

Para além disso, depois de ter contactado a DSAT, foi esclarecido que o mesmo serviço tinha planeado a afixação de um aviso unificado após o recebimento dos pedidos para reserva de lugares de estacionamento apresentados pelas entidades requerentes deste edifício. Entretanto, os avisos já foram fixados junto à entrada do auto-silo e junto à “caixa de pagamento”.

Não se tendo verificado a existência de ilegalidades ou irregularidades administrativas por parte do IH, tendo também em conta que a DSAT já afixou o respectivo aviso, o CCAC procedeu ao arquivamento da respectiva queixa.

### **Caso 7 – Problema sobre o mecanismo de inscrição e reserva de vagas praticado por um instituto educativo**

O CCAC recebeu uma queixa de um cidadão em Novembro de 2012, referindo que pretendia inscrever-se no curso A do Instituto de Formação Turística (IFT), sendo que a respectiva inscrição começou às 9 horas da manhã; no entanto, depois das formalidades de inscrição para as primeiras 4 pessoas que estavam na fila de espera, os outros foram informados que todas as vagas (18) já estavam preenchidas. O IFT explicou ao queixoso, que houve pessoas que se inscreveram para o curso via Internet sem requerer o benefício do “Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo”, por isso, o procedimento para essas inscrições foi mais rápido. O queixoso ficou insatisfeito com esta situação, já que se tinha dirigido pessoalmente e esperado na fila, despendendo “um esforço” maior do que o das pessoas que se inscreveram via Internet, mas a sua inscrição não foi bem sucedida. Pelo que apresentou uma queixa ao Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, relatando a sua insatisfação quanto ao mecanismo de inscrição do IFT.

Posteriormente, o queixoso recebeu uma resposta do IFT, na qual se explica que o IFT tem vindo a aplicar o modelo de “1-registo, 2-sorteio, 3-inscrição” para os cursos mais procurados, e de acordo com a experiência do IFT, o curso A não costumava ser preenchido tão rapidamente, por isso se permitiu que a inscrição fosse feita quer via Internet quer pessoalmente ao balcão do IFT. Acrescentou que o IFT irá rever periodicamente o modelo de inscrição. O queixoso continua insatisfeito com a resposta do IFT, e pediu a intervenção do CCAC.

Por outro lado, o CCAC ainda recebeu uma queixa sobre o IFT reservar 2 vagas em cada curso por si organizado para os seus funcionários, que têm direito a 50% do

desconto na propina, insurgindo-se contra a injustiça praticada pelo IFT.

Acontece que o IFT exige que os interessados se inscrevam pessoalmente quando pretendem pagar com o subsídio do “Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo”, cujo procedimento é muito moroso, uma vez que um funcionário só pode tratar de uma inscrição de cada vez, ao contrário da inscrição via Internet, que é muito mais rápida, além de que ao mesmo tempo, vários interessados podem proceder à sua inscrição via Internet no seu computador, pelo que quando há mais pessoas interessadas no mesmo curso, é mais difícil conseguir a inscrição pessoalmente no IFT do que via Internet.

Na opinião do CCAC, este modelo de inscrição aplicado pelo IFT aos cursos com menor procura, reduzindo a possibilidade de conseguir a inscrição dos candidatos beneficiários do subsídio (têm de se dirigir pessoalmente ao IFT para a inscrição) comparação com os que pagam por conta própria (via Internet), poderá afectar a execução e a implementação do “Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo”.

Consequentemente, a partir de 2 de Janeiro de 2013, o IFT determinou alterar o início da inscrição nos cursos, via Internet, para as 13 horas do primeiro dia de inscrição. Embora o CCAC não ache que esta nova medida prejudique a execução do “Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo”, devido à prioridade “por ordem de chegada”, esta nova medida poderá desincentivar a inscrição via Internet, passando todos a ir pessoalmente ao IFT para proceder à inscrição nos cursos, o que vem contrariar a política do governo electrónico implementado pelo governo, nos últimos anos, para facilitar a vida à população e elevar a eficiência administrativa.

Mais, o IFT apenas considerou com base nas suas experiências anteriores, a adopção do modelo de “1-registo, 2-sorteio, 3-inscrição” para os cursos mais procurados, o que não é o mais adequado, porque haverá possibilidades de outros cursos virem a ser preenchidos de imediato, como aconteceu com o curso A do presente caso. Assim provocará o descontentamento dos que chegarem muito cedo para proceder à inscrição pessoalmente mas não forem bem sucedidos.

O CCAC considera que se deve aplicar o modelo de “1-registo, 2-sorteio, 3-inscrição” para todos os cursos, permitindo-se aos cidadãos o registo, quer via Internet quer pessoalmente nas instalações do IFT, de acordo com a sua conveniência,

facilitando assim a vida à população e sem prejudicar a implementação do governo electrónico. Após findo o sorteio, os sorteados podem efectuar a respectiva inscrição via Internet ou pessoalmente no IFT, conforme a respectiva situação, de modo para não prejudicar a execução do “Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo”.

Depois de receber a opinião do CCAC, o IFT reagiu positivamente, e agora o modelo de “1-registo, 2-sorteio, 3-inscrição” aplica-se a todos os cursos não sujeitos a prova da admissão.

Quanto à queixa sobre benefícios aos trabalhadores do IFT, nomeadamente desconto de propina e reserva de vagas, de acordo com as informações prestadas pelo IFT a solicitação do CCAC: já antes da transferência da soberania, o então presidente do IFT tinha elaborado um documento interno, facultando a todos os docentes o direito à isenção de propinas; depois da transferência da soberania, o IFT elaborou um regulamento interno para regular o regime da isenção de propinas aos trabalhadores, que foi homologado pelo Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura; este regulamento foi posteriormente alterado, aditando-se uma disposição pela qual “em princípio, em cada curso são reservadas 2 vagas para serem preenchidas por trabalhadores do IFT”, o que foi igualmente homologado pelo Secretário.

Deve apontar-se que nos termos da lei, o então presidente do IFT não tinha competência para isentar da propina de curso; embora compita ao Secretário “homologar os regulamentos internos das unidades de ensino e formação e de aplicação”, o referido regulamento interno para isentar da propina abrangia todos os trabalhadores do Instituto, o que já ultrapassa o âmbito de “unidades de ensino e formação e de aplicação”, pelo que não deve ser considerado um “regulamento interno das unidades de ensino e formação e de aplicação”. Na verdade, a lei vigente determina que apenas os docentes do Instituto têm direito a subsídios para formação, pelo que se o Instituto pretende alargar esse benefício de isenção de propina para além dos docentes, ou seja a todos os trabalhadores, deve então, pelo menos, regular isso através de um documento normativo, tipo Estatuto de Pessoal, que exija a sua publicação no Boletim Oficial da RAEM, podendo ainda regular isso na lei orgânica do IFT.

Por outro lado, a reserva de vagas vai reduzir o número total de vagas para o público, o que atinge o âmbito de direitos e deveres dos trabalhadores e dos privados, pelo que não deve ser regulado pelo “regulamento interno”. Mais, as acções de formação destinadas aos funcionários públicos devem corresponder às necessidades

dos objectivos da acção governativa, da natureza funcional e do desenvolvimento profissional, mas as actividades de formação do IFT, nomeadamente as de “Formação Contínua”, são acções de formação profissional alheias ao âmbito da Administração Pública, não tendo qualquer ligação com a actual função nem com as perspectivas profissionais dos trabalhadores, designadamente cursos de guia turístico e transferista, empregado de mesa, *housekeeping*, artes criativas, saúde, cosmética, tratamento cosmético, etc.

Assim, embora o IFT possa organizar actividades de formação destinadas aos seus trabalhadores, não é adequado, nem tem justo fundamento, o facto de reservar 2 vagas em todos os cursos do IFT para os seus trabalhadores.

Depois de o CCAC ter exposto a sua opinião, o IFT corrigiu a actuação nos termos da lei, limitando apenas aos docentes os benefícios de propina. Tendo o assunto da queixa sido resolvido, o CCAC procedeu ao arquivamento deste caso.

### **Caso 8 – Problemas relacionados com fiscalização de cobrança ilegal de taxas por escolas particulares aderentes à escolaridade gratuita**

Segundo uma queixa recebida em Maio de 2013 pelo CCAC, algumas escolas particulares aderentes à escolaridade gratuita violaram no ano lectivo de 2012/2013 as respectivas normas, cobrando taxas indevidas respeitantes a custos de exploração e emolumentos. Face à situação, a Direcção dos Serviços de Educação e Juventude (adiante designada por DSEJ) não cumpriu os seus deveres de fiscalização, já que em vez de obrigar as escolas envolvidas a devolverem as ditas taxas aos encarregados de educação, sugeriu apenas ao queixoso para entrar em contacto com a escola em causa e tentarem resolver juntos o problema. Para além disso, o queixoso duvidou que a sugestão da DSEJ facilitaria a identificação do queixoso pela escola envolvida, dificultando a admissão dos seus filhos na mesma escola.

Após análise, o CCAC entende que a Administração deve cumprir os princípios gerais como o “princípio da boa fé”, o “princípio da desburocratização” e o “princípio da eficiência” e, se comprovasse que as escolas envolvidas cobraram ilegalmente aos encarregados de educação custos de exploração e emolumentos na taxa de inscrição, a DSEJ, como entidade fiscalizadora, deveria intervir e rectificar o tal acto das escolas bem como adoptar medidas de acompanhamento da situação especialmente no que diz respeito à devolução das tais taxas, de forma a cumprir eficazmente o seu dever de fiscalização.

Todavia, relativamente ao processo de tratamento da queixa, apesar de ter comprovado que não se tratou de um caso isolado de cobrança ilegal de taxas pela escola no ano lectivo 2012/2013 e de estar ciente que as escolas violaram concretamente as normas e cobraram taxas de inscrição aos encarregados de educação, os serviços não tomaram a iniciativa de adoptar quaisquer medidas para acompanhar a referida situação nem para informar os encarregados de educação sobre os procedimentos para pedir a devolução das tais taxas. A DSEJ sugeriu apenas ao queixoso para entrar em contacto com a escola envolvida e tentarem resolver juntos o problema da devolução de taxas. A maneira como a DSEJ agiu perante este caso concreto demonstra evidentemente ilegalidade e irregularidade administrativas.

Por outro lado, apesar de a DSEJ não ter revelado os dados pessoais do queixoso à escola envolvida, esta acabou por saber que houve queixa por parte dos encarregados de educação em relação à cobrança de taxas ilegais pelas escolas. Perante a situação, a DSEJ nunca chegou a apelar publicamente aos encarregados de educação prejudicados a que entrassem em contacto com a escola para pedir a devolução das taxas, e por sua vez as escolas também nunca tomaram a iniciativa de informar os encarregados de educação sobre a forma pedir a devolução das ditas taxas. A DSEJ apenas sugeriu ao queixoso para entrar em contacto com escola envolvida e tentarem encontrar uma solução sem ter em conta a questão do direito ao anonimato do queixoso, pelo contrário, facilitou a identificação do queixoso pela escola envolvida, acto esse que revela uma inadequação.

Tendo detectado ilegalidades e irregularidades administrativas por parte da DSEJ, o CCAC emitiu uma recomendação aos respectivos serviços solicitando-lhes para proceder a uma reflexão profunda sobre o caso em apreço, aperfeiçoar os respectivos mecanismos de atendimento de queixas e, no exercício das suas atribuições, acompanhar a questão da cobrança ilegal de custos de funcionamento e taxas pelas escolas durante o ano lectivo de 2012/2013 bem como apelar às mesmas para devolverem as taxas em causa aos encarregados de educação, adoptar medidas para o seu acompanhamento e ao mesmo tempo fiscalizar os actos das escolas envolvidas para saber se houve ou não rectificação das ilegalidades.

A DSEJ, por sua vez, oficiou ao CCAC, aceitando as recomendações acima referidas e comprometendo-se a tomar as respectivas medidas de acompanhamento. Visto que as matérias de queixa já foram resolvidas, o processo foi arquivado pelo CCAC.

## Caso 9 – Problemas relacionados com exaustão de fumos e poluição sonora

Segundo uma queixa recebida em Outubro de 2012 pelo CCAC, o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (adiante designado por IACM) e a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental (adiante designada por DSPA) não resolveram um problema relacionado com exaustão de fumos e poluição sonora de um restaurante, pelo que o queixoso entendeu ser necessário pedir a intervenção do CCAC.

O CCAC deu acompanhamento ao caso e detectou o seguinte:

1. Em relação ao sistema de exaustão de fumos do restaurante em causa, segundo a DSPA, foi enviado pessoal para proceder ao respectivo exame e remeteu o caso aos Serviços responsáveis pela emissão de licenças para acompanhar a situação. Segundo o IACM o responsável do dito restaurante após ter sido multado substituiu o sistema de exaustão de fumos em conformidade com os critérios legalmente estabelecidos.
2. Quanto à questão da poluição sonora, segundo a DSPA, depois de ter enviado o seu pessoal para dar orientações e sugestões ao responsável do restaurante em causa, o mesmo mandou instalar um sistema de isolamento acústico e dinâmico no elevador utilizado para transporte de alimentos que tem vindo a causar ruído. Para além disso, foi colocado ainda um aviso no restaurante para alertar os empregados para terem mais cuidado com o ruído. O IACM por sua vez disse que solicitou ao responsável do restaurante que tomasse medidas de aperfeiçoamento. Foi feita ainda a medição do nível do ruído na presença do responsável do restaurante e, com base no resultado do teste, ficou confirmado que o nível do ruído está em conformidade com as disposições consagradas no Decreto-lei n.º 54/94/M, de 14 de Novembro.

No processo de análise, o CCAC detectou que o IACM e a DSPA têm estabelecido diferentes critérios no que diz respeito a testes de avaliação dos sistemas de exaustão de fumos de restaurantes. Para evitar dúvidas na população que pode ficar com a ideia que basta seguir os critérios de um dos serviços, o CCAC sugeriu aos mesmos serviços que uniformizassem os ditos critérios. Para o efeito, após diálogo entre IACM e o DSPA, a DSPA respondeu que irá promover uma consulta de opiniões junto do sector de restauração para melhor estabelecer os respectivos critérios bem como definir os métodos de fiscalização. O IACM, por sua vez, indicou que não existe qualquer contradição entre os critérios dos dois serviços, devendo qualquer estabelecimento de comidas cumprir ambos; por outro lado, o IACM disse que irá trabalhar com a DSPA no sentido de estabelecer critérios no

âmbito da protecção ambiental.

Tendo o problema sido resolvido, o CCAC decidiu arquivar o processo.

### **Caso 10 – Não renovação de contrato sem justa causa**

Segundo uma queixa apresentada em Fevereiro de 2013 por um trabalhador contratado por assalariamento pelo Gabinete de Apoio ao Secretariado Permanente do Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa (adiante designado por Gabinete de Apoio), o mesmo foi vítima de um acidente ocorrido durante uma diligência externa em cumprimento de ordens do seu superior e tendo este apresentado atestado médico para justificar as suas faltas, estando o mesmo na fase de recuperação, o Gabinete de Apoio decidiu a não renovação do seu contrato.

Após a análise preliminar, especialmente das disposições conjugadas do n.º 1 do artigo 23.º da Lei n.º 8/2006, Regime de Previdência dos Trabalhadores dos Serviços Públicos, ao acidente em causa deve aplicar-se o Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (adiante designado por ETAPM).

Uma vez definido o diploma aplicável ao caso, para além do problema apresentado pelo queixoso, após averiguação e análise, o CCAC detectou ainda outros problemas relacionados com a aplicação, pelo Gabinete de Apoio, do regime jurídico de “faltas por doença em serviço” consagrado no ETAPM, designadamente:

1. Problemas relacionados com o momento definido como “acidente em serviço” e a aplicação do regime jurídico de “faltas por doença em serviço”.
2. Não foi lavrado auto de acidente em serviço no caso do queixoso.
3. As faltas dadas pelo queixoso após o dito acidente em serviço não foram tratadas em conformidade com o disposto no artigo 116.º do ETAPM mas sim com o regime de faltas por doença, artigo 104.º do ETAPM.

De acordo com os elementos fornecidos pelo Gabinete de Apoio ao CCAC, o Gabinete levou mais de 8 meses a contar da ocorrência do acidente sem classificar o caso como acidente em serviço nos termos do ETAPM e segundo o fundamento

apresentado, o dito acidente está ainda em investigação criminal. O Gabinete de Apoio entende que não se pode aplicar o regime de “faltas por acidente em serviço” consagrado do ETAPM para proceder ao tratamento do caso em apreço, uma vez que o mesmo não foi ainda classificado como acidente em serviço.

Tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada, podemos encontrar no artigo 111.º do ETAPM quais as situações consideradas como acidentes em serviço. Após análise, após a ocorrência do acidente, nos casos das situações previstas nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 111.º do ETAPM, os serviços competentes devem, considerá-lo, de imediato, como “acidente em serviço” e mandar levantar auto de notícia nos termos do artigo 113.º do ETAPM. Ao mesmo tempo, devem ainda aplicar ao caso as disposições dos artigos 110.º a 120.º do ETAPM, ou seja o regime de faltas por acidente em serviço. Nas situações previstas no artigo 116.º do ETAPM, ou seja quando o sinistrado é obrigatoriamente submetido à Junta de Saúde, deve então recorrer-se às disposições do mesmo artigo para resolver o caso em conformidade com a lei, quando o sinistrado se encontrar impossibilitado de desempenhar plenamente as suas funções.

Se se vier mais tarde a comprovar que se trata de uma das situações excepcionais previstas n.º 3 do artigo 111.º do ETAPM, deve recorrer-se ao artigo 112.º do ETAPM para resolver o caso se este envolver situações de fraude e negligência.

Verificando-se três problemas quanto à aplicação do regime jurídico das “faltas por acidente em serviço” do ETAPM, o CCAC apelou ao Gabinete de Apoio para dar a maior atenção à resolução deste tipo de casos.

A questão fulcral nesta queixa é: o queixoso teve um acidente de trabalho durante o desempenho das suas funções e tendo este apresentado atestado médico para justificar as suas faltas, estando em fase de recuperação, será ou não uma violação das disposições legais se o Gabinete de Apoio deixar de renovar o respectivo contrato de assalariamento.

Após análise, o CCAC entende que em circunstâncias normais, não há dúvidas que o serviço goza de poder discricionário em matérias de renovação de contratos, mas neste caso concreto estamos perante uma situação completamente diferente porque o problema do “acidente em serviço” do trabalhador não foi ainda resolvido.

No presente caso o Gabinete de Apoio não aplicou o regime de “faltas por doença em serviço” do ETAPM para resolver a situação do queixoso, especialmente as disposições do artigo 117.º no sentido de salvaguardar os direitos do mesmo e o facto deve-se à interpretação errada da legislação pelo Gabinete de Apoio.

O Gabinete de Apoio decidiu não renovar o contrato do queixoso pelo facto de o mesmo se encontrar ainda em fase de recuperação depois do acidente em serviço e de não ter recebido ainda o relatório da Junta de Saúde sobre a situação do sinistrado, onde se deve declarar se o mesmo se encontra ou não incapaz para o serviço. De acordo com o n.º 1 do artigo 44.º do ETAPM, cessa de imediato o exercício de funções pelo queixoso, mas uma vez cessando as funções, fica prejudicado o direito do mesmo à assistência médica, por isso a decisão tomada pelo Gabinete de Apoio viola os direitos do queixoso consagrados no n.º 1 do artigo 117.º do ETAPM.

O CCAC apelou ao Gabinete de Apoio para proceder à rectificação da ilegalidade acima detectada, tendo este aceite a recomendação e tendo o caso sido resolvido, o CCAC mandou arquivar o processo.

### **Caso 11 – Não cumprimento das atribuições de fiscalização da emissão da “ficha do instruendo”**

Segundo uma queixa recebida em Setembro de 2013, o queixoso indica que participou à Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego o facto de a “escola de condução XX” não lhe ter emitido “cópia da ficha do instruendo” (adiante designada por “ficha de instruendo”) e, devido à insatisfação pelo tratamento adoptado pela DSAT, o queixoso decidiu pedir a intervenção do CCAC.

Após acompanhamento e de acordo com os elementos fornecidos pela DSAT, o queixoso informou, de forma clara, os Serviços que a “escola de condução XX” só lhe emitiria a “ficha do instruendo” mediante o pagamento de MOP 500 como “emolumentos administrativos”.

O CCAC entende que em relação à cobrança de emolumentos trata-se de uma prática puramente comercial, por isso, não compete ao CCAC intervir quanto ao montante exigido pela “escola de condução XX” ou avaliar se aquele montante foi ou não razoável, salvo situações excepcionais.

Todavia, segundo o disposto no n.º 2 do artigo 112.º do Regulamento do Trânsito

Rodoviário aprovado pelo Decreto-Lei n.º 17/93/M, de 28 de Abril, o director da escola da condução deve emitir, nos 2 dias úteis seguintes à respectiva solicitação, cópia da “ficha do instruendo” que declare pretender mudar de escola, caso contrário, pela contravenção ao disposto no n.º 3 do mesmo artigo, a escola de condução é punida com multa de MOP 500 a 2500.

A emissão da “ficha do instruendo” é um dever previsto na lei, portanto, a escola de condução não pode estabelecer quaisquer condições adicionais para a emissão da respectiva ficha. O facto de a escola de condução em causa não ter emitido a “ficha do instruendo” nos 2 dias úteis seguintes à solicitação é evidentemente uma violação da lei. A DSAT como entidade competente na para a fiscalização e execução, teria que instaurar obrigatoriamente o procedimento sancionatório.

Todavia, após receber a queixa, a DSAT entendeu que não houve qualquer violação do Regulamento do Trânsito Rodoviário pela “escola de condução XX” e sugeriu ao queixoso que tentasse resolver directamente o caso com a dita escola. Neste caso concreto, é mais do que evidente que a DSAT não cumpriu, legalmente, o seu papel de fiscalizador.

Para devidos efeitos, o CCAC enviou um ofício à DSAT, apelando a mesma para resolver, o mais breve possível, o caso em apreço. A DSAT aceitou a opinião do CCAC e comprometeu-se a instaurar procedimento contra a escola de condução envolvida e enviar um ofício circular a todas as associações do sector do ensino da condução e escolas de condução para as alertar para o cumprimento do prazo legalmente estabelecido para a emissão da “ficha do instruendo”.

Tendo o caso sido resolvido, o CCAC arquivou o processo.

### **Caso 12 – Conflito originado por um caso de subadjucação de obras**

Segundo uma queixa recebida em Março de 2013, na sequência do atraso no pagamento de verbas pelo empreiteiro de Construção da Habitação Social de Mong Há ao subempreiteiro, o queixoso vem pedir a intervenção do CCAC para proceder à investigação do descaminho da verba destinada especificamente àquele fim, para evitar atraso das obras.

O CCAC apurou que o Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas (adiante designado por GDI) realizou em Junho de 2011 o Concurso público

da Empreitada de Construção da Habitação Social de Mong Há – Fase 2 e de Reconstrução do Pavilhão Desportivo de Mong Há (Estruturas da Cave), tendo a obra, após avaliação das propostas, sido adjudicada ao empreiteiro em causa, que subcontratou a execução das obras das fundações e das estruturas da cave ao subempreiteiro. Tendo surgido um conflito entre as partes sobre os pagamentos da construção durante o período das obras, o GDI acabou por intervir, em Janeiro de 2013, para acompanhar a situação e fez várias tentativas de conciliação.

Após análise, o CCAC entende que no que diz respeito à prossecução de actividades relacionadas com a adjudicação de empreitadas de obras públicas, compete meramente ao GDI preparar contratos, coordenar os trabalhos de fiscalização e realizar ensaios e testes das infra-estruturas. Quanto à obra pública em causa, o GDI cumpriu todas as disposições relativas à realização do concurso público e à adjudicação. Para além do referido, o GDI contratou empresas de fiscalização de obras para efectuar uma série de testes no local bem como controlar a qualidade das obras. Para além de terem sido cumpridos os prazos e as cláusulas contratuais relativos às obras em si, o pagamento à construtora foi pontual. Relativamente à questão do empreiteiro subcontratar ou não uma outra empresa para se encarregar de parte das obras e à questão do acordo entre o empreiteiro e o subempreiteiro sobre os pagamentos referentes à empreitada, trata-se no fundo de práticas comerciais que não têm nada a ver com um problema de descaminho da verba destinada especificamente ao pagamento da obra. Na verdade, após tomar conhecimento do conflito entre o empreiteiro e o subempreiteiro, o GDI tomou uma postura activa de acompanhamento da situação bem como de tentativa de conciliação, mas as partes continuaram intransigentes pelo que não foi possível chegar a um consenso entre as mesmas, havendo que recorrer a meios judiciais para resolver o problema. Não foi detectada qualquer ilegalidade ou irregularidade administrativa por parte do GDI.

Pelo exposto, o CCAC arquivou o processo.

### **Caso 13 – Sancionar os veículos ilegalmente estacionados e regulamentar a actividade das oficinas**

O CCAC recebeu uma queixa em Agosto de 2012, alegando que os veículos duma oficina se encontravam sempre ilegalmente estacionados e a própria oficina, durante a sua actividade de reparação de carros, produzia ruídos e luzes muito intensas que perturbavam muito os vizinhos. Face a esta situação, nunca tinha visto qualquer polícia intervir, nem acusar ou autuar as infracções.

### 1. Estacionamento ilegal em frente da oficina

Após contacto com o Corpo de Polícia de Segurança Pública (CPSP), este informou que já tinha enviado agentes ao referido local e multado os veículos ilegalmente estacionados, nomeadamente os da oficina, além de ter dado ordem aos agentes o reforço do patrulhamento na zona.

O CPSP na sua resposta apontou ainda que conforme a participação do queixoso, que suspeita que a oficina não tinha licença do funcionamento, os veículos estacionavam ilegalmente em frente à oficina, uma vez que o espaço entre as barreiras era grande demais para impedir a passagem dos veículos, entre outros problemas. Ainda considerando o âmbito da competência para estes assuntos, o CPSP encaminhou-os ao IACM.

### 2. Perturbações causadas pelo barulho e pela luz

Após contacto, o IACM respondeu que não havia registo das infracções referidas pelo queixoso, mas apontou que vai acompanhar de perto a situação da oficina e no caso de verificar infracções, irá autuá-las e aplicar as respectivas sanções; na resposta o IACM apontou que a oficina já foi multada 3 vezes pelo IACM por praticar actividades de reparação de veículos na via pública, mas não mencionou nada sobre o aumento do número de barreiras no local. Dado que o IACM tem toda autonomia para decidir como implantar tais barreiras e multou nos termos da lei as práticas ilegais da oficina, não há necessidade de mais acompanhamento pelo CCAC.

### 3. Sobre o licenciamento da oficina

Conforme a resposta do IACM, a referida oficina possui um Título de Registo de Estabelecimento Caseiro emitido pela Direcção dos Serviços de Economia (DSE) em 1987. Nos termos da lei então vigente, quando se tratava de oficinas caseiras de reparação de automóveis, era necessário de efectuar um registo junto à DSE, sendo o Título de Registo de Estabelecimento Caseiro emitido após fiscalização prévia do local pela Inspeção das Actividades Económicas, que verificasse que a natureza e condições da actividade ali desenvolvida se adequava à classificação de estabelecimento caseiro. O IACM indicou ainda que uma vez que a oficina em causa possui esse Título de Registo de Estabelecimento Caseiro, não é considerado caso de funcionamento sem licença.

Mais, dado o facto de que não há ainda regulamentação complementar sobre a emissão da licença e o funcionamento de oficina, o IACM não exige os novos operadores de oficina o requerimento de licença para iniciar as suas actividades, ou seja, não há possibilidades de melhorar a fiscalização prévia. Por outro lado, as leis em vigor apenas regulam o horário do funcionamento das oficinas, mas sem um padrão uniformizado para o seu estabelecimento e funcionamento, ou seja não há regras para as especificações de equipamentos na oficina, a sua forma de utilização, a emissão de efluentes/poluentes, etc., o que não é a melhor forma para garantir os direitos dos cidadãos, nem é saudável para o desenvolvimento desse sector. Pelo que o IACM deve definir com a maior brevidade a respectiva regulamentação complementar.

Em relação a esta situação, o IACM respondeu que tem vindo a consultar opiniões do sector e das entidades relacionadas, expressando a importância e urgência para definir os regulamentos complementares em causa, bem como iniciou o respectivo procedimento legislativo. Porém, é muito difícil conseguir um ponto de equilíbrio entre o sector e os moradores. O IACM já entregou a proposta de lei em Outubro de 2012 à entidade tutelar. Para além disso, o IACM efectuou uma operação conjunta com os bombeiros para inspeccionar as oficinas de Macau, bem como emitiu uma instrução técnica para melhor regular as actividades do sector.

Uma vez que o procedimento legislativo está em curso, durante esse período, o IACM irá tomar medidas adequadas para supervisionar as oficinas.

Verificando que os factos referidos pelo queixoso foram acompanhados pelos serviços competentes, bem como a entidade competente já iniciou o procedimento legislativo de regulamentos complementares para regular actividades das oficina em Macau, não há necessidade de acompanhamento e o CCAC arquivou este processo.

#### **Caso 14 – Deve proceder-se de acordo com a lei na concessão da licença provisória de agente imobiliário**

Segundo uma queixa recebida em Agosto de 2013 pelo CCAC, o queixoso diz ser empresário comercial, pessoa singular, condenado em processo penal por sentença proferida em Junho de 2012 pelo Tribunal Judicial de Base. Após recurso, o caso encontra-se no Tribunal de Segunda Instância. O queixoso referiu que requereu, em Maio de 2013, ao Instituto de Habitação, uma Licença provisória de agente imobiliário e uma Licença provisória de mediador imobiliário, mas não tendo ainda

a sentença transitado em julgado, o Instituto de Habitação deixou pendente o tal pedido formulado pelo queixoso.

Após análise, o CCAC constatou que o Instituto de Habitação decidiu suspender os procedimentos relativos ao referido pedido de Licença provisória de agente imobiliário, em virtude de o mesmo ter sido condenado por crime, em Junho de 2012, caso que se encontra pendente de recurso no Tribunal de Segunda Instância. Antes da decisão do Tribunal de Segunda Instância, o Instituto de Habitação sente-se impossibilitado de saber se o queixoso preenche a situação prevista na alínea 1) do n.º 1 do artigo 6.º da “Lei da actividade de mediação imobiliária” e por isso suspendeu, nos termos do artigo 33.º do Código do Procedimento Administrativo, os procedimentos relativos ao pedido formulado pelo queixoso, considerando a decisão do tribunal como decisão de questão prejudicial.

De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 41.º da Lei n.º 16/2012, “Lei da actividade de mediação imobiliária”, pode ser concedida uma licença provisória de mediador imobiliário àquele que tenha obtido uma licença provisória de agente imobiliário. O Instituto de Habitação decidiu não conceder a licença provisória de mediador imobiliário ao queixoso pelo facto de este não ter ainda obtido a licença provisória de agente imobiliário.

Na análise, o CCAC debruçou-se em primeiro lugar sobre o n.º 1 do artigo 33.º do Código do Procedimento Administrativo, onde consta o seguinte: “*1. Se a decisão final depender da decisão de uma questão que seja da competência de outro órgão administrativo ou dos tribunais, deve o órgão competente para a decisão final suspender o procedimento administrativo até que o órgão ou o tribunal competente se pronunciem, salvo se da não resolução imediata do assunto resultarem graves prejuízos.*”

Entretanto, de acordo com o disposto na alínea 4) do n.º 1 do artigo 12.º e na alínea 1) do n.º 1 do artigo 6.º, ambos da Lei da actividade de mediação imobiliária, quando o requerente não tiver sido condenado, por decisão transitada em julgado, em pena de prisão superior a três anos, e uma vez reunindo os outros requisitos legalmente estabelecidos, pode ser-lhe concedida a licença provisória de agente imobiliário.

Apesar de o requerente ter sido condenado, em Junho de 2012, em pena de prisão superior a três anos, houve lugar a recurso e o caso encontra-se no Tribunal de Segunda Instância, por isso, não podemos considerar ainda decisão transitada em

julgado. Neste contexto, o queixoso reúne os requisitos para a concessão da Licença provisória de agente imobiliário consagrados na alínea 4) do n.º 1 do artigo 12.º e na alínea 1) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei da actividade de mediação imobiliária.

A decisão do Tribunal de Segunda Instância poderá eventualmente vir a alterar os requisitos inicialmente preenchidos pelo queixoso para a obtenção da Licença provisória de agente imobiliário, mas é importante perceber que nesta fase, a concessão da tal licença não está dependente da decisão do Tribunal de Segunda Instância. Por isso, para conceder a Licença provisória de agente imobiliário ao queixoso, o mais importante é saber que o interessado não foi ainda condenado, por decisão transitada em julgado, em pena de prisão superior a três anos.

Desta forma, o Instituto de Habitação não pode recorrer ao artigo 33.º do Código do Procedimento Administrativo como fundamento para suspender os procedimentos relativos ao pedido da licença formulado pelo queixoso.

Na verdade, o legislador conseguiu prever determinadas situações de alteração de requisitos mesmo após a concessão da respectiva licença, situações essas que se encontram reguladas por lei. De acordo com o disposto na alínea 2) do n.º 1 do artigo 23.º da mesma Lei, o agente imobiliário tem a obrigação de comunicar ao mediador imobiliário a que está subordinado a alteração verificada quanto aos requisitos para o exercício da actividade previstos no artigo 12.º, no prazo de dez dias a contar da data da alteração; e ao mesmo tempo, nos termos da alínea 2) do n.º 1 do artigo 22.º do mesmo diploma, o mediador imobiliário é obrigado a comunicar ao Instituto de Habitação, a alteração verificada quanto aos requisitos para o exercício da sua actividade, no prazo de dez dias a contar da data do seu conhecimento. Uma vez tomado conhecimento, o Instituto de Habitação cancela a licença do agente imobiliário, nos termos da alínea 2) do n.º 1 do artigo 15.º

De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 31.º e no artigo 29.º da Lei da actividade de mediação imobiliária, quem violar a referida obrigação de comunicar aos serviços competentes a alteração dos requisitos para o exercício da actividade, é punido com multa pelo Instituto de Habitação.

Face ao exposto, uma vez preenchidos os requisitos legalmente definidos, o Instituto de Habitação deve conceder a Licença provisória de agente imobiliário ao queixoso (salvo outros motivos que o impeçam). Se o queixoso for condenado, por decisão transitada em julgado, em pena de prisão superior a três anos, pelo Tribunal de Segunda Instância, o Instituto de Habitação cancela a licença.

O CCAC oficiou o Instituto de Habitação para conceder a respectiva licença ao queixoso em conformidade com a Lei.

### **Caso 15 – Obrigação de pagamento integral e atempado dos salários**

O CCAC recebeu, em Junho de 2012, uma queixa, indicando que dois trabalhadores não residentes participaram, em Junho de 2011, contra a empresa C à Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais (adiante designada por DSAL), queixando-se do não pagamento de diferenças salariais dos referidos empregados durante 40 meses, num montante correspondente a 20.000 (MOP, tal como nos montantes abaixo mencionados). Posteriormente, após a empresa C ter efectuado o pagamento integral dos salários em dívida, a DSAL continua a entender que a mesma permanece em atraso ou falta de pagamento de salários, pelo que manteve o respectivo registo. Face à situação exposta, a empresa C aproveitou o momento do pedido de renovações das autorizações de contratação de trabalhadores não residentes, feito junto do Gabinete para os Recursos Humanos (adiante designado por GRH), para solicitar à DSAL a eliminação do tal registo, invocando lapso nos dados declarados. No entanto, a respectiva solicitação foi recusada, pela qual levou o queixoso a questionar sobre a existência ou não da ilegalidade administrativa por parte da DSAL.

Após análise, apurou-se que a empresa C pediu, em Dezembro de 2006, autorização para contratação de trabalhadores não residentes com um salário mensal de 8.500, o que foi deferido. Entretanto, aquando dos pedidos de renovações das autorizações de contratação de trabalhadores não residentes feitos em Novembro de 2007, em Novembro de 2008 e em Novembro de 2009, respectivamente, a empresa C sempre preencheu um salário mensal de 9.000 no respectivo impresso de pedido de contratação de trabalhadores não residentes, tendo a última renovação sido aprovada pelo GRH, por despacho de Janeiro de 2010 válida até Fevereiro de 2011.

Quanto à questão de relações laborais (relações de trabalho), começou a aplicar-se a Lei n.º 7/2008 (Lei das relações de trabalho) a partir de 1 de Janeiro de 2009 e antes dessa data aplicava-se o Decreto-Lei n.º 24/89/M, de 3 de Abril (Regime jurídico das relações de trabalho). Tendo em conta que o presente caso ocorreu em momentos diferentes, nas relações de trabalho entre a empresa C e os dois trabalhadores não residentes envolvidos aplicam-se tanto o Decreto-Lei do regime jurídico das relações de trabalho como a Lei das relações de trabalho.

De acordo com as disposições legais aplicáveis, o empregador tem a obrigação de efectuar o pagamento integral e atempado dos salários aos seus empregados, ficando sujeito ao pagamento de uma multa em caso de incumprimento.

Entretanto, de acordo com a Lei da contratação de trabalhadores não residentes em vigor na altura, a remuneração a atribuir ao trabalhador não residente era uma das condições para a Administração proceder à apreciação dos pedidos de autorização de contratação de trabalhadores não residentes e dos pedidos de renovação das autorizações de contratação de trabalhadores não residentes, de forma a garantir o respeito pela igualdade de remuneração entre trabalho igual ou de valor igual prestado por trabalhadores não residentes e trabalhadores locais, sem prejudicar os direitos e oportunidades de emprego dos trabalhadores locais. A remuneração declarada pelo empregador é considerada um compromisso perante a Administração e uma vez deferido, o empregador não pode oferecer condições inferiores na contratação do trabalhador, caso contrário, viola o respectivo despacho de autorização.

Segundo os elementos disponíveis, encontram-se notas no impresso do GRH que advertem, por exemplo, que o salário prescrito no contrato de prestação de serviços tem que coincidir com o salário indicado no impresso e ao mesmo tempo, o requerente tem que declarar que as informações prestadas no requerimento são verdadeiras e actuais. Neste contexto, o requerente deve tomar uma postura cautelosa e séria no preenchimento do formulário. Se verificar qualquer lapso no seu preenchimento, deve o requerente solicitar a sua alteração junto do GRH a quem compete a sua apreciação, sob pena das eventuais consequências.

Visto que a empresa C não cumpriu as devidas formalidades para suprir os lapsos na declaração dos dados, seja qual for o fundamento que agora invoque, tal não é suficiente, em termos legais, para justificar o não cumprimento do seu compromisso perante a Administração.

Face ao exposto, não se verificou qualquer ilegalidade por parte da DSAL ao usar o salário mensal apresentado pela empresa C ao GRH para servir de referência para saber se a empresa efectuou ou não o pagamento integral do salário aos empregados em causa.

De acordo com a legislação vigente, o empregador tem a obrigação de efectuar pagamento integral e atempado dos salários aos seus empregados; a empresa C comprometeu-se perante o GRH a atribuir um salário mensal de 9.000, todavia, só passados 4 meses de os dois trabalhadores terem deixado de trabalhar e a intervenção

da DSAL, é que a empresa efectuou o pagamento integral da tal diferença (diferença entre 9.000 e 8.500, ou seja um valor correspondente a 20.000); o acto da empresa C revela evidentemente a falta de cumprimento da mesma obrigação.

Relativamente à violação das disposições do regime jurídico das relações de trabalho e da Lei das relações de trabalho no que diz respeito à falta ou atraso de pagamento de salários, se o infractor procedesse à rectificação do acto dentro do prazo legalmente estabelecido (neste caso concreto, efectuar o pagamento do salário em falta ou em atraso), nos termos da lei, torna-se desnecessário qualquer procedimento sancionatório por parte da Administração, e tendo o caso resolvido, a Administração decidiu arquivar o processo.

Face ao exposto, pelo facto de a DSAL ter feito o registo de atraso de pagamento de salários pela empresa C de acordo com a situação detectada, não se verificou qualquer ilegalidade ou irrazoabilidade pelo que o CCAC arquivou o processo.

### **Caso 16 – Tratamento atempado da queixa**

Foi apresentada a este Comissariado, em Outubro de 2012, uma queixa contra um agente policial, segundo a qual, numa determinada noite em Setembro, o queixoso conduzia um carro para a Colina da Penha e, tendo entrado numa rua em sentido proibido, um agente da Unidade Táctica de Intervenção da Polícia mandou-lhe encostar o carro ao passeio quando ele chegou à Rua do Miradouro de Santa Sancha. Apesar de o queixoso ter seguido a instrução, o agente policial intimidou-o com uma pistola na mão. Por causa disso, o queixoso participou posteriormente à Comissão de Fiscalização da Disciplina das Forças e Serviços de Segurança (adiante designada por CFD) através de telefone e esperou um resultado rápido do tratamento pela CFD. Simultaneamente, o queixoso solicitou a intervenção do CCAC.

Após uma análise desta queixa, o CCAC encaminhou a mesma para Corpo de Polícia de Segurança Pública (CPSP) e para a CFD, solicitando, ao mesmo tempo, ao CPSP documentos e registo das imagens relacionados com o incidente daquela noite.

Segundo as informações disponíveis, o CPSP descreveu detalhadamente a ocorrência deste caso à CFD e foi esclarecida também ao queixoso a razão pela qual o pessoal do CPSP tinha puxado a pistola. A competência para usar arma de fogo é atribuída aos agentes policiais nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 21.º (Uso de arma de fogo) do Decreto-Lei n.º 66/94/M. Além do mais, devido ao facto de que as

residências de titulares de cargos importantes se situam naquela zona, é exigido um nível mais elevado de segurança.

Após a avaliação pela CFD, foi considerado que o conteúdo do registo vídeo coincide no essencial com o resultado da investigação do CPSP. O Serviço competente realçou também que o aludido agente tinha executado o seu trabalho em conformidade com os procedimentos normais e não se encontrou nenhuma irregularidade no sucedido. No entanto, o CPSP prometeu que vai continuar a fiscalizar rigorosamente o código de conduta dos agentes policiais. A CFD informou então o queixoso do resultado da investigação através de ofício.

As várias situações em que o uso de pistola é permitido estão previstas no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 66/94/M, de 30 de Dezembro, que aprovou o Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau: “*1. Além da sua utilização com finalidade de instrução e em locais próprios, o recurso a arma de fogo só é permitido como medida de extrema coacção ou de legítima defesa, adequada às circunstâncias, designadamente: a) Contra agressão iminente ou em execução, ou tentativa de agressão, dirigida contra o próprio agente da autoridade, contra o seu posto de serviço ou contra terceiros; (...)*”.

Após a verificação do registo vídeo daquela noite, o CCAC apurou que o agente policial em serviço a um lado da rua deu a instrução ao queixoso durante a sua aproximação. Todavia, o queixoso não obedeceu à instrução e continuou a conduzir a uma velocidade relativamente alta. Em face disso, o agente recuou e o queixoso só travou quando viu o agente puxar a pistola, em estado de alerta por alguns segundos. Tendo em consideração a curta distância entre o carro e o agente na altura, pode ser deduzido que este puxou a pistola porque julgou que a conduta do queixoso podia causar um perigo iminente. Ademais, devido ao facto que na zona onde ocorreu o caso se situam residências de titulares de cargos importantes, deve ser adoptado um critério mais rigoroso na execução da actividade de segurança. De um ponto de vista objectivo, a descrição dada pelo queixoso não está em conformidade com o conteúdo real do registo vídeo. Além do mais, o juízo e o acto do agente policial são, de certa forma, fundamentados.

Pelo exposto, não se verificou qualquer ilegalidade ou irregularidade administrativa na actuação do CPSP ou da CFD e, tendo também em consideração de que a CFD já comunicou ao queixoso o resultado da investigação da queixa, o CCAC procedeu ao arquivamento da mesma.

### **Caso 17 – Conflitos laborais**

Foi apresentada, em Setembro de 2013, uma queixa ao CCAC contra a Direcção dos Serviços de Assuntos Laborais (adiante designada por DSAL) em relação aos seguintes quatro pontos:

(1) A DSAL tratou o seu caso de uma maneira injusta, protegendo apenas os direitos e interesses da entidade patronal;

(2) O facto de, sem conhecimento do queixoso e nenhuma notificação prévia pelo serviço competente, a entidade patronal ter depositado directamente o montante em dívida no conta do queixoso, tratando-se de uma prática inadequada;

(3) Terem sido dadas versões diferentes pelo funcionário da DSAL no que diz respeito à estipulação sobre os prémios;

(4) O queixoso considera que a explicação dada pela DSAL é irrazoável, segundo a qual sanção não pode, neste caso, ser aplicada pelo serviço competente porque o queixoso não se tinha queixado da falta de elaboração do registo de assiduidade pela entidade patronal.

No que diz respeito ao ponto (1), após uma análise da resposta dada pela DSAL por ofício e a informação prestada pelo queixoso, concluiu-se que este recebeu, em finais de Abril de 2013 um telefonema da DSAL, informando-o que a entidade patronal tinha concordado em pagar-lhe o montante em dívida. No entanto, dois ou três dias depois, o queixoso recebeu outro telefonema da DSAL, informando-o que a entidade patronal se tinha arrependido. Por causa disso, o queixoso deslocou-se, no início do Maio, à DSAL para prestar declarações. Em 15 de Maio, numa reunião de concertação de conflitos laborais, o queixoso confirmou o valor da compensação para os trabalhos extraordinários por si prestados bem como o recebimento deste montante assinando a declaração. Verificou-se neste processo de tratamento que mal a entidade patronal se arrependeu, a DSAL pediu a prestação da declaração ao queixoso com vista a proceder à respectiva averiguação, preparando a eventual remessa do caso ao tribunal. Pelo exposto, a forma de tratamento do caso pela DSAL está em conformidade com os procedimentos gerais estabelecidos e não se verificou qualquer injustiça no tratamento deste caso.

Quanto aos pontos (3) e (4), a DSAL respondeu ao CCAC por ofício que o

inspector responsável por este processo não tinha dito ao queixoso que o documento da entidade patronal não estipulava que o queixoso tinha direito aos prémios, nem tinha dito também, posteriormente, o contrário. Assim sendo, segundo o serviço competente, a matéria que o queixoso tinha relatado ao CCAC não existiu. A DSAL afirmou ainda que, segundo as informações disponíveis neste processo, devido ao facto de o queixoso ter solicitado o cancelamento das partes da queixa relacionadas com o pagamento dos trabalhos extraordinários e o registo de assiduidade, com a razão de que a entidade patronal já lhe tinha pago um montante da compensação certo em relação aos trabalhos extraordinários por si prestados, a DSAL procedeu ao arquivamento das mesmas. Em vista da existência de uma divergência entre a informação prestada pelo queixoso e a resposta dada pela DSAL, perante a circunstância de não se ter produzido mais prova sobre o assunto e cada uma das partes insistir na sua própria versão, o CCAC de facto não reúne condições para ajuizar sobre esta matéria.

No que diz respeito ao ponto (2), neste caso, o funcionário da DSAL informou o queixoso que a entidade patronal já tinha prometido pagar o montante em dívida antes de saber se o depósito do respectivo montante no conta do queixoso era ou não a vontade definitiva da entidade patronal e, após a comunicação desta promessa ao queixoso pela DSAL e a aceitação do mesmo, a entidade patronal arrependeu-se. Nesta circunstância, a prática de permitir à entidade patronal tomar a iniciativa de depositar directamente o montante em dívida no conta do queixoso dá à entidade patronal a liberdade de se arrepender como quiser e o trabalhador fica limitado a uma posição passiva, como referido pelo queixoso. Em resultado, a DSAL, na resposta dirigida ao CCAC, exprimiu claramente que serão tomadas medidas de aperfeiçoamento com vista a evitar a ocorrência de situações idênticas no futuro. Nestes termos, o CCAC considera desnecessário dar continuidade ao acompanhamento do caso.

Face ao exposto, como não se verificou qualquer ilegalidade ou irregularidade no tratamento do caso do queixoso por parte da DSAL, o CCAC procedeu ao arquivamento do processo.

### **Caso 18 – Orientações claras sobre procedimentos de atendimento do serviço público**

Em Novembro de 2012, o CCAC recebeu uma queixa, segundo o qual, no Centro de Serviços da RAEM na Areia Preta, havia uma senhora que podia, muitas vezes, entregar documentos directamente aos funcionários da Direcção dos Serviços de Finanças (DSF) sem precisar de esperar em fila, questionando que este serviço

público deixa os seus funcionários prestar serviço ao público de uma maneira injusta.

Na sequência do contacto com a DSF, foi esclarecido que, para acelerar o fluxo de atendimento de cidadãos durante as horas de ponta, ao tratar alguns dos trabalhos não abrangidos pela Carta de Qualidade e que demoram mais tempo (por exemplo, registo de uma grande quantidade de boletins de inscrição no imposto profissional, “Modelo M/2”), os funcionários normalmente aceitam primeiro os respectivos documentos e tratam-nos mais tarde quando estiverem menos ocupados. Após a conclusão do respectivo trabalho, os funcionários contactam os apresentantes dos documentos. Assim, o tempo de espera de cidadãos pode ser encurtado. Normalmente, neste caso, são os funcionários de serviços de apoio que recebem os documentos e a DSF não exclui a possibilidade de esta prática provocar mal-entendidos nos cidadãos que estão em fila de espera. Por este motivo, a DSF chamou a atenção dos seus funcionários para este tipo de situação e lembrou-lhes para esclarecer os cidadãos que estão na fila de espera, caso necessário.

Todavia, o queixoso questionou ainda por que motivo alguns cidadãos podem entregar boletins de inscrição do imposto profissional (Modelo M/2) sem precisarem de tirar senhas antes, enquanto ele próprio, para cumprir as mesmas formalidades, tem de tirar senha? Ademais, segundo o queixoso, nenhum funcionário no local o avisou sobre esta forma de tratamento, julgando, por isso, que as orientações dadas pelos serviços em análise não são claras.

Tendo-se deslocado ao local, o pessoal do CCAC não encontrou, na realidade, nenhuma placa indicativa da necessidade (ou não) de tirar senha na entrega de impressos do imposto profissional (Modelo M/2). De facto, se nenhuma orientação clara for dada antes, é muito provável que cidadãos tenham dúvidas de que a DSF dá aos cidadãos um tratamento desigual.

Pelo exposto, após a comunicação do CCAC, a DSF tomou imediatamente medidas pertinentes, procedendo a uma redistribuição de tarefas entre os diversos balcões, estabelecendo um balcão específico destinado a cidadãos que cumprem formalidades não abrangidas pelo programa da Carta de Qualidade, no qual todos os cidadãos têm de tirar uma senha e esperar pela sua vez segundo a ordem de senha, independentemente da quantidade de impressos a ser entregue. Ademais, um aviso está afixado num lugar visível, identificando concretamente os serviços fornecidos por este balcão. Simultaneamente, está disponível pessoal de relações públicas em frente da máquina de senhas de atendimento para prestar informações e apoio a cidadãos.

Tendo em conta que a DSF já tomou medidas de aperfeiçoamento em relação à matéria a que se reporta a queixa, o CCAC procedeu ao arquivamento da mesma.

### **Caso 19 – Adopção dos procedimentos de acesso dentro do prazo e nos termos da lei**

Um grupo de adjuntos-técnicos de segunda classe, que começou a exercer funções nos Serviços de Saúde em Abril de 2009, apresentou uma queixa ao CCAC em Maio de 2012, afirmando que, apesar de ter obtido menção “Satisfaz Muito” na avaliação do desempenho por dois anos consecutivos, os serviços em causa não promoveram os procedimentos de acesso ao grau imediatamente superior da carreira dentro do prazo e nos termos da lei.

Após verificação, o CCAC apurou que, na realidade, há um grupo de adjuntos-técnicos de segunda classe que “começou a exercer funções por assalariamento, pelo período experimental de seis meses, em Abril de 2009” e o mesmo grupo foi depois provido em regime de contrato além do quadro. Posteriormente, para efeitos dos respectivos procedimentos de acesso, foram publicados avisos de concurso de acesso no Boletim Oficial da RAEM pelos Serviços de Saúde em 13 de Junho e 4 de Julho de 2012, respectivamente.

Nos termos do disposto no n.º 6 do Despacho da Secretária para a Administração e Justiça n.º 2/2001, o primeiro seis meses de período experimental, do indivíduo admitido por contrato de assalariamento, tem a natureza de estágio. Assim sendo, o período em causa não é considerado para efeitos de acesso na carreira. Ademais, pode-se entender, segundo o disposto no n.º 7 do mesmo despacho e no n.º 4 do artigo 7.º da Lei n.º 14/2009 (Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos), que a avaliação para o período experimental, com os seus próprios mecanismo e objectivo, tem como fim fazer uma avaliação sobre o desempenho do indivíduo durante o período experimental. Pelo exposto, a avaliação para o período experimental não se trata da “avaliação do desempenho” referida no artigo 14.º do “Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos”.

Segundo as informações disponíveis, a posição veiculada na resposta da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública aos Serviços de Saúde e na página electrónica dedicada ao “Recrutamento, selecção, e formação para efeitos de acesso dos trabalhadores dos serviços públicos”, nos termos do disposto

no artigo 14.º do “Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos”, o tempo de serviço, para efeitos de acesso, refere-se apenas ao período durante o qual o trabalhador está sujeito a avaliação do desempenho. Assim sendo, “o período experimental não é considerado para efeitos de acesso na carreira”.

Tendo em consideração que os queixosos iniciaram funções em Abril de 2009, sendo os primeiros seis meses o período experimental, para efeitos de acesso os mesmos devem ter completado o tempo de serviço de dois anos no grau inicial da carreira em Outubro de 2011. Caso as avaliações de desempenho obtidas durante este período sejam “Satisfaz Muito”, os queixosos preenchem os requisitos para acesso.

Para além disso, nos termos do n.º 2 do artigo 14.º do “Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos”: “*Sem prejuízo da gestão centralizada dos processos de acesso, é obrigatória a abertura de concurso no prazo de 90 dias sempre que haja trabalhador que reúna os requisitos para o acesso, desde que se trate de carreira de dotação global ou existam vagas*”. Segundo esta disposição, os serviços competentes estão obrigados a abrir o concurso de acesso para os queixosos até finais de Janeiro de 2012 (termo do prazo de 90 dias iniciado em Outubro de 2011).

Dado que não se encontrou nenhuma informação que mostre inexistência de vagas na respectiva carreira, mesmo que os serviços competentes contem a partir da primeira publicação efectiva do respectivo aviso, que é “Junho de 2012”, mostra-se, na realidade, que os Serviços de Saúde, quando realizaram o respectivo concurso de acesso, já tinham ultrapassado o prazo legal para o efeito em cerca de 4 meses.

No acompanhamento deste caso, os Serviços de Saúde admitiram que há um grupo de adjuntos-técnicos de segunda classe que preencheu os requisitos para acesso em Outubro de 2011 e explicaram que a não realização do concurso de acesso para os mesmos dentro do prazo legal foi devida ao facto de haver todos os meses vários trabalhadores de diversas categorias que preenchem os requisitos de promoção ao grau imediatamente superior da carreira. Portanto, com vista a poupar os recursos humanos e simplificar os respectivos procedimentos administrativos, são agrupados os diversos concursos de acesso para vagas da mesma categoria, conforme os casos.

Tendo em consideração que o n.º 2 do artigo 14.º do “Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos” é uma disposição legal de carácter imperativo inserida pelo legislador porque este considera que deve “ser estabelecido um prazo para a abertura dos concursos de acesso”, os serviços públicos têm o dever de a

cumprir. Ademais, para efeitos de acesso, o legislador estabelece várias avaliações para desempenho, com requisitos de antiguidade diferentes, tendo como objectivo motivar os trabalhadores com bom desempenho e mobilizar o entusiasmo dos trabalhadores. Se serviços públicos não promoverem os respectivos concursos de acesso dentro do prazo legal, tornar-se-á difícil a produção do efeito de motivação que o legislador pretende alcançar com esta disposição. Para além disso, a não promoção do concurso de acesso dentro do prazo legal prejudica, posteriormente, o direito de promoção dos respectivos trabalhadores.

Tendo em conta a vigência do regime do “Recrutamento, selecção, e formação para efeitos de acesso dos trabalhadores dos serviços públicos”, para a implementação rigorosa das respectivas disposições legais, pode-se aperceber que muitos trabalhos complementares têm de ser realizados pelo departamento responsável pelos recursos humanos no início da vigência deste diploma. Segundo a resposta dada pelos Serviços de Saúde por ofício, procedeu-se à realização dos 11 concursos de acesso ao mesmo tempo. Podemos imaginar que isto terá conduzido a uma grande quantidade de trabalho. Relativamente ao atraso na realização dos respectivos concursos de acesso para todos os trabalhadores que reuniam os requisitos para acesso no início da vigência do diploma legal, acredita-se que os Serviços de Saúde não tiveram a intenção de atrasar propositadamente os respectivos procedimentos. Todavia, torna-se inevitável o surgimento de dúvidas sobre a eficiência administrativa desta entidade por ter ultrapassado o prazo legal em cerca de 4 meses ou mais.

De facto, a não realização do concurso de acesso dentro do prazo legal é um incumprimento da lei, tratando-se de uma prática contrária aos princípios da legalidade e da boa fé consagrados no Código do Procedimento Administrativo. Caso os prejudicados venham a solicitar indemnizações pelos prejuízos causados pelos serviços competentes por não terem cumprido a obrigação legal acima referida, é possível que estes sejam obrigados a assumir a responsabilidade civil em causa.

Após a comunicação da posição do CCAC, os Serviços de Saúde responderam por ofício que “Actualmente, os nossos Serviços estão a cumprir rigorosamente o disposto do n.º 2 do artigo 14.º da Lei n.º 14/2009, organizando e promovendo os concursos de acesso dentro do prazo legal”.

Após a averiguação competente, não se encontrou nenhuma informação que mostre que os Serviços de Saúde atrasaram dolosamente a abertura do respectivo concurso de acesso ou tenham tomado uma atitude indiferente na mesma. Ademais, segundo as informações disponíveis, os serviços competentes já tomaram medidas

de aperfeiçoamento em relação à questão da ultrapassagem do prazo legal para a realização do concurso do acesso. Isto pode levar a crer que situações idênticas podem ser evitadas no futuro.

Tendo em conta que a questão levantada na queixa já foi resolvida, o CCAC procedeu ao arquivamento do processo.

### **Caso 20 – Disposições sobre ingresso em carreira especial**

De acordo com uma queixa recebida em Agosto de 2013 pelo CCAC, é alegado que as condições de candidatura fixadas nos avisos publicados, em 7 de Agosto, pelo Gabinete de Estudo das Políticas no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau sobre o recrutamento de intérprete-tradutor principal, 1.º escalão, da carreira de intérprete-tradutor, nas línguas chinesa e inglesa, bem como nas línguas chinesa e portuguesa, violam as disposições legais pertinentes.

Segundo se apurou, as condições de candidatura previstas nos avisos acima referidos são as seguintes: *estejam habilitados com curso superior de tradução em línguas inglesa/portuguesa e chinesa ou em línguas inglesa/portuguesa ou chinesa, e pelo menos, 6 (seis) anos de experiência profissional relativo ao exercício de funções de intérprete-tradutor em línguas chinesa e inglesa/portuguesa; ou com licenciatura de tradução e interpretação em línguas inglesa/portuguesa e chinesa ou em línguas inglesa/portuguesa ou chinesa, e pelo menos, 4 (quatro) anos de experiência profissional relativo ao exercício de funções de intérprete-tradutor em línguas chinesa e inglesa/portuguesa; ou com curso superior ou licenciatura de tradução e interpretação em línguas inglesa/portuguesa e chinesa ou em línguas inglesa/portuguesa ou chinesa e mais outra licenciatura adequada que detém, e pelo menos, 2 (dois) anos de experiência profissional relativo ao exercício de funções de intérprete-tradutor em línguas chinesa e inglesa/portuguesa.*

Segundo o queixoso, o requisito mínimo estabelecido na Lei n.º 14/2009 (Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos) para o ingresso no grau 3 é, além da habilitação com curso superior ou licenciatura, uma outra licenciatura adequada a referenciar no aviso da abertura do concurso. O intérprete-tradutor principal que este gabinete de estudo pretendia recrutar pertence ao grau 4 da carreira de intérprete-tradutor e, logicamente, o requisito para o ingresso no grau 4 não deve

inferior ao exigido pelo grau 3.

No entanto, segundo as condições de candidatura estabelecidas na primeira e na segunda situações previstas nos referidos avisos de abertura do concurso, um candidato só precisa de possuir uma determinada experiência profissional, sem a necessidade de estar habilitado com outra licenciatura adequada, para se candidatar ao lugar do grau 4. O queixoso considera que isto constitui uma violação do disposto no “Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos”.

Segundo a análise do CCAC, nos termos do artigo 26.º do “Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos”, a carreira de intérprete-tradutor é carreira especial. Embora os artigos 8.º e 12.º da referida lei contenham as disposições sobre ingresso e experiência profissional, a mesma lei estabelece disposições especiais sobre o ingresso de intérprete-tradutor. Segundo o princípio da prevalência da lei especial sobre a lei geral, o ingresso de intérprete-tradutor apenas pode seguir o disposto no n.º 2 do artigo 27.º da mesma lei e não as disposições gerais do “Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos”.

Como constante do mapa 7 do “Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos”, o lugar de intérprete-tradutor principal é equiparado ao grau 4. Nos termos do n.º 2 do artigo 27.º da mesma lei, o ingresso é só admitido até grau 3. Isto mostra que a lei não permite a entrada no grau 4 por ingresso e que a entrada no grau 4 só é admitida através de acesso.

O CCAC informou o queixoso e o respectivo gabinete de estudo do resultado da análise acima referido. Entretanto, devido ao facto de terem detectado alguns vícios no procedimento da abertura do concurso por parte do gabinete de estudo, foi decidida a anulação do concurso. Tendo em conta que o problema já foi resolvido, o CCAC procedeu ao arquivamento do processo.

### **Caso 21 – Critério da aplicação da lei adoptado pela polícia perante estacionamento ilegal**

Um indivíduo apresentou uma queixa ao CCAC em Janeiro de 2013, alegando ter participado, em Dezembro de 2012, ao Corpo de Polícia de Segurança Pública (CPSP) o estacionamento de dois automóveis em lugares de estacionamento providos de parquímetros sem os alimentar, ocupando estes lugares por um longo período. Ao receber a participação, foi destacado um agente policial para o e foram emitidos

talões de multa aos automóveis em causa. Posteriormente, o queixoso descobriu que os referidos automóveis continuaram nos mesmos lugares, sem alimentar os parquímetros, por mais de uma hora após a emissão dos talões de multa. Por isso, participou ao CPSP outra vez. No entanto, o pessoal da linha da frente do CPSP respondeu que o bloqueamento de veículos só pode ser efectuado pelo mesmo agente policial que tratou anteriormente o caso e, neste caso, o agente em causa já tinha saído do serviço. Por causa disso, o outro agente policial que foi ao local acabou por apenas emitir outra vez talões de multa aos automóveis sem os bloquear. Pelo exposto, o queixoso questionou o critério da aplicação da lei adoptado pelo serviço competente em relação à ocupação ilegal por veículos de lugares de estacionamento providos de parquímetros.

Na sequência do contacto com o serviço competente, foi esclarecido que devido ao facto que os dados da primeira autuação não tinham sido introduzidos atempadamente ao sistema informático e o outro agente policial que chegou ao local mais tarde não tinha conhecimento de que os automóveis já tinham sido autuados uma hora antes. Por causa disso, os talões de multa foram emitidos mais uma vez.

Todavia, segundo o relato do queixoso, os primeiros talões de multa foram colocados nos pára-brisas dos automóveis naquela altura. Por isso, o CCAC considera que o esclarecimento dado pelo CPSP, segundo o qual a autuação foi efectuada outra vez pelo segundo agente policial porque este não tinha conhecimento de que autuação já fora efectuada antes, não é fundamentado.

Tendo em conta que o foco desta queixa é o mecanismo da aplicação da lei em geral pelo serviço competente, neste caso isolado, o CCAC prestou mais atenção a apurar se há indícios de que o CPSP trata casos semelhantes da maneira descrita pelo queixoso, qual o critério da aplicação da lei e se existe qualquer irregularidade neste.

Segundo apurou o CCAC, com base nas informações divulgadas, novas medidas já foram tomadas pelo CPSP: será intensificada a autuação da ocupação ilegal por veículos de lugares de estacionamento por uma longa duração. Uma vez autuado por não ter alimentado o parquímetro, se o veículo continuar estacionado no mesmo lugar por um período superior a uma hora, o Serviço informa a entidade exploradora para enviar pessoal ao local para bloqueamento ou remoção do veículo. Por outras palavras, o tratamento já é diferente do referido neste caso, no qual “foram emitidos outra vez talões de multa”.

Segundo informações disponíveis, no passado, devido ao espaço limitado para depositar os veículos que estacionados ilegalmente, as entidades exploradoras não conseguiam remover os veículos bloqueados dos lugares de estacionamento dentro de um prazo curto. Daí pode ser deduzido que o objectivo de aumentar a mobilidade de veículos nos lugares de estacionamento talvez não possa ser alcançado através das medidas sancionatórias como bloqueamento ou remoção de veículos, caso os veículos bloqueados não sejam tratados atempadamente. Por isso, a escassez de recursos para a execução da lei é provavelmente a origem da execução da lei de uma maneira não rigorosa e do tratamento das ilegalidades não atempado por parte do serviço competente no passado.

Na opinião do CCAC, tendo em conta que várias medidas são tomadas pelo serviço competente para tratar problemas do estacionamento ilegal, nomeadamente aumento no reforço e frequência na execução da lei, incremento dos locais para depositar veículos bloqueados, bem como mobilização dos recursos humanos para remover os mesmos, agora, sejam quais forem as razões pela falta de rigor na aplicação da lei no passado, é previsível que a situação de ocupação ilegal de lugares de estacionamento por veículos por uma longa duração possa ser melhorada.

Para além disso, o queixoso ficou insatisfeito com a resposta dada pelo pessoal da linha da frente em relação ao bloqueamento dos automóveis, pondo em causa a prática de que “o procedimento do bloqueamento de veículos deve ser acompanhado pelo mesmo polícia de trânsito”. Nenhuma resposta foi dada pelo serviço competente no que diz respeito a isto. No entanto, segundo as informações divulgadas, o CPSP costuma destacar agentes para fazer patrulhamentos repetidamente nas mesmas zonas dentro de um período curto, para que estes possam ser testemunhas dos respectivos estacionamentos ilegais. Isto mostra que, em vez de tomar a hora registada no talão de multa como a única prova de o automóvel ter estacionado no mesmo lugar sem alimentar o parquímetro por mais de uma hora após a emissão do talão de multa, o Serviço prefere provar o facto do estacionamento ilegal com a constatação pessoal do agente policial.

O CCAC considera que, uma vez emitido o talão de multa, o início da contagem de uma hora em infracção, por não pagamento da tarifa de estacionamento pode ser confirmado, contudo, é possível que o veículo seja entretanto retirado do lugar de estacionamento e estacionado no mesmo lugar posteriormente. Assim, torna-se duvidoso se o estacionamento ilegal é contínuo ou interrompido no meio. Daí que se suscite a questão de saber se o início do estacionamento ilegal pode ser ou não contado a

partir da hora de emissão do talão de multa. Assim sendo, o único argumento de que o talão de multa ainda está no pára-brisas do veículo é insuficiente para comprovar que o automóvel esteve estacionado contínua e ilegalmente no mesmo lugar de estacionamento por mais de uma hora.

Actualmente, segundo a exigência do CPSP, os agentes policiais devem verificar estacionamentos ilegais pessoalmente e servir como testemunhas comprovando complementarmente o estacionamento ilegal por mais de uma hora. Esta prática pretende intensificar a força probatória da infracção. O CCAC considera compreensível esta prática.

Tendo em conta que a dúvida do queixoso já foi esclarecida pelo CPSP, o CCAC procedeu ao arquivamento da queixa.

### **Caso 22 – Tratamento do pedido do cidadão em conformidade com a lei por um serviço público**

Foi apresentada uma queixa ao CCAC, em Fevereiro de 2013, segundo a qual o queixoso, tendo em consideração que o seu pai não se podia apresentar à Junta Médica no dia marcado, telefonou para o Fundo de Segurança Social (adiante designado por FSS) solicitando a alteração da data da apresentação para outro dia por ele indicado. Todavia, o funcionário do FSS respondeu que era impossível alterar a data e caso o seu pai não pudesse comparecer no dia marcado, era necessário apresentar ao FSS uma carta com a respectiva explicação.

Não tendo o seu pedido sido satisfeito, o queixoso ficou desagrado e apresentou uma queixa junto do FSS, exigindo uma resposta sobre a impossibilidade da alteração da data. Segundo a resposta dada pelo FSS, tal deve-se ao facto de a Junta Médica ter já uma agenda preenchida naquele dia. A insatisfação manifestada pelo queixoso era sobre a resposta do serviço ter sido posterior à sua queixa e sobre a respectiva forma de tratamento.

Segundo a análise do CCAC, pode ser concluído, à luz do disposto pela Lei n.º 4/2010, de 23 de Agosto, (Regime da Segurança Social) e pelo Regulamento Interno da Junta Médica do Fundo de Segurança Social aprovado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 259/2011, que a Junta Médica é um órgão de instrução, responsável por comprovar se os requerentes preenchem os requisitos para serem beneficiários da prestação de segurança social (por exemplo, no caso de acentuada degenerescência precoce ou invalidez).

Nos termos dos artigos 85.º e 88.º do Código do Procedimento Administrativo, o FSS solicita a apresentação do requerente à Junta Médica, o que constitui uma fase de instrução no procedimento. O FSS tem uma posição dominante na direcção da instrução e tem a competência para solicitar ao requerente que colabore na instrução e cumpra as regras estabelecidas pelo FSS para o efeito. Pelo exposto, tendo em consideração de que é o FSS e não o requerente que dirige a instrução, quando o requerente não pode se apresentar no local indicado e no dia marcado, deve dar a explicação sobre a não comparência e formular o respectivo pedido, em conformidade com as regras estabelecidas pelo FSS, cabendo a decisão a este.

Para além disso, tendo em conta que o esclarecimento já foi prestado pelo FSS, após várias solicitações do queixoso, não se verificando qualquer irregularidade neste caso, o CCAC procedeu ao arquivamento desta queixa.

### **Caso 23 – Questões sobre instalações de armazenagem de produtos combustíveis**

Em Fevereiro de 2013, foi apresentada uma queixa contra o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM), segundo a qual, para satisfazer os requisitos de segurança impostos pelo IACM, o queixoso teria construído no seu estabelecimento de comidas uma bacia de segurança destinada à armazenagem de produtos combustíveis. No entanto, de acordo com o mesmo, numa visita *in loco* realizada ao seu estabelecimento de comidas pelo IACM, o pessoal deste Instituto teria tirado fotos, para efeitos de registo, no local errado, não tendo por isso ficado registada a instalação da bacia de segurança acima referida, o que culminou com a aplicação de uma multa ao queixoso, motivo pelo qual este solicitou a intervenção do CCAC no presente caso.

Segundo apurou o CCAC, numa visita ao local em Outubro de 2011, o pessoal de fiscalização do IACM verificou que, no estabelecimento de comidas do queixoso, existia combustível em excesso, não se tendo constatado a construção de qualquer bacia de segurança. Face a isto, o IACM aplicou a lei e multou o responsável do referido estabelecimento de comidas. Por sua vez, o queixoso informou ter já tomado medidas de aperfeiçoamento em relação à questão do depósito de combustível em excesso e realizado, no mesmo mês em que ocorreu a visita do IACM, as obras de construção de uma bacia de segurança destinada à armazenagem de produtos combustíveis.

O pessoal de fiscalização do IACM realizou então nova visita ao local em Setembro de 2012, constatando novamente que o estabelecimento de comidas ainda não tinha a referida bacia de segurança. Por este motivo, tirou novas fotos ao local para efeitos de registo e aplicou nova multa ao responsável.

De acordo com a investigação efectuada pelo CCAC, o queixoso considerou que o local onde o pessoal do IACM havia tirado fotos não era o correcto e, portanto, o registo fotográfico efectuado não poderia ser considerado para efeitos de aplicação de multa, uma vez que não se demonstrou pelas mesmas a construção da bacia de segurança em questão. Para comprovar tais alegações, foi apresentado ao CCAC o projecto da construção da respectiva bacia de segurança, acordado entre o estabelecimento de comidas e determinada empresa em Outubro de 2011. No entanto, foi difícil ao CCAC, face aos dados apresentados pelo queixoso, determinar a existência de irregularidades no registo fotográfico levado a cabo pelo pessoal de fiscalização do Serviço participado, para além de não ter sido possível reunir condições para comprovar a veracidade das alegações apresentadas pelo queixoso, isto é, a existência da bacia de segurança na altura em que o IACM realizou a 2.<sup>a</sup> visita ao local e a colocação do combustível na mesma bacia de segurança.

Por estes motivos, o CCAC decidiu arquivar o presente processo.

#### **Caso 24 – Acusação contra estabelecimento de massas a funcionar sem a respectiva licença**

Em Fevereiro de 2013, o CCAC recebeu uma queixa contra o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM), segundo a qual o queixoso teria, há cerca de 6 meses, apresentado uma participação no IACM contra um estabelecimento de massas em exercício de actividade sem a respectiva licença. Segundo o queixoso, o IACM respondeu que já havia ordenado ao responsável do estabelecimento em causa que requeresse a necessária licença, tendo também procedido à respectiva acusação. No entanto, o estabelecimento de massas continuou em funcionamento, levando o queixoso a ficar insatisfeito com a tolerância do IACM face à continuação do exercício de tal actividade por parte do estabelecimento envolvido.

Segundo apurou o CCAC, o IACM enviou o seu pessoal de fiscalização para uma visita ao local, tendo sido detectados indícios do exercício de actividade sujeita a licenciamento sem a respectiva licença, motivo pelo qual, naquela altura, foi

elaborado o respectivo auto de notícia. No entanto, devido à insuficiência de provas, o processo foi arquivado pelo IACM. Posteriormente, o pessoal de fiscalização do IACM detectou novamente indícios do exercício de tal actividade por parte do estabelecimento de massas acima referido, tendo, por isso, lavrado novo auto de notícia. Consequentemente, o IACM exigiu, por ofício, ao infractor que apresentasse a respectiva defesa no âmbito do processo de infracção administrativa em curso. No entanto, segundo esclareceu o IACM, o estabelecimento de massas envolvido já terá, actualmente, a necessária licença de estabelecimento de bebidas e comidas.

O CCAC considerou que, apesar de não se saber a razão da “insuficiência de provas” aquando da primeira acusação, tal facto seria agora irrelevante, uma vez que o IACM havia procedido a nova acusação, com a reunião das respectivas provas, estando a acompanhar o caso no âmbito das suas atribuições.

Por outro lado, visto que o estabelecimento de massas, segundo informou o IACM, já obteve a respectiva licença, e que o IACM garantiu continuar a acompanhar o caso, as questões suscitadas pelo queixoso estariam assim já resolvidas, não havendo, por isso, necessidade de intervenção por parte do CCAC.

De acordo com as informações fornecidas a este Comissariado, o IACM procedeu, após a recepção da queixa apresentada pelo queixoso, ao imediato acompanhamento da mesma. No entanto, devido à longa duração da marcha processual, nomeadamente por ser atribuído ao responsável do estabelecimento de massas em causa um período para a apresentação da respectiva defesa, o IACM não pôde resolver o caso tão rapidamente quanto seria desejável. Por outro lado, nos termos da lei vigente, antes da tomada da decisão sancionatória, os serviços competentes não podem proceder ao “encerramento temporário do estabelecimento”. Daí que, enquanto o IACM não concluísse o respectivo processo de infracção administrativa e não se decidisse pelo “encerramento imediato” do estabelecimento de comidas e bebidas, este não poderia ser encerrado.

Tendo em consideração que não foi necessário o acompanhamento do processo por parte do CCAC, o presente caso foi arquivado.

### **Caso 25 – Emissão de relatório médico fora do prazo definido**

Em Março de 2013, foi apresentada uma queixa contra o Centro Hospitalar Conde de São Januário (CHCSJ), segundo a qual o queixoso terá solicitado, no início

de Janeiro de 2013, ao CHCSJ, a emissão de dois relatórios médicos, tendo este centro hospitalar informado o queixoso que os mesmos seriam emitidos dentro de 25 dias úteis a contar do recebimento do requerimento. Contudo, findo esse prazo, o CHCSJ apenas havia emitido um dos relatórios médicos solicitados, não tendo o outro relatório sido emitido até à data da apresentação da presente queixa ao CCAC. Por este motivo, o queixoso deu conta da sua insatisfação.

Segundo o “guia de acesso” disponibilizado pelo CHCSJ, o tempo de processamento necessário para a emissão de relatório médico é cerca de 25 dias úteis, pelo que, em relação ao presente processo, o CHCSJ não cumpriu o prazo definido pelos Serviços de Saúde relativamente à emissão de relatório médico.

Após intervenção do CCAC, os Serviços de Saúde esclareceram que o médico em questão emitiu, em Abril de 2013, o referido relatório médico em falta e notificou o requerente para que procedesse ao seu levantamento, tendo este levantado o relatório ainda no decurso do mês de Abril. Em relação ao facto de não ter sido emitido o relatório médico dentro do prazo definido, os Serviços de Saúde informaram que iriam proceder ao aperfeiçoamento dos respectivos procedimentos e à chamada de atenção das subunidades envolvidas.

Pelo exposto, tendo em consideração que o queixoso já havia procedido ao levantamento do relatório médico solicitado e que os Serviços de Saúde se comprometeram a encetar as necessárias diligências no sentido de aperfeiçoar o respectivo procedimento, decidiu o CCAC o arquivar a respectiva queixa.

### **Caso 26 – Acto administrativo deve ser fundamentado**

Em Abril de 2013, foi apresentada ao CCAC uma queixa e, segundo o queixoso, este casou em 2011 na China com A, residente do Interior da China, e A sempre se deslocou à RAEM para manter uma vida quotidiana com o queixoso. Posteriormente, A pretendeu obter o direito de residência na RAEM e, a pedido da Direcção dos Serviços de Identificação (DSI), o casal apresentou à DSI declarações pormenorizadas relativas à sua vida. A DSI considerou que o casamento do queixoso e A seria falso, participando o caso ao Corpo da Polícia de Segurança Pública (CPSP). Uma vez que o casal teria praticado crime, o CPSP determinou a expulsão de A, proibindo a sua entrada na RAEM durante os três anos seguintes. Por isso, o queixoso pediu a intervenção do CCAC.

Segundo as informações obtidas pelo CCAC, o queixoso casou com A numa conservatória do Departamento de Assuntos Cíveis de um município da Província de Guangdong em 2011, que emitiu a respectiva certidão de casamento. Em 2012, no tratamento do requerimento de A sobre a sua permanência na RAEM, a DSI verificou contradições nas declarações pormenorizadas apresentadas pelo casal, relativas à sua vida e participou o caso para o CPSP. No início de 2013, os agentes do CPSP realizaram uma visita de surpresa à residência do queixoso e exigiram ao casal a prestação, no comissariado policial, de declarações pormenorizadas sobre a sua vida. Após análise, o CPSP suspeitou que o casal tivesse praticado o crime de falsificação de estado civil, previsto na alínea b) do artigo 240.º do Código Penal e o caso foi encaminhado para o Ministério Público. Finalmente, A foi reenviada para o Interior da China, sendo igualmente inscrita na lista de pessoas indesejáveis.

Em 2013, o queixoso e A solicitaram por escrito ao CPSP a anulação da decisão de proibição da entrada de A na RAEM. No entanto, o CPSP considerou que *“A terá praticado um crime de falsificação de estado civil, previsto na alínea b) do artigo 240.º do Código Penal e, se A entrar novamente na RAEM, a sua entrada produzirá perigos em relação à ordem pública e segurança de Macau. Assim, para defender os interesses públicos e cumprir as competências do CPSP (...)”*, notificando A, por escrito, que naquela altura estava no Interior da China, sobre a aplicação de uma medida de proibição da entrada na RAEM. Posteriormente, após a apresentação de reclamação e recurso, o CPSP *“analisou o teor de reclamação do interessado e do respectivo processo”* e decidiu anular a medida acima referida.

Nos termos do Código Penal, quem usurpar, alterar, supuser ou encobrir estado civil ou posição jurídica familiar, de maneira a pôr em perigo a sua verificação oficial, é punido pela alínea b) do artigo 240.º do Código Penal (Falsificação de estado civil). Em relação ao caso em análise, quando A solicitou a sua permanência na RAEM com a razão de reagrupamento familiar, a DSI tinha que apreciar os documentos apresentados por A (por exemplo, certidão de casamento), para considerar o deferimento ou não do seu requerimento. No entanto, é de salientar que a DSI não é uma entidade pública competente para a verificação oficial do estado civil. Por isso, o que a DSI fez não tinha nada a ver com a verificação oficial do estado civil ou da situação jurídica familiar, mas antes a instrução do requerimento apresentado por A sobre a sua permanência na RAEM.

Por outro lado, mesmo que A tivesse casado com o queixoso de forma simulada,

---

<sup>6</sup> Nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 12.º da Lei n.º 6/2004 e da alínea 3) do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 4/2003.

o acto de A seria para enganar as autoridades do Interior da China, no intuito de obter uma certidão de casamento de forma legal mas com um casamento simulado. Com a apresentação da mesma, A pretendeu solicitar aos serviços competentes da RAEM o direito de residência na RAEM. Portanto, o queixoso e A teriam praticado o crime de falsificação de documento (fazer constar falsamente de documento facto juridicamente relevante), previsto pelo n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 6/2004 e pela alínea b) do n.º 1 do artigo 244.º do Código Penal. Por outras palavras, o acto de A não deveria ser considerado como a prática de crime de falsificação de estado civil.

Nos termos da legislação vigente, a interdição de entrada dos não-residentes na RAEM – em virtude de existirem fortes indícios de terem praticado ou de se prepararem para a prática de quaisquer crimes – deve fundar-se na existência de perigo efectivo para a segurança ou ordem públicas da RAEM. A par disso, o período de interdição de entrada deve ser proporcional à gravidade, perigosidade ou censurabilidade dos actos que a determinam<sup>6</sup>. Por isso, para a recusa de entrada dos não-residentes na RAEM, o CPSP tem de indicar claramente os factos (crimes) que o interessado terá praticado ou se prepara para praticar, bem como tem de referir o perigo efectivo produzido para a segurança ou ordem públicas de Macau.

De acordo com o relatório da CPSP sobre a decisão de proibição de entrada de A, o parecer do relator foi “à *consideração superior*” enquanto o parecer superior, proferido por um chefe de departamento, foi “*propõe-se a tomada de medida de proibição de entrada, para a consideração do Sr. Comandante do CPSP*”. O Comandante do CPSP, por sua vez, despachou no relatório: “*Concordo, procede-se em conformidade*”. Pelo exposto, tantos os pareceres do relator e do chefe de departamento, como o despacho do Comandante do CPSP, foram realizados com base no facto de o CPSP ter meramente suspeitado que A terá praticado o crime de falsificação de estado civil. Neste sentido, propôs-se a aplicação da medida de proibição de entrada na RAEM. No relatório, não há qualquer explicação clara da ligação concreta entre o eventual crime de falsificação de estado civil e o perigo efectivo para a segurança e ordem públicas de Macau. Violou assim o dever de fundamentação que a lei exige e padece do vício de falta de fundamentação. Nos termos do Código do Procedimento Administrativo, equivale à falta de fundamentação a adopção de fundamentos que, por insuficiência, não esclarecem concretamente a motivação do acto administrativo e, conseqüentemente, o acto é anulável.

O CPSP já anulou tal medida de proibição de entrada na RAEM, baseada no acto administrativo sem fundamentação suficiente acima referido e, por outro lado, o Ministério Público tinha em curso outros processos de investigação criminal em

relação a este caso. Por isso, o CCAC arquivou o processo.

### **Caso 27 – Racionalização de recursos humanos**

Em Maio de 2013, foi apresentada uma queixa onde se alegava que, devido à doença da gripe das aves, os Serviços de Saúde (SS) haviam enviado pessoal auxiliar e civil para os postos fronteiriços para exercer funções de vigilância sanitária. Na opinião do queixoso, essas funções têm características específicas devendo por isso ser exercidas por pessoal profissional qualificado. Para além disso, os auxiliares têm como tarefa principal a distribuição de documentos, nunca tendo recebido formação médica profissional. Neste sentido, considerou o queixoso que tal situação foi injusta para com os trabalhadores acima referidos e ofereceu perigo à população em geral.

Após a devida análise por parte do Comissariado, ficou esclarecido que os auxiliares a que o queixoso se referiu na respectiva queixa eram auxiliares de serviços gerais, cujas funções incluem “proceder ao acompanhamento e transporte de doentes” e “assegurar o transporte dos resíduos hospitalares”. Portanto, em relação ao facto de os SS enviarem tal pessoal para proceder à despistagem de febre aos indivíduos chegados a Macau nos postos fronteiriços, não se verificou qualquer irregularidade. No entanto, no que diz respeito ao pessoal civil, este não tem efectivamente experiência nem qualificações para tratar de secreções, dejectos e resíduos hospitalares, pelo que, em relação a este, existiria de facto irregularidades.

Após intervenção do CCAC, os SS informaram que para proceder à medição da temperatura corporal dos indivíduos chegados à RAEM, já haviam dado início ao processo de recrutamento de pessoal. No entanto, antes do exercício efectivo de funções por parte destes novos elementos, os SS mobilizaram os seus trabalhadores, enviando-os assim, temporariamente, para exercer tais funções. Os SS acrescentaram ainda que o trabalho nos postos fronteiriços corresponde à verificação de doentes com febre através da observação de determinado equipamento, que emitirá automaticamente um sinal de alarme no caso de detectar indivíduos com febre. Nesta medida, explicaram os SS, os trabalhadores apenas cumprem as indicações constantes do ecrã do referido equipamento e verificam a temperatura desses indivíduos com o termómetro auricular. No caso de serem detectados indivíduos com febre provenientes de locais onde se registam casos de gripe das aves, o pessoal civil dos SS solicita ao Corpo de Bombeiros o transporte dos mesmos ao Centro Hospitalar Conde de São Januário para a competente análise clínica.

Na opinião do CCAC, o pessoal civil dos SS pode proceder à despistagem de febre nos postos fronteiriços pela simples observação do equipamento de auto sensor de medição de temperatura corporal, não necessitando estas funções de conhecimentos profissionais específicos. A par disso, mesmo no caso de serem detectados indivíduos com febre, este pessoal limita-se a notificar o pessoal do Corpo de Bombeiros para o devido acompanhamento, não correspondendo por isso estas funções a funções de cuidado clínico, nem oferecem as mesmas os riscos que corre o pessoal encarregue do tratamento de secreções ou dejectos.

Visto que não foram detectadas quaisquer irregularidades em relação às medidas adoptadas pelos SS, o presente processo foi assim arquivado.

### **Caso 28 – Inadequadas instruções internas de um serviço público**

Em Julho de 2013, foi apresentada ao CCAC uma queixa contra o Instituto de Acção Social (IAS). O queixoso ficou insatisfeito com a norma que dispõe que “o período de compensação não pode ser inferior a 30 minutos”, das Instruções sobre a assiduidade do pessoal da IAS e o respectivo regime de fiscalização (2.<sup>a</sup> versão), em vigor desde 1 de Outubro de 2012, considerando que a disposição produzia os seguintes problemas:

1. No caso de a falta por motivos pessoais não ultrapassar 30 minutos, o pessoal ainda tem que compensar um período de 30 minutos;
2. Assim, tal disposição leva ao pessoal da IAS a ter mais faltas por motivos pessoais (isto é, atraso ou saída antecipada propositados), com o objectivo de acumular um período de compensação de 30 minutos.

A solicitação do CCAC, o IAS respondeu que, no seu regime vigente, a situação de obrigar o pessoal a compensar mais tempo do que o de falta por motivos pessoais (isto é, tratar assuntos privados ou ir a consulta médica por sua iniciativa) inferior a 30 minutos não existe. O mesmo Serviço referiu que, no caso de o tempo de falta ser inferior a 30 minutos, o pessoal pode prestar a compensação de 30 minutos no momento em que acumular 30 minutos dessas faltas; ou com autorização superior, a compensação pode ser inferior a 30 minutos.

Após a análise, o CCAC considerou que, segundo a resposta da IAS acima referida, não existe a situação do ponto 1 da queixa. Em relação ao ponto 2, nos termos das Instruções, é proibido o incumprimento do dever de pontualidade com o pretexto de tratar de assuntos privados. Assim, se o pessoal da IAS chegar atrasado ou sair do serviço antecipadamente com o objectivo de acumulação de 30 minutos de compensação, viola as Instruções. Para além disso, nos termos das mesmas, sem autorização superior prévia, o pessoal da IAS não pode faltar por assuntos privados, isto é, não é admitida a comunicação posterior da falta ao superior. Por tudo isso, não existe qualquer possibilidade de o pessoal poder, à sua vontade, chegar atrasado ou sair do serviço antecipadamente, para a acumulação de 30 minutos de compensação, sob pena da violação das Instruções em apreço.

No entanto, segundo a explicação do IAS, no caso de o tempo de falta por assuntos privados ser inferior a 30 minutos, o pessoal pode prestar a compensação de 30 minutos no momento que acumula 30 minutos dessas faltas. Na opinião do CCAC, o prazo para cumprir a compensação deve seguir as disposições da Instruções, isto é, a compensação deve ser realizada na mesma semana ou na seguinte.

Pelo exposto, não se verificando qualquer irregularidade no regime de compensação do IAS, o CCAC arquivou o processo.

### **Caso 29 – A compensação de trabalho por turnos deve ser realizada em conformidade com a Lei**

Em Setembro de 2012, o CCAC recebeu uma queixa apresentada por um adjunto-técnico dos Serviços de Saúde. Segundo a mesma, o queixoso estava sujeito aos seguintes horários de prestação de trabalho:

1. Das 08:30 às 15:45, sem intervalo para descanso ou almoço
2. Das 08:30 às 13:00 e das 14:30 às 17:15 (isto é, com intervalo de 1,5 horas de descanso/almoço)
3. Das 08:30 às 17:45, sem intervalo para descanso ou almoço, mas com compensação de 2 horas de trabalho extraordinário

De acordo com o queixoso, na realidade, em relação aos horários 1 e 3, o pessoal tinha que prestar 7 e 9 horas consecutivas de trabalho. Além disso, não tinha um intervalo para descanso ou almoço, nem foi permitida a saída do local de trabalho, nem foi atribuído subsídio por turno. Por outro lado, em relação ao horário 1, o trabalho extraordinário prestado não foi compensado.

Após a análise do CCAC, nos termos do n.º 1 do artigo 201.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM), “o trabalho por turnos é organizado em, pelo menos, dois períodos diários e sucessivos”. Segundo a doutrina, isso significa que, quanto ao trabalho por turnos, cada dia tem pelo menos dois períodos de trabalho e um período é seguido pelo outro.

Em relação aos horários de prestação de trabalho pelo queixoso, os períodos de trabalho não foram sucessivos. Além disso, esta variação de horários de trabalho não provoca alterações do ritmo de vida e esforço acrescido no desempenho das funções (por exemplo, os agentes policiais ou o pessoal médico e de enfermagem têm de prestar o trabalho por turno em diferentes períodos sucessivos e, assim, devem ter um ajustamento de descanso para se concentrar nas funções que exercem). Por isso, os horários de prestação de trabalho do queixoso não correspondem aos artigos 199.º e 201.º do ETAPM, pelo que não existe ilegalidade por parte dos Serviços de Saúde em relação à não atribuição de subsídio de turno.

Em relação à alegação do queixoso que não tinha um intervalo para descanso ou almoço na sua prestação de trabalho com a duração mais de 7 horas, de facto, não há normas ou regras que regulem esta matéria no regime jurídico da função pública. No entanto, nos termos da Lei das Relações de Trabalho, para garantir o direito de descanso do trabalhador, o empregador é obrigado a dar aos trabalhadores um intervalo para descanso de duração não inferior a trinta minutos, de modo a que os trabalhadores não prestem mais de cinco horas consecutivas de trabalho. Segundo a mesma Lei, o intervalo referido no número anterior é contabilizado no período normal de trabalho sempre que não seja permitida a ausência incondicional do trabalhador do seu local de trabalho.

Assim, no caso em análise, no intuito de assegurar o funcionamento normal do serviço ou a prestação de serviço necessário, caso os Serviços envolvidos precisem de exigir aos seus trabalhadores a prestação de trabalho com a duração de mais de 7 horas sucessivas e não seja permitida a saída do seu local de trabalho, os trabalhadores deviam ter um intervalo pelo menos de 30 minutos que é contabilizado no período normal de trabalho.

Os Serviços de Saúde, por sua vez, responderam ao CCAC o seguinte: *“devido às necessidades especiais dos serviços de cuidados de saúde, o pessoal de apoio médico e o pessoal administrativo dos Centros de Saúde ficam sujeitos aos horários de prestação de trabalho – “das 08:30 às 15:45” e “das 08:30 às 17:45 (incluindo neste horário a compensação de 2 horas de trabalho extraordinário)” –, assegurando assim recursos humanos suficientes para prestar serviços adequados e urgentes. Considerando a afluência de doentes verificada no período da hora de almoço, os Centros de Saúde autorizam os respectivos trabalhadores, divididos em grupos, a descansar ou almoçar naquele período. É de referir que o período de descanso ou almoço é contabilizado no período normal de trabalho”.*

Assim, em relação à queixa apresentada sobre “prestação de trabalho com a duração de 7 ou 9 horas sucessivas sem um intervalo de descanso ou almoço”, existem afirmações diferentes entre o queixoso e os Serviços de Saúde. É de salientar que a presente queixa foi anónima, não havendo qualquer meio de contacto com o queixoso e, portanto, o CCAC não tem condições para obter esclarecimentos do queixoso. Assim, após a investigação, uma vez que não há informações ou dados que comprovem as alegações do queixoso, o CCAC não prosseguiu o tratamento do caso.

Para além disso, em relação à alegação de “prestação de trabalho sem intervalo nem compensação de trabalho extraordinário”, devia ser indicado o período de trabalho entre 08:30 e 15:45. Neste sentido, com o cálculo de 5 dias de trabalho por semana, o número total de horas de trabalho deste período é de 36 horas e 15 minutos, isto é, em cada dia prestaria 3 minutos de trabalho extraordinário (nos termos do artigo 77.º do ETAPM, os trabalhadores da Administração Pública de Macau prestam 36 horas de trabalho semanais). Por outro lado, nos termos do n.º 2 do artigo 197.º do ETAPM, *“na remuneração do trabalho extraordinário apenas são de considerar em cada dia períodos completos de horas, sendo o período excedente contado como uma hora, desde que igual ou superior a meia hora.”*

Pelo exposto, em relação ao período de trabalhado apresentado no último parágrafo, ou melhor dizendo, quanto ao facto de os serviços em causa não atribuírem ao pessoal a compensação correspondente ao trabalho extraordinário de 3 minutos por dia, não se verificou qualquer ilegalidade.

Por isso, o CCAC arquivou o presente processo.

### **Caso 30 – Problema sobre a mudança de local de vendilhões**

O CCAC recebeu uma queixa em Outubro de 2012, com o seguinte conteúdo:

1. O local onde se situa a barraca (banca) do queixoso para exercer a actividade de vendilhão estava incluído numa zona de reordenamento para novas vias públicas, pelo que o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (adiante designado por IACM), por motivo de interesse público, notificou o queixoso em 2011 que não ia renovar a sua licença para o mesmo local; no entanto, outros dois vendilhões na mesma área, vizinhos do queixoso, viram renovadas as respectivas licenças de vendilhão. O queixoso suspeita que o IACM não actuou com respeito pela igualdade.

2. A Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (adiante designada por DSSOPT) tinha emitido uma instrução para o promotor demolir todas as barracas provisórias nessa zona, mas o promotor obteve a respectiva licença de obras ainda antes de concluir a demolição das barracas e da mudança destas, sendo que as obras se iniciaram em Junho de 2012. O queixoso acha que a referida obra pode pôr em perigo os edifícios em redor (incluindo a barraca do queixoso), e suspeita de falta de fiscalização por parte da DSSOPT.

O CCAC procedeu ao acompanhamento do caso e, em relação ao primeiro ponto da queixa, o IACM respondeu que a barraca do queixoso se situava mesmo na entrada da zona da obra, pelo que tendo em conta a segurança, havia urgência em ser retirada. Quanto às outras barracas (incluindo as adjacentes à barraca do queixoso), o IACM irá proceder à sua mudança conforme o andamento da obra. Uma vez que o IACM procurou a equidade entre o interesse público e as necessidades dos vendilhões, o CCAC não vê no momento infracção à lei ou actuação imprópria do IACM.

Quanto ao ponto dois, a DSSOPT respondeu que na planta de alinhamento por si emitida estabeleceu que o proprietário do terreno se responsabiliza pela demolição dos edifícios existentes e limpeza do terreno, incluindo a estrada e a passadeira previstas no projecto. Antes da emissão da licença de utilização, o proprietário do terreno tem de cumprir todos os encargos especiais definidos pelo projecto nos termos da referida planta de alinhamento, ou seja demolir os edifícios à volta desse terreno, bem como proceder à respectiva limpeza.

Na verdade, antes do projecto de obras, o responsável tem de requerer uma

planta de alinhamento para o desenvolvimento do respectivo terreno, da qual consta a linha fixada pela DSSOPT para definir o alinhamento da fachada a arruamentos ou vias públicas que dão serventia à parcela ou lote de terreno, visando esclarecer as condições urbanísticas definidas pela Administração para desenvolvimento de terrenos, incluindo os eventuais encargos especiais (e.g. infra-estrutura ao redor, etc.); após apreciação pela DSSOPT, caso o projecto de obras preencha todos os requisitos da respectiva planta de alinhamento e demais disposições legais, será emitida a licença de obras. Aquando da conclusão das obras, após a vistoria efectuada pela Comissão de vistoria, e satisfazendo todos os requisitos (nomeadamente os definidos na planta de alinhamento emitida pela DSSOPT), será emitida a licença de utilização desse edifício. Neste caso, a DSSOPT já autorizou o proprietário do terreno para iniciar as obras, portanto o proprietário do terreno pode ainda proceder à construção da via pública e à limpeza da respectiva zona conforme regulado pela Administração, segundo o andamento de obras, pelo que não se vê no momento infracção à lei ou actuação imprópria da DSSOPT.

O queixoso ainda reclamou que as obras podiam causar perigo à sua barraca. E era precisamente por essa razão que o IACM já em 2011 tinha informado, por escrito, o queixoso que não iria renovar a sua licença, dado que a sua barraca se situa na entrada do local de obras, e negociou com o queixoso sobre a mudança da sua barraca para outro local.

Em relação à indemnização justificada pela mudança da barraca do queixoso, é uma questão do âmbito civil, pelo que não compete à intervenção do CCAC; para sua resolução, o queixoso pode negociar com o proprietário do terreno/responsável de obras ou procurar intervenção judicial.

Pelo exposto, o CCAC procedeu ao arquivamento deste caso.

### **Caso 31 – Erro na certidão do registo de movimentos fronteiriços**

O queixoso apresentou uma queixa ao CCAC em meados de Outubro de 2012, revelando que em finais de Agosto, se dirigiu ao Serviço de Migração para requerer a emissão de uma certidão do registo de movimentos fronteiriços (adiante designado por certidão) do seu Salvo-Conduto de dupla viagem entre 2004 e 2012. A certidão foi emitida mas, conforme verificou, com vários erros. Quando reportou essa situação ao Serviço de Migração, o funcionário respondeu que já não era possível corrigir os erros e recusou uma nova impressão da certidão, acrescentando que provavelmente aquando da sua passagem no posto de fronteiroço, agente esqueceu-se de registar

mudança do estado ou falha do aparelho por não conseguir fazer a leitura óptica de caracteres do Salvo-Conduto. O queixoso ficou insatisfeito e reclamou no Serviço de Migração em Setembro, mas nunca mais teve resposta.

O CCAC acompanhou o assunto, e de acordo com o registo do Corpo de Polícia de Segurança Pública (CPSP), mesmo antes da intervenção do CCAC, o CPSP respondeu ao queixoso em meados de Outubro de 2012, admitindo a situação referida pelo queixoso.

Em relação aos erros na certidão, o CPSP explicou que o antigo tipo de aparelhos de leitor OCR cometia erros durante a leitura de dados, e o CPSP substituiu-os gradualmente por novos aparelhos a partir de Junho de 2008, tendo a situação já melhorado; não obstante, não exclui a possibilidade de que agentes no posto de fronteiro possam ter introduzido erradamente dados sobre entrada ou saída de viajantes. O CPSP adiantou ainda que vai aperfeiçoar constantemente o sistema informático e reforçar a formação dos agentes, para minimizar os eventuais erros.

No entanto, devido às condições técnicas e legais, é impossível proceder à correcção dos dados da entrada e saída, já registados erradamente, porém, o CPSP emitirá uma declaração ou certidão para esclarecer a possibilidade de erros no registo.

Dado que o CPSP já adoptou medidas adequadas para responder à queixa, o CCAC procedeu ao arquivamento deste caso.

### **Caso 32 – Insuficiência de serviços no âmbito da saúde pública**

O queixoso apresentou uma queixa ao CCAC em Setembro de 2013, com as seguintes insatisfações:

1. O tempo da espera no Serviço de Urgência do Centro Hospitalar Conde de São Januário é muito longo.

2. O director dos Serviços de Saúde (SS) afirmou publicamente: *“de madrugada, há cidadãos que vão ao serviço de urgência porque lhes caiu cabelo quando o lavava ou porque feriram o dedo quando cortavam as unhas, abusando desse serviço”*, que nem parece verdade.

3. As obras para a ampliação do Serviço de Urgência foram iniciadas em 2010 pela Administração, sendo que ainda não entrou em funcionamento na data da apresentação desta queixa ao CCAC, ignorando necessidades de serviço de urgência pelos cidadãos.

4. Após consulta na urgência, fica-se muito tempo em espera na urgência mesmo que o utente tenha que ser transferido para uma unidade de internamento e nas zonas da urgência e do serviço de observação não há privacidade nem silêncio para o utente.

5. Dada a falta de formação pela Administração dos novos profissionais e a escassez de pessoal em serviço, mesmo com a extensão do horário de serviço até às 22 horas nos Centros de Saúde de Macau Norte (Fai Chi Kei) e da Areia Preta (Hac Sa Wan) não se verificou grande aumento de eficácia.

Após investigação e análise do CCAC, o longo tempo de espera no Serviço de Urgência do Centro Hospitalar Conde de São Januário é um facto conhecido por todos os cidadãos, sendo que o comentário do Director desse serviço pretendeu apontar a utilização imprópria do serviço de urgência como um dos motivos que dilatava o tempo da espera.

Face à utilização imprópria do serviço de urgência, os SS lançaram medidas de triagem, assim os utentes com doença mais grave serão atendidos com maior brevidade. Por outro lado, os SS têm vindo a aumentar o número de profissionais para reduzir o tempo de espera, tendo a intenção de criar serviço de cuidados médicos de 24 horas.

Mais, dado o crescimento constante da procura do serviço de cuidados médicos nocturnos e nos dias feriados, a partir de 2008 e gradualmente, todos os Centros de Saúde passaram a funcionar até as 20 horas, e ainda a partir de Novembro de 2012, os Centros de Saúde de Macau Norte (Fai Chi Kei) e da Areia Preta (Hac Sa Wan) passaram a funcionar até as 22 horas. Para além disso, os SS colaboram com os consultórios sem fins lucrativos, alargando, a partir de 2013, o respectivo horário de serviço. Ainda, as novas instalações do serviço de urgência do Centro Hospitalar Conde de São Januário entraram em funcionamento em 23 de Outubro de 2013.

Verifica-se que as medidas tomadas pelos SS, mostram que a Administração não ignorou a elevada procura do serviço de urgência pela população, já que a área das novas instalações do serviço de urgência do Centro Hospitalar Conde de

São Januário é três vezes maior do que a antiga, com um acréscimo de 71 camas; acredita-se que com estas novas instalações, irão melhorar as condições da consulta, satisfazendo as exigências dos utentes, nomeadamente privacidade e silêncio.

Em relação ao longo tempo de espera na urgência para ser transferido à unidade de internamento, tal deve-se a que o número de camas no hospital ainda não é suficiente. Embora os SS tenham definido um limite do tempo para hospitalizar os utentes, tal como referido pelo queixoso, é difícil atingir essa meta e para ultrapassar esta dificuldade, o mais importante é aumentar ainda mais número de camas no hospital.

De acordo com as informações, o Projecto de Melhoramento das Infra-estruturas do Sistema de Saúde lançando em 2011, planeia injectar em 10 anos 10 mil milhões de patacas, para aperfeiçoamento do Sistema de Saúde de Macau, nomeadamente a ampliação das instalações de saúde existentes, a construção de um novo hospital nas ilhas, bem como aumento de lugares nos diversos tipos de internamento. Para acelerar a concretização do Projecto, o Governo criou uma Comissão de Acompanhamento da Rede de Infra-estruturas do Sistema de Saúde, igualmente em 2011, com o objectivo de assegurar a coordenação e o acompanhamento inter-departamentais. Acredita-se que com a concretização gradual dos trabalhos definidos nesse Projecto e a sua entrada em funcionamento, a questão de insuficiência de lugares do internamento será resolvida gradualmente.

Os SS pretendem com a extensão do horário de serviço nos Centros de Saúde Macau Norte (Fai Chi Kei) e Areia Preta (Hac Sa Wan) até às 22 horas, responder a procura de consulta nocturna pela população, bem como aliviar a pressão sobre o serviço da urgência do Centro Hospitalar Conde de São Januário. Porém, os SS reconhecem que esta nova medida não obteve grande sucesso, dado que durante a extensão de horário nos centros de saúde, apenas algumas dezenas de utentes foram atendidas por noite. Mas de acordo com a informação, este baixo número de utentes não é por causa de falta de médicos, pelo que os SS vão proceder a novo estudo sobre esta medida, nomeadamente para verificar se a sua divulgação é suficiente.

Dado que não verificou ilegalidade ou impropriedade na conduta dos SS, o CCAC procedeu ao arquivamento deste caso.

### **Caso 33 – Exames clínicos/laboratoriais devem ser realizados por profissionais de saúde com licença para exercício da actividade**

O CCAC recebeu uma queixa em Novembro de 2011, referindo que um Centro de medicina laboratorial de Macau continuava a funcionar mesmo sem dispor de médico desde Setembro desse ano, continuando a enviar relatórios de exames de radiografia e de exames físicos ao Hospital C, sendo que parte desses relatórios foi emitida por pessoas sem qualificações adequadas na área de saúde.

Durante a investigação, o CCAC apurou que os Serviços de Saúde (SS) receberam a mesma queixa em Novembro de 2011, sendo que já tinham instruído um processo para acompanhamento do assunto.

Um funcionário dos SS deslocou-se ao Centro em Dezembro de 2011 para inspecção dos relatórios laboratoriais e verificou que todos os relatórios estavam assinados pelo médico A, mas esse médico não se encontrava no Centro. O trabalhador do Centro explicou que o A estava a frequentar um curso de formação na parte de manhã e regressaria logo depois das aulas; disse ainda que havia outro médico B, só que estava doente nesse dia. Caso alguém precisasse de exame de radiografia, este seria realizado pelo pessoal técnico que não possuía licença exigida para exercício dessa actividade. De imediato, o funcionário do SS chamou atenção ao trabalhador do Centro que a nenhuma entidade é permitida a prestação de serviços de assistência médica, sem a presença de médico ou de profissionais portadores de licença adequada.

Após acompanhamento pelos SS, o Centro verificou a insuficiência de médicos, pelo que teve de contratar mais um médico, para garantir que haja sempre um médico disponível no centro. Por outro lado, o técnico desse Centro requereu aos SS uma licença para exercício de actividades de técnico diagnóstico e terapêutica, sendo já sido autorizado pelos SS. Considerando que o Centro já corrigiu a infracção com medidas adequadas, os SS emitiram nos termos legais uma advertência por escrito ao Centro.

Por outro lado, o Centro apresentou aos SS o seu protocolo com o Hospital C, celebrado em 1 de Março de 2010, no qual acordaram que todos os exames clínicos do Centro serão analisados pelo laboratório do Hospital C, bem como dispor de técnico diagnóstico e terapêutica com licença dos SS no Centro para realizar os exames e assinar os relatórios em nome do Centro. Face a esta situação, os SS alertaram o Centro que deve ter medidas adequadas para facultar aos seus clientes conhecimento sobre o dito protocolo, nomeadamente a entidade colaboradora e conteúdo da

colaboração, de modo a garantir o direito à informação dos seus clientes.

Uma vez que os SS adoptaram as medidas necessárias para tratar a queixa, o CCAC procedeu ao arquivamento deste caso.

### **Caso 34 – Problema na aquisição de um número de matrícula de veículo**

Em Outubro de 2013, o CCAC recebeu uma queixa, de queixoso que ficou insatisfeito com a divulgação pela Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT) dos números de matrícula de veículo para sorteio ou aquisição no dia seguinte, no dia 28 (de um dado mês) às 17 horas, uma vez que nessa altura ainda se previa como disponível o número XX-Y9-96, mas quando o queixoso se dirigiu à DSAT no dia seguinte para apresentar o requerimento para adquirir o referido número de matrícula, tal já não foi possível porque o número já tinha sido sorteado para outro veículo.

Na sequência da intervenção do CCAC, a DSAT respondeu que a situação referida pelo queixoso foi que nesse dia 28, o último número de matrícula entre os 400 números que podiam ser adquiridos directamente era inicialmente XX-Y6-83, mas nesse dia, 12 números foram adquiridos directamente, pelo que para manter um total de 400 números, houve que substituí-los com os 12 números seguintes (sendo um deles o XX-Y9-96); só após esse reordenamento é se procedeu ao sorteio para os veículos que tinham sido inspeccionados na véspera. Depois de concluir o sorteio no dia 28, foram substituídos mais números na lista até preencher os 400 para a rotina do dia seguinte (dia 29). Os cidadãos podem consultar a lista de números de matrícula para o dia seguinte no *website* da DSAT, todos dias a partir das 17 horas, ou dirigem-se aos lugares de afixação dos editais, a partir das 17 horas e 15 minutos. Só que no sorteio do dia 28 calhou o número XX-Y9-96 um novo veículo, conseqüentemente não era possível ser adquirido pelo queixoso no dia seguinte.

De acordo com o queixoso, na publicação do dia 28, às 17 horas, o número XX-Y9-96 ainda estava na lista para o dia seguinte. Porém, de acordo com a DSAT, depois dos procedimentos de sorteio e de aquisição de números, foi necessário actualizar o preenchimento, por ordem, com os números seguintes, sendo publicitados os procedimentos de sorteio e os respectivos resultados. Assim, não havendo dados que fundamentam fundamentem as suspeitas do queixoso, o CCAC não prosseguiu a intervenção.

Não obstante, o CCAC verificou que no website da DSAT, em relação à aquisição directa de número de matrícula, constava esta informação: “os números a adquirir são visualizados a partir das 15 horas do dia anterior, no website e no painel da Área de Atendimento”, sendo que não condiz com o conteúdo da resposta ao CCAC. Após o CCAC ter alertado a situação, a DSAT já corrigiu a referida informação no seu website.

Pelo exposto, o CCAC procedeu ao arquivamento deste caso.

### **Caso 35 – Discussão sobre se o bónus é considerado “Remuneração fixo”**

O CCAC recebeu uma queixa em Novembro de 2012, na qual o queixoso expressou o seu descontentamento contra a Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais (DSAL), por esta ter considerado o bónus concedido pela entidade patronal como remuneração variável e considerar que o queixoso não se qualificava para receber o bónus por ter deixado o emprego antes do dia 30 de Junho de 2012, pelo que arquivou o respectivo processo. O queixoso apontou que não havendo disposições sobre bónus na Lei das relações de trabalho, deve a DSAL recorrer a outros documentos de referência com eficácia jurídica (e.g.: relatório financeiro anual da empresa).

Após intervenção do CCAC e conforme os dados disponíveis, verificou-se que a DSAL recebeu uma queixa no 4 de Julho de 2012 e instruiu um processo para acompanhamento do caso. Após investigação e conforme as informações obtidas, não havia acordo entre o empregador e o seu trabalhador para concessão anual de bónus, ou seja a concessão de bónus tinha a natureza de um prémio para trabalhadores e portanto, caso o trabalhador tenha pedido a demissão ou sido despedido pelo empregador antes da ou até à data de concessão de bónus, perderá esse benefício. Pelo que a DSAL considera o bónus como uma prestação não periódica paga casuisticamente pelo empregador, ou seja uma “remuneração variável” nos termos da alínea 5) do artigo 2.º da Lei das relações de trabalho. A forma do pagamento não iria alterar a sua natureza de ser “remuneração variável”. Uma vez que o queixoso se demitiu antes da data para a concessão de bónus (finais de Junho), não preenchia os requisitos para recebê-lo e assim, o Departamento de Inspeção do Trabalho da DSAL arquivou o respectivo processo.

O queixoso não ficou convencido e interpôs um recurso hierárquico para o Director da DSAL. Após análise, a DSAL considerou que a Lei das relações de

trabalho não estabelece um regime de bónus, daí o pagamento de bónus estar dependente do acordo entre as partes. Caso as partes tivessem acordo sobre o bónus, dever-se-ia analisar as respectivas condições de concessão, de modo a determinar se o tal bónus tem a natureza de prestação não periódica paga casuisticamente pelo empregador nos termos da alínea 5) do artigo 2.º da Lei das relações de trabalho, ou de prestação pecuniária periódica, devida ao trabalhador em função da prestação do trabalho e fixada por acordo entre o empregador e o trabalhador ou por norma legal nos termos do artigo 2.º, alínea 4) e do artigo 59.º, n.º 1, alínea 8) da mesma lei. Caso tenha natureza de prestação periódica, é considerado remuneração de base e assim, aquando da cessação da relação de trabalho, o empregador deve pagar bónus ao seu trabalhador proporcionalmente ao período de trabalho prestado. Neste caso, aquando de cessação da relação de trabalho, o empregador deve pagar ao trabalhador o bónus com um valor proporcional ao período de trabalho prestado, nos termos do artigo 76.º da Lei das relações de trabalho.

No entanto, de acordo com o Manual para Trabalhadores dessa empresa, o bónus é pago casuisticamente, sendo que as condições e critérios para pagamento são definidos pelo empregador, dispondo nomeadamente sobre a não concessão de bónus aos trabalhadores que apresentarem o pedido de demissão à empresa ou forem despedidos antes da ou até a essa data. Daí, o bónus referido pelo queixoso não ser uma remuneração de base, mas sim uma remuneração variável nos termos da alínea 5) do artigo 2.º da Lei das relações de trabalho. Nesse caso, o queixoso apresentou o seu pedido de demissão à empresa nos finais de Junho de 2012, ou seja antes da data para concessão de bónus, pelo que não tinha o direito ao bónus. Assim, o Director da DSAL decidiu rejeitar o recurso.

Dado que não verificou ilegalidade ou impropriedade na conduta da DSAL, o CCAC procedeu ao arquivamento deste caso.

### **Caso 36 – Procedimento para resolução um acidente com veículo da administração**

O queixoso apresentou a sua queixa ao CCAC no dia 21 de Novembro de 2012, afirmando que o seu veículo colidiu com um veículo da polícia no dia 12 de Outubro de 2012, acontecendo que o seguro de responsabilidade civil do veículo do queixoso estava fora do prazo de validade, pelo que o seu veículo foi apreendido pela polícia. Portanto, o queixoso pagou, de imediato, o seguro de responsabilidade civil e a multa pela respectiva infracção, bem como se comprometeu, por escrito, a

indemnizar os danos em causa. Porém, até à data da queixa ao CCAC, o queixoso ainda não fora contactado pela polícia para confirmar o montante da indemnização, consequentemente, não lhe era possível pagar a mesma e o seu veículo continuava apreendido pela polícia.

De acordo com a lei vigente, um veículo em circulação sem seguro obrigatório de responsabilidade civil pode ser apreendido; a apreensão cessa logo que seja efectuado o seguro de responsabilidade civil nos termos legais ou, no caso de acidente, se mostrem satisfeitas as indemnizações dele derivadas ou seja prestada caução por montante equivalente ao valor mínimo do seguro obrigatório. Mais, a lei vigente determina que o processo de apuramento das circunstâncias de acidente que envolva veículo de entidades públicas, da extensão dos danos e da identificação e grau de culpa do responsável deve ser concluído no prazo de 30 dias a contar da data em que o sinistro foi comunicado ao serviço e pode ser excepcionalmente prorrogado por 30 dias, caso a complexidade do processo o justifique.

Na sequência da intervenção do CCAC, o Corpo de Polícia de Segurança Pública (CPSP) respondeu que as formalidades para a respectiva indemnização foram concluídas no dia 21 de Novembro de 2012, bem como procedeu à notificação do queixoso no dia 22 de Novembro de 2012, para comparecer no CPSP a tratar as devidas formalidades e recuperar o seu veículo.

Atendendo a que o prazo para investigação do referido acidente efectuada pelo CPSP não ultrapassou os 60 dias previstos na legislação e a que o queixoso já recuperou o seu veículo, objecto da queixa, o CCAC procedeu ao arquivamento deste caso.