

SECÇÃO III
PROVEDORIA DE JUSTIÇA



SECÇÃO III

PROVEDORIA DE JUSTIÇA

I. Introdução

No âmbito da provedoria de justiça, foram recebidas pelo CCAC, em 2014, 567 queixas e denúncias, estando a maioria relacionada com o regime da função pública, a gestão dos corpos disciplinares e a execução da lei por parte dos mesmos e os assuntos municipais. Para além disso, os pedidos de consulta recebidos totalizaram os 572, verificando-se uma tendência ligeiramente crescente em comparação com os dados referentes ao ano de 2013.

Relativamente às queixas e denúncias recebidas, o CCAC examina principalmente os procedimentos administrativos dos serviços públicos do ponto de vista da sua legalidade e razoabilidade. Caso sejam detectadas ilegalidades ou irregularidades administrativas, o CCAC exorta os respectivos serviços públicos a proceder às necessárias correcções. A par disso, dependendo das características dos casos, o CCAC analisa, de forma global e em profundidade, os serviços prestados por esses serviços públicos e o respectivo funcionamento interno através do tratamento e acompanhamento dos casos. Quando necessário, são também apresentadas sugestões de aperfeiçoamento, a fim de elevar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos, assegurando o cumprimento da lei na Administração Pública e elevando o espírito de integridade e legalidade dos serviços públicos, de forma a salvaguardar os direitos e interesses legítimos dos cidadãos.

Para além disso, com vista ao contínuo reforço da capacidade profissional do pessoal no tratamento de queixas no âmbito da provedoria de justiça, o CCAC continuou a fornecer várias acções de formação em 2014, nomeadamente a participação no curso de formação sobre trabalhos de supervisão ministrado pelo Instituto de Inspeção Disciplinar e Supervisão da China, para que o seu pessoal possa

conhecer melhor os sistemas de inspecção disciplinar e de supervisão administrativa do Interior da China, bem como os recentes desenvolvimentos e experiências nesse âmbito.

II. Ponto de situação das queixas e pedidos de consulta

Em 2014, os casos da área da provedoria de justiça recebidos pelo CCAC totalizaram os 567, constando os respectivos assuntos e número do seguinte quadro:

Assuntos	N.º de casos	
Regime da função pública		
▪ Gestão interna	52	167
▪ Direitos dos trabalhadores	46	
▪ Problemas de natureza disciplinar	38	
▪ Recrutamento de pessoal	31	
Assuntos laborais		
▪ Conflitos laborais	12	19
▪ Trabalho ilegal	6	
▪ Trabalhador não residente	1	
Solos e obras públicas		
▪ Obras ilegais	25	37
▪ Fiscalização da utilização de prédios urbanos	3	
▪ Licenciamento e recepção de obras	7	
▪ Outros	2	
Assuntos municipais		
▪ Higiene ambiental	15	43
▪ Ocupação de espaços públicos	13	
▪ Licenças administrativas	6	
▪ Vendilhões	4	
▪ Instalações públicas	4	
▪ Outros	1	

Assuntos de tráfego		
▪ Planeamento de tráfego	17	
▪ Veículos / Licenças de condução	13	36
▪ Transportes públicos	6	
Aquisição de bens e serviços		9
Gestão dos corpos disciplinares e execução da lei pelos mesmos		54
Educação		8
Cuidados de saúde		31
Subsídios do Governo		15
Fiscalização de serviços públicos		9
Registo de nascimento / Registo predial		5
Desportos		6
Habitação social / económica		13
Poluição sonora		8
Assuntos fiscais		4
Supervisão financeira		5
Licenças de importação e exportação		3
Serviço postal		4
Privacidade pessoal		11
Assistência / segurança social		16
Infiltração de águas em edifícios		4
Documentos de identificação		5
Direitos do consumidor		2
Outros procedimentos irregulares		30
Fora da competência do CCAC		
▪ Matéria penal	4	
▪ Matéria judicial	5	23
▪ Questões de direito privado / Conflitos particulares	14	
Total		567

No que diz respeito aos pedidos de consulta, foram recebidos pelo CCAC, em 2014, 572 pedidos, estando a maior parte relacionada com o regime da função pública, a gestão dos corpos disciplinares e a execução da lei por parte dos mesmos, os cuidados de saúde, a aquisição de bens e serviços e os assuntos municipais. É de notar que o número dos pedidos de consulta relativos ao regime da função pública, aos solos e obras públicas e à aquisição de bens e serviços registou uma tendência ligeiramente crescente. Os assuntos e número dos pedidos de consulta constam do seguinte quadro:

Assuntos	N.º de casos	
Regime da função pública		
▪ Direitos dos trabalhadores	49	141
▪ Deveres da função pública	39	
▪ Problemas de natureza disciplinar	21	
▪ Gestão interna	18	
▪ Recrutamento de pessoal	14	
Solos e obras públicas		
▪ Obras ilegais	15	18
▪ Fiscalização da utilização de prédios urbanos	3	
Assuntos laborais		
▪ Conflitos laborais	21	24
▪ Trabalho ilegal	2	
▪ Trabalhador não residente	1	
Assuntos de tráfego		
▪ Transportes públicos	9	14
▪ Veículos / Licenças de condução	5	
Assuntos municipais		
▪ Higiene ambiental	12	26
▪ Ocupação de espaços públicos	7	
▪ Licenças administrativas	4	
▪ Vendilhões	2	
▪ Outros	1	

Gestão e execução da lei pelos corpos disciplinares		35
Assuntos fiscais		11
Código de integridade		37
Aquisição de bens e serviços		19
Habitação social / económica		14
Cuidados de saúde		11
Fiscalização de serviços públicos		7
Assistência / segurança social		5
Privacidade pessoal		8
Supervisão financeira		6
Subsídios do Governo		8
Educação		11
Administração predial		6
Apoio financeiro a associações / fiscalização		5
Plano de participação pecuniária no desenvolvimento económico		4
Pensão ilegal		3
Supervisão do sector do jogo		2
Serviço postal		2
Poluição sonora		2
Competências e funções do CCAC / Legislação		40
Outros procedimentos irregulares		18
Fora da competência do CCAC		
▪ Matéria penal	42	
▪ Matéria judicial	21	95
▪ Questões de direito privado / Conflitos particulares	32	
Total		572

III. Sumário de alguns casos da Provedoria de Justiça

Para que a população possa ter uma noção mais clara da situação do tratamento dos casos no âmbito da provedoria de justiça do CCAC em 2014, e com vista a aumentar a sensibilidade dos serviços públicos no tratamento de casos semelhantes e a reforçar os seus conceitos de integridade e de cumprimento da lei, foram seleccionados para este capítulo sumários de alguns casos de referência estreitamente ligados à vida quotidiana da população. Ademais, através destes casos, os cidadãos poderão conhecer melhor as disposições legais em vigor, de forma a defender os seus direitos e interesses legítimos.

Caso 1 – Irregularidades em concursos públicos

Em Janeiro de 2014, foi recebida pelo CCAC uma queixa contra a Autoridade Monetária de Macau (AMCM), onde se alegava que em vários concursos públicos de recrutamento realizados pela AMCM em 2013 não havia existido qualquer critério de avaliação, nem havia sido indicada a ponderação dos métodos de selecção nos respectivos anúncios, o que corresponderia à prática de ilegalidades no âmbito dos referidos concursos públicos.

Em relação aos concursos públicos em causa, após a análise das informações oferecidas pela AMCM, o CCAC verificou algumas ilegalidades e irregularidades.

Em primeiro lugar, dos anúncios dos concursos públicos em causa, não constaram os elementos previstos nas alíneas d), f) e h) do n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento de Recrutamento de Pessoal da AMCM, isto é, “as ponderações adoptadas se as houver” (ou seja, a ponderação de métodos de selecção), “o programa das provas”, “os elementos de consulta que podem ser utilizados pelo candidato”, “a composição do júri” e “o local de consulta das listas provisória e definitiva dos candidatos”. Por isso, dado que os referidos anúncios não continham os elementos definidos pelas disposições acima referidas do dito Regulamento, os respectivos processos de recrutamento poderão ser anulados por vício de ilegalidade.

Ademais, nos concursos públicos em análise, constava dos respectivos anúncios a informação de que “o acesso à 2.^a fase (prova escrita de conhecimentos) e à 3.^a fase (entrevista) é condicionado pela passagem na 1.^a fase (apreciação dos currículos)”. Quanto a isso, na opinião do CCAC, nos termos do n.º 2 do artigo 13.º e do n.º 3 do artigo 17.º do Regulamento em causa, no concurso de prestação de provas, as provas de conhecimento são utilizadas como método de selecção principal enquanto a análise curricular serve apenas como método de selecção complementar. Mesmo que a AMCM utilize a análise curricular como método complementar, a ponderação da mesma não pode ser superior à das provas de conhecimento. Nem podem ser utilizados os métodos de selecção complementar (ex. a análise curricular) para excluir candidatas da realização das provas de conhecimento. Pois, a ser assim, estar-se-á a inverter o objectivo da realização do concurso de prestação de provas.

Por isso, é evidente que a regra definida nos referidos anúncios sobre “o acesso à 2.^a fase e à 3.^a fase é condicionado pela passagem na 1.^a fase” viola as disposições do n.º 2 do artigo 13.º e do n.º 3 do artigo 17.º do Regulamento.

Por outro lado, segundo a doutrina e a jurisprudência, antes de se tomar conhecimento da lista de candidatas e das suas notas curriculares, o júri deve estabelecer e publicar a ponderação dos métodos de selecção e os critérios de apreciação adoptados.

No entanto, no que diz respeito aos concursos públicos em análise, há elementos que permitem concluir que o júri só modificou e publicou a ponderação dos métodos de selecção e os respectivos critérios de apreciação após o conhecimento da lista de candidatas e das suas notas curriculares. Assim, objectivamente, em relação aos respectivos actos praticados pelo júri, pode razoavelmente suspeitar-se da definição da ponderação dos métodos de selecção e dos seus critérios de apreciação “à medida de determinados candidatas”, prejudicando a imagem da justiça e a imparcialidade da Administração.

Neste sentido, os actos acima referidos praticados pelo júri violam o princípio da imparcialidade previsto no artigo 7.º do Código do Procedimento Administrativo, podendo assim os respectivos concursos públicos ser anulados por vício de ilegalidade.

Visto que se verificaram várias ilegalidades e irregularidades administrativas nos referidos concursos públicos, o CCAC recomendou à AMCM a revogação imediata dos mesmos. A AMCM, por sua vez, aceitou as recomendações do CCAC, revogando os concursos públicos em causa e procedendo a novos procedimentos de recrutamento para os respectivos lugares.

Pelo exposto, o CCAC arquivou o presente processo.

Caso 2 – Problemas decorrentes da realização do Grande Prémio de Macau

Em Março de 2014, o CCAC recebeu uma queixa envolvendo um membro da Comissão do Grande Prémio de Macau (CGPM), também proprietário de uma agência de automóveis, responsável pela realização do desfile de motos clássicas por ocasião do 60.º Grande Prémio de Macau. Segundo o queixoso, o referido membro pretendeu originalmente fazer participar naquele desfile apenas as motos de uma das marcas comercializadas pela sua agência. No entanto, tendo a organização de tal evento sido conhecida por terceiros, aquele decidiu então contactar outras 7 associações de motociclos para participação no respectivo evento. O queixoso desconhecia se essas associações teriam recebido qualquer contrapartida pela participação no evento, mas suspeitava da prática de irregularidades por parte da CGPM por ter esta Comissão apenas contactado determinadas associações para participação no desfile de motos.

Após a obtenção dos necessários esclarecimentos junto da CGPM, o CCAC verificou que durante a organização das actividades do Grande Prémio de Macau por parte da CGPM, uma associação apresentou a esta Comissão, por escrito e por sua iniciativa, uma proposta para a realização de uma parada de motos clássicas. A

CGPM, por sua vez, aceitou a proposta e publicitou, em conferências de imprensa, o referido evento. Posteriormente, outras 7 associações solicitaram participação no mesmo desfile. Após a coordenação de trabalhos com outros serviços públicos, a CGPM autorizou os pedidos de participação apresentados para um total de 168 motos. Segundo a CGPM, tendo em atenção que a parada de motos clássicas foi um evento que se inseriu de forma extraordinária no programa de actividades do Grande Prémio de Macau, que a organização das actividades por ocasião do Grande Prémio implica a coordenação de trabalhos com outros serviços públicos competentes, nomeadamente a Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego e o Corpo de Polícia de Segurança Pública, e que o desfile poderia ser cancelado a qualquer momento no decorrer das referidas actividades relacionadas com o Grande Prémio, não foi possível à CGPM contactar atempadamente todas as associações de motociclos locais para a participação no evento em questão.

Tendo em consideração as informações facultadas pela CGPM e após a devida análise efectuada pelo CCAC, não foi possível confirmar os factos alegados pelo queixoso contra a CGPM, nomeadamente que tenha sido a CGPM a contactar, por sua iniciativa, apenas determinadas associações em detrimento de outras para participar na parada de motos.

Por outro lado, é de referir que o desfile de motos clássicas foi realizado por vontade das respectivas associações e indivíduos, não tendo por isso a Administração procedido ao pagamento de qualquer remuneração ou subsídio. No entanto, tendo em consideração a incontornável importância do Grande Prémio de Macau como acontecimento desportivo de nível internacional e tendo este evento se vindo a assumir ao longo dos anos como o mais emblemático cartaz turístico promocional de Macau, as associações participantes na referida parada de motos sairiam com certeza beneficiadas dessa participação uma vez que ganhariam grande visibilidade local e internacional, que se traduziria, em última análise, em publicidade gratuita. Neste sentido, a CGPM, sendo uma entidade pública, deveria actuar, no exercício das suas funções, com legalidade, imparcialidade e transparência, nomeadamente na

selecção das associações participantes no desfile em causa, cumprindo igualmente os princípios gerais da actividade administrativa previstos no Código do Procedimento Administrativo.

Levando em consideração o facto de a CGPM não ter atempadamente fixado quaisquer critérios de selecção das associações de motociclos de Macau para participação na parada em questão, independentemente do motivo que esteve subjacente a essa decisão, e mesmo concedendo ser verdadeira a afirmação de que foram as 8 associações seleccionadas que propuseram a respectiva participação nessa parada, nunca poderia a CGPM ter, unilateralmente, decidido a participação dessas associações, sem que fosse oferecida a todas as outras associações de motociclos de Macau a mesma oportunidade de participação, dados os benefícios que daí poderiam advir.

Dada a invocada falta de tempo por parte da CGPM, considerou o CCAC que a forma mais transparente e justa de selecção das respectivas associações teria sido, por exemplo, por meio de sorteio, assegurando-se obviamente a prévia e competente publicitação do mesmo junto da comunidade.

Pelo exposto, decidiu o CCAC emitir a competente recomendação à CGPM, no sentido de que a mesma procedesse ao cumprimento das normas e dos princípios gerais previstos no Código do Procedimento Administrativo na organização de futuros eventos.

A CGPM, por sua vez, aceitou a recomendação emitida pelo CCAC, tendo-se por isso procedido ao arquivamento do respectivo processo.

Caso 3 – Falta de fundamento legal para acusação e aplicação de multa em caso de infracção rodoviária

Em Março de 2014, o CCAC recebeu uma queixa segundo a qual, tendo o queixoso estacionado o respectivo veículo em lugar de estacionamento provido de parquímetro e procedido ao pagamento da devida tarifa, foi o mesmo acusado por um agente do Corpo de Polícia de Segurança Pública (CPSP) de “estacionamento em local com sinal de estacionamento proibido”. Na altura, o queixoso expressou, perante o agente do CPSP, a sua insatisfação pela aplicação da multa, tendo este respondido que não existia no local qualquer sinal de estacionamento autorizado. Assim, o queixoso acabou por se dirigir ao Departamento de Trânsito do CPSP para manifestar a sua insatisfação, tendo o agente que o atendeu esclarecido que, de facto, não existia no local em apreço qualquer “sinal de estacionamento autorizado” e que, portanto, não existia qualquer irregularidade na execução da lei por parte do agente em causa. Contudo, no entender do queixoso, uma vez que o lugar de estacionamento em questão estava provido de parquímetro, era evidente que podia estacionar ali o seu veículo contra o pagamento da devida tarifa. No entanto, o CPSP acabou por lhe aplicar uma multa por estacionamento em local sem “sinal de estacionamento autorizado”, questionando por isso o queixoso qual o fundamento legal para a aplicação da mesma.

Face ao exposto, o CCAC contactou o CPSP que informou que no local em causa estavam instalados um sinal de “estacionamento proibido” e dois parquímetros. Contudo, não prevendo a legislação vigente os efeitos dos parquímetros, não lhes podia ser atribuído o mesmo valor que ao sinal de estacionamento autorizado. Neste sentido, nos termos da Lei do Trânsito Rodoviário e dos diplomas complementares, o CPSP aplicou uma multa ao queixoso por “estacionamento em local com sinal de estacionamento proibido”.

Depois de uma visita do pessoal do CCAC ao local, verificou-se que realmente estava ali instalado um sinal de “estacionamento proibido” perto dos parquímetros, numa zona marcada com linha descontínua amarela que se prolongava até ao lado

esquerdo dos lugares de estacionamento providos de parquímetros. Na opinião do CCAC, aquando da instalação do sinal de “estacionamento proibido”, os serviços competentes não deveriam ter tido a intenção de estender os efeitos do mesmo aos dois lugares de estacionamento em causa. Pelo que, solicitou o CCAC os devidos esclarecimentos à Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego que veio a confirmar que os efeitos do sinal de “estacionamento proibido” em questão não abrangiam aqueles dois lugares de estacionamento.

Após a competente análise, o CCAC chegou assim à conclusão de que, aquando da instalação do sinal de “estacionamento proibido” e da demarcação da linha descontínua amarela, os serviços competentes não tiveram qualquer intenção de estender os respectivos efeitos aos referidos lugares de estacionamento providos de parquímetros, motivo pelo qual o estacionamento do veículo com o pagamento da tarifa devida por parte do queixoso não poderia ser considerado infracção à Lei do Trânsito Rodoviário por estacionamento proibido. Neste sentido, a acusação do CPSP contra o queixoso de “estacionamento em local com sinal de estacionamento proibido” não tem fundamento legal, tendo por isso o CCAC informado o CPSP da mesma conclusão. O CPSP, por sua vez, informou o CCAC que já se procedeu à devolução do montante da respectiva multa paga pelo queixoso.

Tendo em consideração que o CPSP aceitou a posição e as sugestões do CCAC, foi ordenado o arquivamento do presente processo.

Caso 4 – É considerado “consumidor” o utilizador do serviço de mediação imobiliária

O queixoso apresentou uma queixa ao CCAC, em Julho de 2014, alegando que o Conselho de Consumidores não considerava o utilizador do serviço de mediação imobiliária como “consumidor”, na definição dada pelo artigo 2.º da Lei n.º 12/88/M, de 13 de Junho (Defesa do Consumidor).

O queixoso havia solicitado os serviços de uma agência imobiliária para dar de arrendamento o seu lugar de estacionamento e veio, posteriormente, na sequência de conflitos, a apresentar uma queixa no Conselho de Consumidores.

No entanto, o Conselho de Consumidores afirmou que o queixoso não era considerado “consumidor” para efeitos do disposto no artigo 2.º da Lei n.º 12/88/M, de 13 de Junho, pelo que não procedeu ao acompanhamento da referida queixa.

Na resposta dada ao CCAC, o Conselho de Consumidores esclareceu que a aprovação da Lei n.º 12/88/M, de 13 de Junho, visava proteger os direitos fundamentais do consumidor (artigo 3.º), sendo a norma constante do artigo 2.º relativa aos “serviços destinados ao seu uso privado”, ou seja, destinada a proteger os direitos e interesses do “consumidor” decorrentes de “actos de consumo para sustentação da vida quotidiana”.

O Conselho de Consumidores apontou ainda que, de acordo com académicos do Interior da China, um dos padrões para qualificar se um acto é “acto de consumo para sustentação da vida quotidiana” é a verificação da existência da intenção de obter lucros por parte do interessado. Segundo o mesmo padrão, um acto praticado com a intenção de lucrar não será um acto de consumo para sustentação da vida quotidiana, logo o autor do mesmo acto não deve ser considerado “consumidor”.

O Conselho de Consumidores afirmou também que, ao adquirir o serviço de mediação imobiliária, o queixoso tinha o objectivo de obter lucros através da cobrança de rendas provenientes do arrendamento do seu lugar de estacionamento,

não sendo esse um “acto de consumo para sustentação da vida quotidiana”, pelo que o Conselho de Consumidores entendeu que o queixoso não correspondia à definição de “consumidor” prevista na lei, não podendo, assim, o mesmo Conselho proceder ao acompanhamento do caso.

O CCAC, após a análise do caso, concluiu que a definição de “consumidor”, prevista no artigo 2.º da Lei n.º 12/88/M, de 13 de Junho, adopta uma redacção totalmente diferente da norma constante do artigo 2.º da Lei de Protecção dos Direitos e Interesses do Consumidor do Interior da China, nomeadamente porque a Lei n.º 12/88/M apenas realça que os bens e serviços são destinados ao uso privado do consumidor.

Efectivamente, antes da entrada em vigor em Macau da Lei n.º 12/88/M, de 13 de Junho, vigorava a Lei n.º 29/81, de 22 de Agosto (Defesa do Consumidor), de Portugal, que previa no seu artigo 2.º uma definição de consumidor idêntica à prevista na Lei n.º 12/88/M.

É evidente que a expressão “uso privado” não deve envolver fins comerciais ou profissionais. No caso em análise, o queixoso não tinha a qualidade de empresário comercial e o facto de ter contratado uma agência imobiliária para facilitar o arrendamento do seu lugar de estacionamento também não é considerado um acto praticado no exercício de actividade comercial.

De notar que a Lei n.º 24/96, de 31 de Julho, que revogou a Lei n.º 29/81, de 22 de Agosto (Defesa do Consumidor), de Portugal, define expressamente que o “consumidor” é todo aquele a quem sejam fornecidos bens ou prestados serviços, destinados a “uso não profissional”.

É verdade que, aquando da aquisição do serviço de mediação imobiliária, o queixoso tinha como objectivo obter determinados rendimentos mensais (as rendas) mediante o arrendamento do seu lugar de estacionamento. Todavia, também é verdade que os cidadãos quando praticam um acto de consumo têm a necessidade de gastar um

“bem” ou gozar de um “serviço”, ou “obter um benefício” decorrente desse “bem” ou “serviço”. Em outros países ou regiões, como por exemplo em Hong Kong, nunca se deixou de considerar o adquirente de um serviço como “consumidor”, apenas por ter o mesmo obtido algum “benefício” decorrente da aquisição desse serviço.

Por outro lado, caso a obtenção, por parte do interessado, de quaisquer interesses pecuniários decorrentes da aquisição de um serviço de mediação imobiliária fosse considerada factor determinante para desqualificar o mesmo como “consumidor”, iriam surgir muitos problemas e dúvidas. Suponhamos que um cidadão vende uma fracção autónoma através de um serviço de mediação imobiliária e recebe determinado montante pecuniário (o valor da venda dessa fracção autónoma) decorrente desse serviço. Nessas circunstâncias, será que o Conselho de Consumidores, para poder determinar se o interessado se integra no conceito de “consumidor”, verifica se o preço da venda é inferior ao preço pago pelo vendedor na compra da mesma fracção autónoma?

Por fim, o legislador da Lei n.º 16/2012 (Lei da Actividade de Mediação Imobiliária), na respectiva nota justificativa, afirmou claramente que a intenção legislativa era a de garantir “os direitos do consumidor”. Isto significa que o legislador considera como “consumidor”, na conjuntura da referida lei, aquele que adquira o serviço de mediação imobiliária.

Perante a análise e a posição tomada pelo CCAC, o Conselho de Consumidores aceitou as sugestões do CCAC, comprometendo-se a proceder ao necessário acompanhamento.

Neste sentido, o CCAC procedeu ao arquivamento deste caso.

Caso 5 – Deve o serviço público em causa instruir o processo disciplinar nos termos da lei

O CCAC recebeu, em Setembro de 2013, uma queixa contra o médico A do Hospital Conde de S. Januário, por ter este, no âmbito de consulta médica, receitado erradamente um antibiótico à filha do queixoso, e contra o farmacêutico B, por ter este dispensado o referido medicamento sem ter reparado no erro constante da receita, facto que resultou num erro médico.

Após a intervenção do CCAC, os Serviços de Saúde (SSM) informaram já terem iniciado processo de averiguações na sequência do incidente médico ocorrido, tendo concluído que efectivamente o médico A e o farmacêutico B cometeram erros, respectivamente, ao terem receitado erradamente o medicamento em causa e ao terem dispensado esse medicamento conforme a receita sem ter reparado no erro da mesma. No entanto, não havendo indícios da prática de qualquer infracção disciplinar, o director dos SSM decidiu, em Novembro de 2013, arquivar o referido processo de averiguações.

Após análise, o CCAC considerou que, de acordo com o n.º 2 do artigo 357.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM), “O processo de averiguações é um processo de investigação sumária destinado a detectar eventuais faltas ou irregularidades ocorridas nos serviços, com vista à instauração de processo disciplinar ou de inquérito.” E, nos termos do disposto no artigo 281.º do mesmo Estatuto, “Considera-se infracção disciplinar o facto culposo, praticado pelo funcionário ou agente, com violação de algum dos deveres gerais ou especiais a que está vinculado.”

Para além disso, de acordo com o artigo 11.º da Lei n.º 10/2010 (Regime da carreira médica), os médicos estão obrigados a, entre outros, “exercer a sua profissão com respeito pelo direito à protecção da saúde dos utentes e da comunidade” e a “exercer as suas funções com zelo e diligência”.

Ademais, de acordo com o n.º 4 do artigo 279.º do ETAPM, “O dever de zelo consiste em exercer as suas funções com eficiência e empenhamento e, designadamente, conhecer as normas legais e regulamentares e as instruções dos seus superiores hierárquicos, bem como possuir e aperfeiçoar os seus conhecimentos técnicos e métodos de trabalho.”

No presente caso, o erro cometido pelo médico A que tinha emitida erradamente uma receita médica indicia a violação dos referidos deveres funcionais previstos no Regime da carreira médica e no ETAPM.

Em relação ao farmacêutico B, para além de estar igualmente vinculado ao dever de zelo previsto n.º 4 do artigo 279.º do ETAPM, é ainda sujeito aos deveres funcionais previstos no artigo 3.º da Lei n.º 6/2010 (Regime das carreiras de farmacêutico e de técnico superior de saúde), nomeadamente, “Exercer a sua profissão com respeito pelo direito à protecção da saúde dos utentes e da comunidade” e “Exercer as suas funções com zelo e diligência, assegurando o trabalho em equipa, tendo em vista a continuidade e garantia da qualidade da prestação de cuidados e a efectiva articulação de todos os intervenientes.”

Assim, o erro cometido pelo farmacêutico B que tinha dispensado um medicamento erradamente receitado indicia também a violação dos referidos deveres funcionais previstos no Regime das carreiras de farmacêutico e de técnico superior de saúde e no ETAPM.

Neste sentido, considerando o CCAC que o facto de os SSM terem arquivado o processo de averiguações sem procederem à abertura de qualquer processo disciplinar contra o médico A e o farmacêutico B corresponde à prática de uma ilegalidade administrativa, tendo por isso o CCAC comunicado aos SSM a sua posição sobre o caso.

Os SSM aceitaram a posição tomada pelo CCAC, tendo instruído o necessário processo disciplinar contra o médico A e o farmacêutico B, e aplicado as respectivas sanções.

Tendo os SSM encetado as necessárias diligências, o CCAC procedeu ao arquivamento deste caso.

Caso 6 – Procedimento de apreciação dos requisitos de candidatura à compra de habitação económica

Em Abril de 2014, o CCAC recebeu uma queixa segundo a qual o agregado familiar da queixosa se havia candidatado à compra de uma fracção de habitação económica sita na Alameda da Tranquilidade. Contudo, após lá ter residido durante dois anos, o respectivo contrato-promessa de compra e venda foi resolvido pelo Instituto de Habitação (IH), tendo a queixosa ficado insatisfeita com a apreciação inadequada dos requisitos de candidatura por parte do IH.

Em 2002, a filha da queixosa, como representante do agregado familiar, apresentou ao IH o boletim de candidatura à habitação económica. Em Outubro de 2011, a mesma foi notificada pelo IH para a escolha da fracção, tendo o respectivo contrato-promessa de compra e venda sido assinado em Dezembro do mesmo ano. Posteriormente, em Janeiro de 2014, o agregado familiar em causa foi notificado pelo IH de que o referido contrato-promessa de compra e venda seria resolvido porque um membro do agregado familiar (o marido da queixosa) era proprietário em Macau, desde 1979, de uma fracção com finalidade habitacional.

Após a intervenção do CCAC, o IH esclareceu que, após a recepção do respectivo boletim de candidatura, o IH procedeu à verificação do património do agregado familiar em causa através das informações fornecidas pelo sistema de interconexão da Direcção dos Serviços de Finanças (DSF) e pela Conservatória do Registo Predial. Tendo em conta que as informações fornecidas pelos dois serviços públicos não revelaram, na altura, o número dos documentos de identificação dos

interessados do caso, não se conseguiu verificar atempadamente que um membro deste agregado familiar era proprietário de uma fracção autónoma com finalidade habitacional na RAEM. Neste contexto, o agregado familiar em causa foi admitido pelo IH para a escolha de fracção e o respectivo contrato-promessa de compra e venda foi assinado. Entretanto, antes da celebração do contrato de compra e venda da fracção com o referido agregado familiar, o IH procedeu novamente a uma verificação do património do mesmo. Nesta altura, o sistema de interconexão da DSF veio a fornecer o número dos documentos de identificação dos interessados do caso, o que permitiu verificar que um membro daquele agregado familiar era proprietário de uma fracção autónoma com finalidade habitacional na RAEM. Assim, o IH procedeu à resolução do respectivo contrato-promessa de compra e venda nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 34.º da Lei da Habitação Económica.

Em relação à situação acima referida, o CCAC remeteu um ofício ao IH inquirindo sobre as medidas de melhoria eventualmente tomadas para evitar situações idênticas no futuro. O IH respondeu posteriormente que, desde Setembro de 2013, os dados dos representantes e membros dos agregados familiares candidatos à compra da habitação económica já passaram a ser remetidos à DSF durante o processo de selecção dos candidatos, para efeitos de verificação da existência de registo de pagamento pelos interessados do imposto de selo em relação à aquisição de bens imóveis. Relativamente aos casos duvidosos, o IH irá solicitar à DSF o fornecimento da Declaração de Transmissão de Bens bem como das cópias de eventuais documentos sobre a transmissão do respectivo imóvel, de forma a assegurar que o agregado familiar em causa reúne as condições de candidatura.

Pelo exposto, considerando ter o IH já tomado as necessárias medidas de aperfeiçoamento do procedimento de apreciação e aprovação da candidatura à compra da habitação económica, o CCAC procedeu ao arquivamento do processo.

Caso 7 – Consulta pública sobre obras relacionadas com a vida quotidiana dos cidadãos deve ser realizada de forma adequada

Uma queixa foi apresentada ao CCAC em Fevereiro de 2014, segundo a qual a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) e a Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT), adiante designadas por “autoridades”, teriam decidido construir uma passagem superior para peões, adiante designada por “passagem para peões”, sobre a Avenida dos Jardins do Oceano da Taipa que ligaria o passeio junto do Centro de Saúde da Taipa e o passeio junto dos edifícios do outro lado da avenida, sem ter sido efectuada qualquer consulta pública prévia para auscultar as opiniões dos habitantes dos edifícios situados naquela zona. Na realidade, os habitantes daqueles edifícios opunham-se ao projecto por acharem que as passadeiras existentes já eram suficientes para o efeito.

Após investigação do CCAC, verificou-se que, durante o período compreendido entre Outubro de 2009 e Dezembro de 2012, foram realizadas pelas autoridades conferências de imprensa conjuntas sobre o trânsito e os transportes, bem como sessões de esclarecimento destinadas ao Conselho Consultivo do Trânsito e às várias associações cívicas das ilhas, onde foi apresentado o projecto de construção da referida passagem para peões, não tendo na altura sido registadas quaisquer opiniões contra.

Posteriormente, em Dezembro de 2013 e em Janeiro de 2014, as autoridades receberam opiniões desfavoráveis ao projecto de construção apresentadas pelo conselho de administração dos edifícios que se situam na zona onde seria construída a passagem para peões. Por esse motivo, as autoridades realizaram uma sessão de esclarecimento junto do conselho de administração e dos proprietários dos edifícios envolvidos, onde foram fornecidas informações relativas, nomeadamente, ao projecto de construção em concreto, à concepção do projecto, à necessidade da construção da passagem para peões, à localização da mesma, aos seus acessos e altura, tendo sido, igualmente, auscultados os participantes quanto aos fundamentos da respectiva oposição ao projecto, no sentido de introduzir os ajustamentos adequados ao projecto

de construção em função das exigências dos habitantes envolvidos. Todavia, os participantes insistiram nas suas objecções ao projecto argumentando que as passadeiras existentes já eram suficientes para o efeito e que a passagem para peões em questão iria tapar a vista dos edifícios.

Após análise, o CCAC entendeu que os habitantes dos edifícios envolvidos tinham interesse directo na formação da decisão relacionada com o projecto de construção da passagem para peões. Assim sendo, de acordo com o princípio da participação consagrado no artigo 10.º do Código do Procedimento Administrativo, antes de tomar qualquer decisão sobre a construção da referida passagem para peões as autoridades deveriam proceder, de forma adequada, à respectiva consulta pública e auscultar as opiniões dos habitantes da zona onde seriam realizadas as obras de construção. No entanto, na opinião do CCAC, no presente caso as autoridades não adoptaram o melhor método de auscultação pública.

Após a intervenção do CCAC, a DSAT voltou a analisar o projecto de construção da passagem para peões e enviou posteriormente um ofício à DSSOPT afirmando no mesmo que, tendo em consideração que algumas das funções do Centro de Saúde da Taipa já haviam sido transferidas para o Posto de Urgência das Ilhas enquanto outras seriam ainda transferidas para o Centro de Saúde de Nossa Senhora do Carmo da Taipa aquando da sua entrada em funcionamento, já não se verificavam os motivos que levaram as autoridades ao planeamento da construção da passagem para peões, uma vez que as necessidades dos peões para a travessia da avenida em causa já não eram as mesmas. Por outro lado, os habitantes envolvidos consideravam que as passadeiras existentes já eram suficientes para salvaguardar a segurança na travessia da avenida e não existia ainda qualquer resposta para as questões suscitadas pelos mesmos, nomeadamente, sobre o impacto que a construção da passagem para peões iria ter na vista dos edifícios. Neste contexto, a DSAT propôs à DSSOPT o adiamento da construção da passagem para peões nesta zona, sendo que uma decisão futura seria tomada após a conclusão do projecto do metro ligeiro e em função do desenvolvimento e do fluxo de pessoas naquela zona. Na realidade, após

visita ao local pelo pessoal do CCAC, não foi detectado qualquer indício de obras de construção de passagem superior para peões.

Pelo exposto, o CCAC procedeu ao arquivamento do processo.

Caso 8 – Graduação das sanções deve ser fundamentada

Um indivíduo apresentou, em Setembro de 2013, uma queixa ao CCAC, alegando que, tendo ele próprio e a sua empregada doméstica A abandonado, em Julho do mesmo ano, várias pranchas de madeira ao lado de um posto de recolha de lixo na Taipa, foram acusados pelo pessoal de fiscalização do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM) da prática de infracção administrativa. No entanto, as sanções que lhes foram aplicadas pelo IACM foram diferentes. Com efeito, ao queixoso foi aplicada uma multa a pagar em prestações, ao passo que à sua empregada doméstica A foi aplicada uma sanção cuja execução ficou suspensa por um período de 6 meses. O queixoso considerou injusta a sanção que lhe foi aplicada pelo IACM.

Nos termos do disposto no Regulamento Geral dos Espaços Públicos (RGEP) e no Catálogo das Infracções, em relação ao abandono de resíduos sólidos nos espaços públicos fora dos locais e recipientes indicados, o infractor pode ser sancionado com multa de valor fixo de 600 patacas.

De acordo com o n.º 1 do artigo 41.º do RGEP, o IACM pode exercer o poder discricionário, decidindo a suspensão da execução da sanção aplicada, por um período de 6 meses a 1 ano. Por outro lado, nos termos do n.º 1 do artigo 55.º do mesmo Regulamento, o IACM pode admitir o pagamento da multa em prestações, atendendo à situação económica do infractor.

Na sequência da investigação do CCAC, verificou-se que, na opinião do IACM, o queixoso não só era o autor do acto de abandono, como também havia ordenado, enquanto patrão, que o mesmo acto fosse praticado pela sua empregada doméstica A

que acabou por actuar em obediência à ordem do queixoso. No entender do IACM, é evidente que a intenção do queixoso na prática da referida infracção e o grau da sua culpa eram maiores do que os da sua empregada doméstica A, pelo que o IACM, nos termos, respectivamente, do n.º 1 do artigo 41.º e do n.º 1 do artigo 55.º do RGEF, suspendeu a execução da sanção aplicada à empregada doméstica A, por um período de 6 meses, e permitiu ao queixoso que pagasse a multa em prestações.

Na opinião do CCAC, o espírito do princípio da igualdade consagrado no Código do Procedimento Administrativo consiste no critério de “tratamento igual para situações idênticas e tratamento diverso para situações diferentes”. Assim sendo, atendendo ao facto de que as circunstâncias em que o queixoso e a sua empregada doméstica A praticaram a infracção eram diferentes, não se verificou qualquer ilegalidade ou irregularidade relativamente ao tratamento dado ao caso por parte do IACM.

No entanto, o CCAC verificou que a razão pela qual o queixoso considerou injusta a sanção aplicada pelo IACM se devia ao facto de o IACM não ter indicado na notificação da sanção nem na resposta dada posteriormente ao queixoso os motivos fundamentais que o levaram a tratar o queixoso e a sua empregada doméstica A de forma diferente no referido caso. Com vista a evitar futuros mal-entendidos desnecessários em casos semelhantes e para assegurar que as notificações produzam os devidos efeitos, o CCAC oficiou ao IACM solicitando-lhe que prestasse atenção e tomasse eventuais medidas de aperfeiçoamento necessárias, no sentido de permitir aos infractores o conhecimento dos fundamentos em que baseiam as sanções que lhes forem aplicadas.

Posteriormente, o IACM afirmou ter acolhido as sugestões do CCAC, pelo que o CCAC procedeu ao arquivamento deste caso.

Caso 9 – Da notificação deve constar a referência à possibilidade de reclamação

Um indivíduo apresentou, em Setembro de 2014, uma queixa ao CCAC segundo a qual a directora dos Serviços de Turismo (DST) mandou tomar as medidas de aposição de selo na porta da fracção de que é proprietário o queixoso e de suspensão do abastecimento de água e de electricidade por suspeitas de a mesma fracção ter servido para a prestação ilegal de alojamento. O queixoso ficou insatisfeito porque uma das razões pelas quais a DST rejeitou o seu pedido de levantamento da medida de aposição de selo se devia ao facto de a DST não ter recebido qualquer reclamação apresentada pelo queixoso no prazo legalmente fixado. Com efeito, da notificação escrita da DST não constava qualquer referência à possibilidade de reclamação por parte do queixoso dentro do prazo legal a contar da recepção da notificação.

Na sequência da investigação, o CCAC verificou que a notificação escrita emitida pela DST apenas indicava que o interessado “pode interpor recurso contencioso para o Tribunal Administrativo no prazo de 30 dias”, mas não continha qualquer referência aos meios de impugnação administrativa, como por exemplo a possibilidade de reclamação junto da directora da DST.

Nos termos do n.º 1 do artigo 20.º da Lei n.º 3/2010 (Proibição de prestação ilegal de alojamento), em relação à decisão da directora da DST relativa à aplicação de medidas provisórias, o queixoso pode interpor directamente recurso contencioso, independentemente da apresentação prévia de reclamação ou recurso hierárquico. Por outras palavras, a reclamação é um meio de impugnação facultativa que, independentemente de ser ou não apresentada, não suspende os efeitos das medidas provisórias.

Todavia, foi descabido a DST não ter indicado na notificação escrita os meios de impugnação administrativa à disposição, uma vez que a DST, em primeiro lugar, não teve em conta o disposto na alínea c) do artigo 70.º do Código do Procedimento Administrativo que dispõe claramente que da notificação de uma decisão

administrativa deve constar “o órgão competente para apreciar a impugnação do acto”. Ademais, de acordo com o artigo 146.º do mesmo diploma legal, a “impugnação” abrange a reclamação e o recurso hierárquico. Assim, mesmo que do acto administrativo caiba recurso contencioso imediato e que a impugnação administrativa (ex. a reclamação) seja facultativa, nunca deve ser ignorada na notificação escrita a referência à possibilidade de reclamação por parte do interessado.

Por outro lado, analisando a questão de um ponto de vista prático, actualmente a DST apenas indica na notificação escrita o meio de impugnação contenciosa, mas o público em geral muitas vezes costuma optar pelo meio de impugnação administrativa, uma vez que a interposição de recurso contencioso implica mais custos económicos. Além disso, alguns dos infractores em casos de “prestação ilegal de alojamento” não são residentes de Macau, pelo que podem não conhecer muito bem as leis em vigor em Macau. Assim sendo, é necessário que a DST indique na notificação escrita da aplicação de medidas provisórias que o interessado pode apresentar reclamação da respectiva decisão ou que faça referência a outros meios de impugnação administrativa.

Pelo exposto, o CCAC informou a DST, por ofício, da sua posição e das sugestões acima referidas, apelando à DST para que proceda ao acompanhamento adequado deste caso. A DST aceitou as sugestões do CCAC, prometendo que indicará de futuro, nas notificações escritas da aplicação de medidas provisórias e nos termos do Código do Procedimento Administrativo, os meios e o prazo de impugnação administrativa.

Considerando que a DST já tomou as medidas adequadas ao tratamento do presente caso, o CCAC procedeu ao arquivamento do mesmo.

Caso 10 – Requerimento de junção de ossadas

Em Dezembro de 2013, foi apresentada uma queixa ao CCAC segundo a qual o pai do queixoso havia apresentado ao Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM), simultaneamente, um requerimento de exumação das ossadas da sua avó e um requerimento de junção das mesmas na gaveta-ossário onde já se encontram os restos mortais do avô. No entanto, como a referida gaveta-ossário estava registada em nome da tia do queixoso, o seu pai tinha de obter o consentimento desta, formalizado em documento assinado pela mesma, para a instrução do respectivo pedido, motivo pelo qual o queixoso solicitou a sua tia que apresentasse tal documento ao IACM.

Não tendo recebido resposta, o queixoso contactou telefonicamente o IACM para inquirir sobre o ponto de situação do respectivo pedido, vindo a saber, apenas naquele momento, que o IACM indeferiu o requerimento apresentado pelo seu pai, tendo no entanto autorizado um outro requerimento de junção das ossadas apresentado posteriormente pela tia. O queixoso ficou insatisfeito uma vez que o requerimento de seu pai, para a junção das ossadas da sua avó, foi apresentado em primeiro lugar, tendo sido também o seu pai a tratar da exumação das mesmas. No entanto, o IACM autorizou o requerimento de junção das ossadas apresentado em segundo lugar pela sua tia, não tendo dado qualquer resposta ao requerimento apresentado pelo seu pai.

Na sequência da intervenção do CCAC junto do IACM, ficou esclarecido que, relativamente aos requerimentos de junção de ossadas, caso a gaveta-ossário em causa não esteja registada em nome do requerente, o IACM exigirá ao requerente a apresentação de um documento de consentimento assinado pela pessoa em nome da qual a gaveta-ossário está registada, com vista a salvaguardar o direito de utilização da gaveta-ossário por parte da pessoa que efectuou o registo. No caso em questão, pouco tempo depois da apresentação do requerimento de junção de ossadas pelo pai do queixoso, o IACM veio a receber um outro requerimento sobre o mesmo assunto apresentado pela sua tia. Devido ao facto de ambos os requerimentos se referirem

ao mesmo assunto, o funcionário que tratou o caso presumiu que o requerimento da tia do queixoso teria resultado da notificação e exigências apresentadas pelo IACM ao pai do queixoso, acabando assim por juntar os dois requerimentos num só e admitindo apenas o requerimento apresentado pela tia do queixoso. Neste contexto, apenas a tia do queixoso foi notificada do resultado do requerimento apresentado, enquanto nenhuma resposta foi dada ao pai do queixoso.

Relativamente a esta situação, o CCAC considerou, após análise, que apesar de os requerimentos apresentados pelo pai e pela tia do queixoso se referirem ao mesmo assunto, eram dois requerimentos distintos e independentes. Ademais, após a apresentação do respectivo requerimento pelo pai do queixoso, este não exprimiu ao IACM qualquer intenção de o retirar ou de o deixar para acompanhamento por parte da tia do queixoso. Na realidade, o pai do queixoso continuou a aguardar resposta do IACM que, por sua vez, deveria notificar cada requerente da decisão tomada sobre cada um dos requerimentos, não devendo anexar injustificadamente o requerimento do pai do queixoso ao apresentado pela sua tia, sem ter em conta as circunstâncias do caso e sem prestar qualquer informação sobre a respectiva situação ao pai do queixoso.

De facto, o CCAC concordou com a intenção do IACM em simplificar e acelerar os procedimentos. Todavia, além da celeridade e da facilidade para a vida quotidiana dos cidadãos, é necessário ter-se em conta as particularidades de cada caso concreto, bem como avaliar se a forma de tratamento do caso é adequada e própria, de modo a evitar mal-entendidos e conflitos desnecessários.

Nestes termos, o CCAC enviou um ofício ao IACM, propondo que, de futuro, sempre que o IACM receba dois requerimentos de junção de ossadas com o mesmo objecto, e mesmo que os requerentes sejam parentes em 1.º grau (ex. irmãos), o IACM deverá primeiramente tentar apurar a situação junto dos interessados antes de decidir sobre o tratamento a dar aos mesmos. Para além disso, caso alguém requeira que as ossadas exumadas a requerimento de outra pessoa sejam juntas na gaveta-ossário registada em seu nome, é aconselhável que o IACM, antes de autorizar o

respectivo requerimento, exija ao requerente a apresentação de um documento de consentimento da pessoa que requereu a exumação das ossadas a ser juntas, ou tente saber, através de meios igualmente adequados, a vontade dessa pessoa, tendo em consideração que as ossadas a juntar devem ser guardadas pela mesma. Caso esta recuse entregar as ossadas a terceiros para efeitos de junção, nunca poderá ser realizada a junção mesmo que o respectivo requerimento tenha sido autorizado pelo IACM.

Posteriormente, o IACM respondeu através de ofício, afirmando que vai tomar como referência as opiniões apresentadas pelo CCAC, com vista a aperfeiçoar os procedimentos relacionados com os requerimentos de junção de ossadas, de forma a evitar a repetição de problemas semelhantes ao do presente caso.

Pelo exposto, o CCAC procedeu ao arquivamento do processo.