

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



## SECÇÃO III

### PROVEDORIA DE JUSTIÇA

#### I. Introdução

Em 2016, as acções do CCAC no âmbito da provedoria de justiça, tal como as que têm sido desenvolvidas nos anos anteriores, foram executadas no rigoroso cumprimento da Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção e ao abrigo de outros diplomas legais. Depois de receber denúncias apresentadas por cidadãos ou ter conhecimento de notícias sobre ilegalidades através de outros meios, o CCAC seguiu os procedimentos estabelecidos para as respectivas investigações. No caso de serem detectadas ilegalidades administrativas ou irregularidades, o CCAC esclareceu os serviços envolvidos ou as respectivas entidades tutelares sobre quais eram os problemas em causa, tendo emitido recomendações ou pareceres para a sua regularização.

Ao longo do ano transacto, foram no total instaurados 658 casos de natureza administrativa e tratados 649 pedidos de consulta. Face ao facto de que nos últimos anos os casos investigados pelo CCAC foram casos cada vez mais complexos e encobertos e decorridos num período de tempo muito longo, torna-se assim necessário um ajustamento ao nível dos recursos humanos e do funcionamento interno, para que o pessoal do CCAC possa concentrar os seus esforços e recorrer a medidas de investigação diversificadas, permitindo assim que as acções de provedoria de justiça sejam realizadas de forma optimizada.

Relativamente aos inquéritos abertos, o CCAC publicou dois relatórios, a saber: o Relatório de investigação sobre o caso da permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long e o Relatório de investigação sobre a adjudicação de serviços de gestão de auto-silos públicos por parte da DSAT. Com base nos factos apurados sobre os dois casos acima identificados, o CCAC procedeu

a uma análise profunda sob o ponto de vista jurídico, tendo apontado as ilegalidades em procedimentos e actos administrativos e formulado sugestões para a sua regularização.

Apesar de aqueles dois casos decorrerem em contextos diferentes, reportarem concretamente a diferentes matérias e as normas jurídicas aplicáveis aos respectivos procedimentos também não serem iguais, ambos os casos têm algo em comum, isto é, os trabalhadores que conduziram os procedimentos administrativos em causa menosprezaram normas jurídicas, e violaram gravemente o “princípio da legalidade”, um princípio fundamental que os trabalhadores dos serviços públicos têm de cumprir no exercício das suas funções. Esta prática faz com que os mecanismos legais de controlo e fiscalização tenham apenas expressão nominal, facilitando a ocorrência de casos de corrupção e de demais ilícitos de natureza penal.

Tal como o que tem sido feito nos anos anteriores, o CCAC seleccionou aqueles que têm maior valor de referência, para disponibilizar ao público o seu resumo, no sentido de permitir que os cidadãos e serviços públicos tenham conhecimento de alguns dos casos de provedoria de justiça que o CCAC acompanhou ao longo do ano passado, e para que os serviços e suas respectivas entidades tutelares possam reflectir sobre estas situações, e aceitar e implementar medidas no sentido da sua melhoria, com vista à não repetição desses erros.

Do referido resumo pode-se perceber que os casos implicam diversas áreas, nomeadamente respeitam ao recrutamento de pessoal, à nomeação de chefias, à aquisição de bens e serviços e à acumulação ilegal de funções. Nalguns casos foi apurado que os serviços não tinham exacto conhecimento do teor da legislação e dos procedimentos administrativos aplicados ao exercício das suas competências, eram indolentes no exercício de funções, e em alguns casos foi detectado que embora soubessem que procedimentos ou actos padeciam de vícios, os serviços permitiram que as situações de ilegalidade existissem, justificando-o com base em

motivos artificiais, tomando somente medidas para a sua regularização depois do CCAC emitir as respectivas recomendações.

No ano passado, o CCAC participou nos trabalhos de revisão da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa. Com base no balanço das experiências obtidas na execução da lei, o CCAC formulou sugestões para revisão da referida lei e acompanhou todo processo legislativo, tendo a proposta de alteração sido apreciada e aprovada na especialidade na Assembleia Legislativa em finais de 2016. A revisão da «Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau» disponibiliza ao CCAC meios e fundamentação legais mais eficazes para o exercício das suas competências de prevenção, repressão e combate à corrupção eleitoral e demais ilícitos relativos às eleições legislativas.

## II. Inquéritos

### (1) Relatório de investigação sobre o caso da permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long

O CCAC indica neste relatório que o terreno da Fábrica de Panchões Iec Long conta com uma área de 28.340 m<sup>2</sup>, dos quais 21.668 m<sup>2</sup> foram concedidos por arrendamento, pela Administração Portuguesa de Macau, na década de 1950, a favor de dois proprietários da então Fábrica de Panchões, de forma a serem aproveitados conjuntamente com um terreno privado, com uma área de 1.655 m<sup>2</sup> dos mesmos proprietários e ainda com outros terrenos, para a exploração da actividade da fábrica de panchões.

Encontrando-se a Fábrica de Panchões Iec Long desactivada, a Administração Portuguesa de Macau declarou, em 1986, a caducidade da concessão dos referidos terrenos com uma área de 21.668 m<sup>2</sup>. Posteriormente, os pedidos de construção de edifícios com a finalidade de comércio e habitação ou de permuta por outro terreno foram apresentados sucessivamente à Administração Portuguesa de Macau pelos titulares daqueles terrenos da Fábrica de Panchões Iec Long, não tendo sido obtido

porém qualquer acordo.

Além disso, houve entre os ditos titulares dos terrenos e o Governo uma disputa relativa ao prémio do Lote BT27 na Taipa. Em 2000, os serviços públicos competentes para obras públicas decidiram que aquela disputa seria resolvida no processo da permuta do terreno da Fábrica de Panchões que então decorria. Após vários encontros, a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) e os titulares do terreno da aludida fábrica de panchões chegaram a um consenso.

Em 10 de Janeiro de 2001, o Governo da RAEM, representado pelo Director da DSSOPT, e o representante da Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança firmaram um Termo de Compromisso relativo à permuta de terrenos, segundo o qual o Governo da RAEM comprometeu-se a conceder à Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança um terreno localizado na Estrada da Baía de Nossa Senhora da Esperança na ilha da Taipa, com uma área de 152.073 m<sup>2</sup> e a Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança, por sua vez, comprometeu-se a ceder ao Governo da RAEM, livre de qualquer ónus ou encargo, todo o terreno que forma a Fábrica de Panchões Iec Long.

Em Março de 2002, foi autorizado o pedido formulado pela Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança relativo à divisão do terreno da Baía de Nossa Senhora da Esperança em duas parcelas, uma com a área de 99.000 m<sup>2</sup> e outra com a área de 53.073 m<sup>2</sup>, e ainda que a primeira parcela fosse cedida a favor da sociedade Shun Tak, Serviços Recreativos, S.A. (Shun Tak S.A.), pagando a Shun Tak S.A. um montante de 500.000.000 dólares de Hong Kong como preço de cedência. Em 2006, a Shun Tak S.A. declarou abdicar da área de 18.344 m<sup>2</sup> no terreno referido, na condição de que fosse concedido, por arrendamento e com dispensa de concurso público, um terreno com idêntica área nos Novos Aterros do Porto Exterior (NAPE).

Após análise, o CCAC considerou que o Termo de Compromisso foi

celebrado em desconformidade com os requisitos de competência, de forma e de procedimentos previstos na Lei de Terras, em matéria de disposição dos terrenos da RAEM. Além disso, as parcelas de terreno na Fábrica de Panchões Iec Long, com uma área de 21.668 m<sup>2</sup> cuja concessão já foi declarada caducada em 1986 pela Administração Portuguesa de Macau, pelo que a Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança não tinha direito de disposição sobre essas parcelas de terreno, nem tão pouco tinha o direito de se comprometer a ceder ao Governo da RAEM todo o terreno que forma a Fábrica de Panchões Iec Long, sendo que o Governo da RAEM não tem necessidade, nem pode, adquirir desta Sociedade as parcelas de terreno da Fábrica de Panchões Iec Long que já são propriedade do Estado.

O relatório do CCAC indica que no valor do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long fixado no Termo de Compromisso, incluiu-se não só o valor das parcelas que constituem propriedade privada e das parcelas aforadas, mas também o valor das parcelas cuja concessão já fora declarada caducada e ainda das parcelas vagas, e que o valor das parcelas da propriedade do Estado foi deduzido do prémio calculado para efeitos de permuta do terreno. Assim, o estipulado no Termo de Compromisso viola manifestamente o “princípio da igualdade das prestações” consagrado na Lei de Terras, pondo em causa o interesse público.

O relatório do CCAC indica ainda que, durante o processo da permuta do terreno, a DSSOPT não esclareceu sobre quais os critérios e fundamentos adoptados na tomada das relevantes decisões, nomeadamente no que respeita à alteração do valor da restituição do prémio do Lote BT27 para a concessionária, à alteração da fórmula de cálculo do valor do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long e ao aumento do índice líquido de utilização do solo da habitação na Baía de Nossa Senhora da Esperança, constituindo assim uma violação óbvia do dever de fundamentação previsto no Código do Procedimento Administrativo.

Na opinião do CCAC, o Termo de Compromisso sobre a permuta do terreno

da Fábrica de Panchões Iec Long é nulo e não há qualquer “dívida de terrenos” por parte do Governo da RAEM. O CCAC sugeriu que os serviços competentes do Governo da RAEM procedam a uma análise séria e a um tratamento adequado das questões subsequentes à nulidade do referido Termo de Compromisso, bem como com as questões da disputa relativa ao pagamento do prémio do Lote BT27 na Taipa e da concessão de terrenos à Shun Tak S.A.

## **(2) Relatório de investigação sobre a adjudicação de serviços de gestão de auto-silos públicos por parte da DSAT**

Em Abril de 2015, o CCAC descobriu um caso em que o chefe da Divisão de Gestão de Transportes da DSAT e um seu subordinado, em conluio com empresas de gestão, aproveitaram as suas competências funcionais para manipularem durante um longo período o processo de adjudicação de serviços de gestão de auto-silos públicos. O caso envolveu um valor de cerca de 67 milhões de patacas, tendo os dois funcionários públicos recebido benefícios ilícitos de cerca de 19 milhões de patacas.

Durante a investigação criminal deste caso, o CCAC descobriu que além de existir o dolo subjectivo do crime por parte dos envolvidos, a DSAT apresentou deficiências graves no processo de adjudicação dos serviços de gestão de auto-silos públicos e no seu mecanismo de supervisão interna, bem como não foi capaz de verificar atempadamente e impedir a prática de actos ilícitos, sendo isso, numa perspectiva objectiva, factores que deixaram e facilitaram a ocorrência do caso. A este propósito, o CCAC instaurou um inquérito sobre o assunto.

Segundo o relatório do CCAC, nos termos do Regulamento do Serviço Público de Parques de Estacionamento, a Administração Pública deve adjudicar a entidades privadas, mediante concurso público e em regime de contrato de exploração, a prestação dos serviços de gestão de auto-silos públicos e, a empresa de gestão adjudicada assume, por sua própria conta e risco, todos os custos sobre a exploração dos auto-silos públicos, incluindo as despesas com a aquisição de

equipamentos. As receitas derivadas das tarifas de estacionamento, deduzidas da retribuição pecuniária a pagar à Administração Pública, revertem a favor das empresas de gestão.

No entanto, foi verificado pelo CCAC que, na adjudicação dos serviços de gestão dos auto-silos públicos, a DSAT deixou frequentemente de recorrer ao contrato de exploração, celebrando muitas vezes contratos de curto prazo para a prestação do serviço de gestão com empresas de gestão, bem como adjudicou de forma repartida os serviços de gestão de auto-silos, sem que, para tal tenha apontado justificação suficientemente fundamentada. Desde o ano 2003 até 2016, de entre os 46 auto-silos públicos de Macau, existem 39 auto-silos públicos para cuja gestão foram assinados pela DSAT 341 contratos de curto prazo para a prestação do serviço de gestão.

O CCAC considera que a prática da DSAT visa obviamente contornar a realização de concurso público e a celebração do contrato através de escritura pública impostas pelo Regulamento do Serviço Público de Parques de Estacionamento e pelo Decreto-Lei n.º 122/84/M, o que tornou assim os regimes e procedimentos legais meramente formais e inúteis, além disso, acabou por ser aproveitada como meio e instrumento de manipulação da adjudicação da gestão de auto-silos públicos, com vista à obtenção de vantagens ilícitas.

O relatório do CCAC indica ainda que, durante a aquisição de equipamentos e de serviços de reparação de auto-silos, a DSAT, recebeu cotações de outras empresas especializadas, mas apresentadas pelas empresas de gestão, dispensou o processo de consulta e adjudicou directamente esses projectos às empresas de gestão, as quais, por si próprias, não possuíam condições para fornecer os equipamentos ou executar as obras em questão, sem que tenha apontado justificação fundamentada para tal.

Para além disso, a DSAT não conseguiu supervisionar eficazmente o facto de que as empresas de gestão de auto-silos devem entregar mensalmente as

receitas provenientes das tarifas de estacionamento, e nunca supervisionou nem verificou nem a autenticidade nem a exactidão das receitas provenientes das tarifas de estacionamento recebidas. Em relação a algumas empresas de gestão que não tinham entregue pontualmente as receitas provenientes das tarifas de estacionamento, a DSAT não tomou medidas efectivas para a recuperação das receitas em atraso e, pagou, pontual e mensalmente, o valor da prestação de serviços, sendo até adjudicados os novos contratos de gestão às mesmas empresas de gestão.

O CCAC considera que as questões detectadas neste inquérito, nomeadamente, a falta de observação rigorosa da lei, o desvio intencional das normas ou procedimentos legais, a frouxidão na supervisão interna ou a supervisão meramente formal, não são questões exclusivas da DSAT. Se estas questões não forem corrigidas a tempo, poderão transformar-se numa porta aberta à prática de actos de corrupção.

Segundo o CCAC, com vista à elevação da eficiência administrativa, não se deve colocar em risco a violação do princípio da legalidade. Enfraquecer a publicidade e transparência dos procedimentos relativos à aquisição de bens e serviços leva a que não só a Administração não possa escolher serviços de qualidade com preço justo, como também o risco de corrupção e de abuso de poderes aumenta. A Administração deve, tendo em conta a realidade do desenvolvimento social, proceder a ajustamentos no Decreto-Lei n.º 122/84/M e na demais legislação aplicável, reforçando os mecanismos de fiscalização e controle, a par da simplificação do processo de aquisição de bens e serviços públicos.

### III. Sumário de casos

#### Caso 1

Segundo uma denúncia recebida pelo CCAC, uma banca localizada no Mercado Municipal da Taipa encontrava-se suspensa há mais de um ano, não aparecendo sequer no local o seu arrendatário. A referida banca vinha servindo apenas como depósito de mercadorias. No entanto, não houve qualquer autuação por parte do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM) ao longo desse tempo, suspeitando-se de falta de fiscalização por parte deste Instituto.

De acordo com a investigação do CCAC, no Mercado Municipal da Taipa verificava-se realmente a referida situação. Na resposta à consulta do CCAC, o IACM afirmou que não existe actualmente qualquer suporte legal para fiscalizar a inactividade injustificada de bancas dos mercados municipais das Ilhas da Taipa e Coloane, pelo que o IACM tem recorrido apenas a recomendações para chamar a atenção dos arrendatários das bancas desses mercados municipais para a necessidade de manterem a sua actividade.

Antes da transferência de soberania, competia ao Leal Senado de Macau e à Câmara Municipal das Ilhas a gestão dos mercados municipais de Macau e das Ilhas respectivamente. Considerando que alguns dos arrendatários de bancas dos mercados deixaram de exercer a sua actividade de venda durante um longo prazo, o Leal Senado de Macau, para fazer face ao problema, deliberou em Sessão Camarária de 4 de Junho de 1999 que a suspensão da actividade das bancas dos mercados municipais por um período superior a três dias deve obter autorização prévia; decorridos 15 dias de suspensão sem ter sido obtida a devida autorização, o arrendatário tem que justificar a mesma dentro de 7 dias, sob pena de que o Leal Senado de Macau possa rescindir o arrendamento. Porém, quanto à suspensão injustificada da actividade das

bancas nos mercados, a Câmara Municipal das Ilhas não tomou qualquer deliberação.

Após o regresso de Macau à Pátria, nem a Câmara Municipal de Macau Provisória nem o IACM, posteriormente criado, procederam à uniformização das normas relativas à gestão dos mercados da península de Macau e das Ilhas da Taipa e Coloane, pelo que continuam a ser aplicados regimes diferentes na gestão destes mercados. Tendo em consideração a actual área territorial de Macau e o número de mercados, não há necessidade nenhuma de continuar a existir diversos regimes de gestão, na medida em que assim não só dificulta a fiscalização, mas também dá aos cidadãos uma sensação de injustiça e parcialidade na execução da lei.

Na gestão dos actuais mercados das ilhas, o facto do IACM aplicar o Código de Posturas Municipais do Concelho das Ilhas, aprovado em 1974, suscita necessariamente a questão do atraso na produção legislativa e da falta de meios de fiscalização. Mesmo a gestão dos mercados da península de Macau por parte do IACM também é feita praticamente ao abrigo do Regulamento para os Mercados Municipais, aprovado em 1960, cuja maioria de normas está muito desactualizada face à actual realidade social. De facto, o CCAC referiu em 2015 no Relatório de investigação sobre as posturas e regulamentos municipais que um número significativo de posturas e regulamentos municipais se encontra desactualizado, tornando-se, assim, necessária a alteração da lei para dar resposta às necessidades de gestão dos assuntos municipais.

Considerando que as bancas dos mercados das ilhas encontram-se permanentemente desocupadas, os recursos públicos não são devidamente aproveitados e os serviços competentes para a fiscalização não têm forma de solucionar o problema devido à falta de meios de execução da lei, além disso, o atraso na legislação sobre os assuntos cívicos acaba por afectar a vida da população, o CCAC instou a que o IACM concluísse o mais cedo possível

a revisão das posturas e regulamentos municipais. Por seu turno, o IACM admitiu a existência de deficiências e insuficiências na actual postura relativa aos mercados e na respectiva fiscalização, comprometendo-se a que no futuro iria melhorar a gestão dos mercados através de uma revisão legislativa e da utilização de meios tecnológicos, de modo a responder às necessidades do desenvolvimento social.

## **Caso 2**

Foi feita uma denúncia junto do CCAC, alegando que em 2012 um indivíduo, através de um concurso para técnico, ingressou no Instituto Cultural (IC), mas que até ao fim do prazo de apresentação de candidaturas ainda não tinha as habilitações académicas exigidas no aviso de abertura de concurso, questionando assim a legalidade da contratação por parte do IC.

Segundo o que foi apurado pelo CCAC, no referido prazo, que terminou em 16 de Abril de 2012, o candidato entregou ao IC apenas um “documento comprovativo da frequência de curso de licenciatura” emitido por uma universidade, não entregando, porém, a cópia do certificado das habilitações académicas exigida no aviso de abertura de concurso. Só depois da publicação da lista provisória de candidatos ao concurso em questão, foi entregue ao IC um diploma de licenciatura datado de 30 de Maio de 2012 da referida universidade.

O CCAC entendeu que, nos termos da legislação da função pública, a habilitação académica é um dos requisitos gerais para o desempenho de funções públicas e os candidatos devem reunir este requisito antes do termo do prazo de apresentação de candidaturas fixado no aviso de abertura de concurso, sob pena da nulidade do respectivo provimento. Uma vez que, o candidato em questão obteve a licenciatura só depois do termo do referido prazo de apresentação de candidaturas, não possuía a habilitação académica legalmente prevista para exercer funções de técnico, sendo o respectivo provimento no IC nulo por violação da lei.

Durante a investigação, o IC admitiu que, relativamente aos requisitos que os candidatos têm de preencher quando da apresentação de candidaturas, o júri do concurso teve um entendimento incorrecto, considerando que se o candidato pudesse num curto prazo ficar habilitado com o diploma necessário, poderia candidatar-se ao concurso. Nestes termos, o IC procedeu à revisão dos procedimentos e orientações para abertura de concurso e comprometeu-se a melhorar o processo de abertura de concurso, com vista a assegurar a legalidade do processo de abertura de concurso e a não repetição de casos semelhantes, sendo que, para além disso o candidato em questão deixou entretanto de trabalhar no IC.

### **Caso 3**

No exercício das suas funções, o CCAC verificou a suspeita de ilegalidade na nomeação de dois cargos de chefia do Instituto Cultural (IC). Nestes termos, o CCAC procedeu a uma investigação no sentido de acompanhamento do caso.

Sob proposta do Presidente do IC e mediante a autorização do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, dois trabalhadores foram nomeados para assumir respectivamente a chefia da Divisão de Recursos Humanos e Administrativa e a chefia da Divisão de Estudos e Projectos, tendo sido o respectivo despacho de nomeação publicado no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, de 6 de Janeiro de 2016. No entanto, o CCAC descobriu que os referidos dois trabalhadores não reúnem o requisito legal de ter pelo menos 5 anos de experiência profissional na respectiva área.

Segundo o que foi apurado pelo CCAC, nos anos de 1994 a 2010, o trabalhador nomeado para a chefia da Divisão de Recursos Humanos e Administrativa exerceu funções de secretário no Leal Senado e no Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, e após ter ingressado no IC em 2010, as funções que ficaram a seu cargo foram basicamente ainda as de secretariado, ou seja, antes

da sua nomeação para o cargo de chefia, nunca foi responsável ou participou em trabalhos desenvolvidos no âmbito dos recursos humanos e administração. Portanto, o CCAC considera que o referido trabalhador não reúne o requisito legal de ter pelo menos 5 anos de experiência profissional no âmbito dos recursos humanos e administração.

Relativamente à nomeação do chefe da Divisão de Estudos e Projectos, o trabalhador nomeado tinha trabalhado no sector privado e, em Julho de 2010 começou a exercer funções no IC em regime de aquisição de serviços, passando a ser contratado em regime de assalariamento pelo IC a partir de Outubro do ano seguinte. Na opinião do CCAC, a “experiência profissional na área respectiva” que a lei determina refere-se exclusivamente apenas à experiência na função pública e não abrange qualquer experiência adquirida no sector privado ou em entidades públicas em regime de aquisição de serviços. Por esta razão, a experiência profissional na função pública do referido trabalhador só pode ser contada a partir de Outubro de 2011, e assim sendo, não estava preenchido o requisito legalmente previsto para o desempenho do cargo de chefia, segundo o qual, o nomeado deve ter pelo menos 5 anos de experiência profissional.

A Lei n.º 15/2009 que estabelece as disposições fundamentais do estatuto do pessoal de direcção e chefia dos serviços da Administração Pública, determina no seu artigo 4.º que o recrutamento do pessoal de direcção e chefia deve ser feito com base em critérios de legalidade, transparência e objectividade. No processo de nomeação dos referidos dois cargos de chefia, o IC violou o princípio da legalidade. Nestes termos, o CCAC dirigiu uma recomendação ao IC, para que fossem adoptadas medidas adequadas à resolução do problema de que a nomeação daqueles dois cargos de chefia não está em conformidade com a lei. Aceitando tal recomendação, o IC solicitou, nos termos do Regulamento Administrativo n.º 26/2009, ao órgão superior a autorização para as nomeações em questão.

## Caso 4

Em 2015, o CCAC verificou que um ex-titular de cargo de chefia já aposentado de acordo com o regime de previdência foi, desde 2013, contratado pela Direcção dos Serviços de Turismo (DST) para exercer funções de técnico (índice de vencimento 600) em regime de contrato além do quadro. Uma vez que o contratado não possui um curso superior ou licenciatura, a sua contratação não respeitou a exigência relativa às habilitações académicas prevista na lei da função pública. Por isso, o CCAC emitiu uma recomendação à DST solicitando-lhe a resolução do problema. Posteriormente, a DST endereçou um ofício ao CCAC, afirmando ter rescindido o referido contrato com aquele ex-titular de cargo de chefia.

No entanto, o CCAC descobriu, posteriormente, que, após ter rescindido o contrato além do quadro em 31 de Outubro de 2015, o ex-titular de cargo de chefia não abandonou a DST, ali continuando a trabalhar em regime de aquisição de serviços desde 1 de Novembro de 2015, auferindo a retribuição mensal de 65.000 patacas. O contrato de aquisição de serviços celebrado entre ambas as partes tem um prazo de dois meses e renovável por períodos iguais.

Após a entrada em vigor da Lei n.º 12/2015, diploma regulador do recrutamento de trabalhadores dos serviços públicos em regime de contrato individual de trabalho, a DST, em 28 de Janeiro de 2016, propôs ao Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura que fosse contratado o mesmo ex-titular de cargo de chefia para exercer funções de consultor em regime de contrato individual de trabalho, vencendo mensalmente pelo índice 660 da tabela de vencimentos da função pública. A proposta para a respectiva contratação foi deferida pelo Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura em 11 de Fevereiro de 2016.

Segundo o que foi apurado pelo CCAC, as funções exercidas pelo referido ex-titular de cargo de chefia quer em regime de aquisição de serviços quer em regime de contrato individual de trabalho, não foram substancialmente diferentes

das funções por ele exercidas anteriormente quanto ao conteúdo e à natureza de trabalho, o que demonstrou que a DST, após a recomendação do CCAC sobre a ilegalidade no recrutamento mediante o contrato além do quadro, procurou recorrer a diversas formas para contornar o processo legal de recrutamento de trabalhadores e a exigência do requisito relativo às habilitações académicas legalmente previsto, continuando a contratar aquele ex-titular de cargo de chefia com as mesmas, e até melhores condições de remuneração.

De acordo com a investigação do CCAC, embora a DST alegando como motivo para a contratação que aquele ex-titular de cargo de chefia possui conhecimentos profissionais e experiência no âmbito das obras e da gestão turística, ele nunca recebeu qualquer formação ao nível do ensino superior ou profissional na área das obras nem conseguiu nunca, por si só, solucionar os problemas das obras, tendo sim, como principais funções diárias, o acompanhamento do pessoal de direcção em diversas reuniões, a revisão de actas de reuniões, o estabelecer contacto com as subunidades orgânicas, representar a DST em conferências e reuniões, dar ao pessoal de direcção conhecimento das reuniões em que participou e dirigir-lhes pareceres, entre outros.

Nos termos da Lei n.º 12/2015, a contratação de trabalhadores em regime de contrato individual de trabalho para servirem como consultores ou em funções técnicas especializadas, só é admitida em situações de escassez de profissionais ou por virtude da especial qualificação profissional do trabalhador a contratar. Na opinião do CCAC, o ex-titular de cargo de chefia não preenche as características referentes à “especial qualificação profissional”. As funções a cargo daquele ex-titular de cargo de chefia não são substancialmente diferentes das funções das carreiras gerais de técnico ou de técnico superior, não entram na esfera das funções de consultores ou técnicos especializados. Por isso, quanto à contratação em questão, não se cumpriu o requisito previsto na Lei n.º 12/2015.

Pelo exposto, o CCAC voltou a emitir uma recomendação à DST solicitando-lhe a resolução do problema daquela contratação ilegal. No seu ofício-resposta, a DST afirmou concordar com a posição do CCAC e, desde 1 de Outubro de 2016 contratou o ex-titular de cargo de chefia para exercer as funções de adjunto-técnico em regime de contrato administrativo de provimento (índice 480).

### **Caso 5**

Segundo uma denúncia recebida pelo CCAC, a prestação de serviços de suporte técnico foi sendo directa e sucessivamente adjudicada pela Universidade de Macau (UM) a uma associação durante o ano de 2015, suspeitando-se assim que o respectivo processo de aquisição de bens e serviços teria sido realizado de forma ilegal.

De acordo com a investigação do CCAC, o Centro de Investigação e Ensaios em Engenharia da UM concedeu directamente à referida associação a adjudicação da prestação dos serviços de garantia de qualidade e inspecção das obras públicas por 4 vezes e de forma sucessiva, sendo o prazo dos contratos de adjudicação fixado sempre em 3 meses. Conforme as informações obtidas, ao iniciar a adjudicação dos referidos serviços, a UM já previa que a conclusão daquelas obras públicas levaria vários anos e, o prazo de execução efectiva seria certamente superior a 6 meses.

Segundo o que foi apurado pelo CCAC, se a UM fixasse o prazo do contrato de adjudicação em um ano ou mais, o valor do contrato seria superior a 750.000 patacas e deveria, nesta situação, a aquisição de serviços ser sujeita ao processo de concurso público e à celebração de um contrato escrito de adjudicação nos termos da lei. Como não existe fundamentação suficiente para a celebração de um contrato de curto prazo, esse facto faz suspeitar que a UM tenha repartido o prazo de prestação dos serviços adjudicados com vista a contornar as regras de realização de concurso público e de celebração de contrato escrito.

Além disso, a UM explicou que já tinha celebrado um acordo de cooperação técnica, e que o projecto a adjudicar implicou um grande volume de trabalho, não existindo na UM pessoal desta área profissional, pelo que não procedeu à consulta a, pelo menos, três entidades e concedeu directamente a adjudicação de serviços à referida associação. O CCAC considera que no processo de aquisição em apreço, a adjudicação directa não foi devidamente fundamentada pela UM, violando a legislação sobre esta matéria.

Aceitando a opinião do CCAC, a UM comprometeu-se a que no futuro os processos de aquisição de bens e serviços irão ser realizados nos termos da lei, tomando medidas para que o seu pessoal tenha um melhor conhecimento da legislação sobre esta matéria. Além disso, passarão a ser programadas mais acções de formação profissional e técnica destinadas ao seu pessoal técnico, com vista a diminuir a necessidade de adjudicação de serviços de apoio técnico.

## Caso 6

Em 2016, após ter recebido várias queixas sobre situações irregulares no exercício de actividades privadas por parte de trabalhadores dos serviços públicos, o CCAC procedeu, nos termos legais, à investigação dos casos.

Na investigação de uma denúncia recebida em Novembro de 2015, o CCAC descobriu que um adjunto-técnico da Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau, detentor da licença de médico de medicina tradicional chinesa, requereu em 2009 ao então Secretário para a Segurança, autorização para assumir, em regime de acumulação de funções, a propriedade de uma clínica, sendo que esta acumulação foi autorizada pelo prazo de um ano. No termo deste prazo, o trabalhador não apresentou o pedido de renovação desta permissão de acumulação, continuando a explorar a referida clínica.

Na investigação de uma denúncia recebida em Fevereiro de 2016, o CCAC descobriu que um docente da Direcção dos Serviços de Educação e Juventude, sem

ter requerido previamente autorização para acumulação de funções, desempenhou as funções de árbitro em dois campeonatos organizados respectivamente em 2015 e 2016 por uma associação desportiva, e pelas quais recebeu retribuição.

Segundo o que foi apurado pelo CCAC sobre uma denúncia recebida em Julho de 2016, um motorista da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transporte, sem ter requerido previamente autorização para acumulação de funções, aproveitou o tempo pós-laboral para prestar serviços a uma empresa de transportes de passageiros, conduzindo um autocarro destinado aos transportes de trabalhadores de casino, e por isso recebeu a respectiva retribuição.

Nos termos do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, o exercício de funções públicas obedece ao princípio da exclusividade, sendo o exercício de actividades privadas só permitido excepcionalmente e após ter sido obtida a necessária autorização. O exercício de actividades privadas sem autorização constitui uma infracção disciplinar.

Na sequência da investigação do CCAC, constatou-se que, nos casos acima referenciados, os trabalhadores exerceram actividades privadas sem terem obtido previamente a necessária autorização, o que configura uma infracção disciplinar, pelo que o CCAC informou os serviços a que pertencem esses trabalhadores sobre essas situações. Posteriormente, aqueles serviços comunicaram ao CCAC que já tinham sido instaurados os respectivos processos disciplinares nos termos legais.

### **Caso 7**

Numa queixa recebida pelo CCAC, referia-se que um indivíduo, ao candidatar-se ao concurso de técnico aberto pela Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água (DSAMA), entregou um diploma de licenciatura emitido por uma universidade privada do Interior da China, mas não reconhecido pelo Ministério da Educação da China. Assim não teria cumprido o requisito referente às habilitações académicas, em que era exigido no aviso de recrutamento

ter um curso superior, pelo que se suspeitou de um recrutamento ilegal por parte da DSAMA.

Em 2013, o visado na queixa candidatou-se ao concurso de técnico (área de registo na inscrição marítima) aberto pela DSAMA e conseguiu ser provido no referido lugar por ter ficado classificado em segundo lugar no concurso. De acordo com o despacho datado de 24 de Julho de 2014 do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, foi contratado o visado da queixa para exercer, em regime de contrato além do quadro, as funções de técnico de 2.<sup>a</sup> classe, 1.<sup>o</sup> escalão, índice 350.

Segundo o que foi apurado pelo CCAC, ao candidatar-se ao referido concurso, o visado na queixa entregou à DSAMA um diploma de licenciatura emitido em 2011 por uma universidade privada do Interior da China, mas esta universidade só a partir de 2014 é que foi autorizada, pelo Ministério da Educação da China, a promover o ensino superior conferindo o grau de licenciatura e concedendo os respectivos diplomas. Sobre a questão dos efeitos do diploma de licenciatura em apreço, o Gabinete de Apoio ao Ensino Superior respondeu ao CCAC que quaisquer organismos (incluindo as instituições de ensino superior), quando pratiquem actos estranhos às suas atribuições ou que excedam os poderes que lhe estão conferidos, tais actos são juridicamente nulos.

No entender do CCAC, nos termos do Estatuto dos Trabalhadores da Administração e Função Pública, a habilitação académica é um dos requisitos gerais exigidos para o exercício de funções públicas e deve verificar-se mediante documento comprovativo adequado, válido e legal, até ao termo do prazo para apresentação de candidaturas fixado no aviso de abertura do concurso, sendo nulo o provimento efectuado com inobservância destes requisitos. Aceitando as opiniões do CCAC, a DSAMA determinou que o diploma de licenciatura em apreço não corresponde aos requisitos previstos no aviso de abertura de concurso para o exercício das funções de técnico, sendo extinto o respectivo provimento por ser nulo.

## Caso 8

Numa participação recebida pelo CCAC, foi indicado que o director dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos (SMG), mediante um despacho interno, subdelegou num subdirector do SMG a competência que lhe tinha sido delegada pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas, mas o referido despacho interno não foi publicado no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau (BO). Assim, levantou-se a suspeita de que aquele acto de subdelegação não tivesse sido homologado superiormente, configurando tal uma ilegalidade administrativa.

Segundo o que foi apurado inicialmente pelo CCAC, em 2009 o Secretário para os Transportes e Obras Públicas delegou no director do SMG, mediante o seu Despacho n.º 64/2009, a competência para a gestão interna do SMG. Por seu turno, o director do SMG assinou em 28 de Novembro de 2014 o Despacho Interno n.º 13/2014, para subdelegar no subdirector uma parte da competência que lhe tinha sido delegada, mas tal despacho de subdelegação de competências não foi homologado superiormente e publicado no BO nos termos da lei.

O referido despacho interno indica expressamente o exercício dos poderes conferidos pelo Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 64/2009, especificando no seu n.º 2 que é subdelegada no subdirector da SMG, X, a competência para a prática nomeadamente dos seguintes actos: “Conceder férias nos termos da legislação em vigor” e “Autorizar a prestação de serviço por turnos ou em regime de horas extraordinárias até ao limite previsto na lei”. Este despacho interno prevê no seu n.º 3 que “Por minha homologação, o subdirector pode subdelegar no pessoal de chefia as competências que forem julgadas adequadas ao bom funcionamento”.

Em resposta à consulta do CCAC, o director do SMG admitiu, no ofício datado de 28 de Abril de 2016, ter assinado em 2014 o referido despacho interno, considerando porém que o mesmo visa apenas esclarecer as

competências do subdirector previstas na lei orgânica do SMG, e negando ter subdelegado competências no subdirector, além disso, a prestação de horas extraordinárias e o gozo de férias do pessoal das subunidades lideradas por esse subdirector são autorizados pelo director.

O CCAC ficou surpreendido com o que foi afirmado pelo director do SMG, na medida em que quer quanto ao conteúdo, quer quanto à forma, o referido despacho interno é um despacho típico de subdelegação de competências e, a partir do conteúdo do texto, as pessoas comuns conseguem chegar à conclusão de que o director do SMG delegou competências no seu subdirector, mediante o referido despacho. O CCAC aprofundou a investigação, verificando que o director do SMG emitiu respectivamente em 2000 e 2012 dois despachos de subdelegação de competências semelhantes que também não foram homologados superiormente nem publicados no BO nos termos da lei.

No despacho n.º 02/2000 datado de 23 de Fevereiro de 2000 indica-se expressamente que “Para se manter o bom funcionamento da direcção, sem alteração da actual estruturação e na sequência da reunião com o pessoal de chefia destes Serviços, torna-se necessária a subdelegação de algumas competências”, “Para efeitos de dirigir a Divisão de Meteorologia, o Centro Meteorológico para a Aeronáutica, a Divisão de Instrumentos e Manutenção e o Centro de Vigilância Meteorológica, venho subdelegar no subdirector X, a competência para a prática dos seguintes actos: autorizar pedidos de férias e de prestação de horas extraordinárias e assinar o expediente.”

Além disso, apesar do director do SMG ter afirmado ser ele próprio quem autoriza o gozo de férias e a prestação de horas extraordinárias do pessoal das subunidades lideradas pelo subdirector, o CCAC constatou, através dos documentos consultados, que foi geralmente o subdirector quem autorizou a prestação de horas extraordinárias do pessoal das subunidades

por ele lideradas, e que o gozo de férias foi autorizado pelo director ou pelo subdirector.

Considerando que o referido despacho de subdelegação de competências não foi homologado pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas, nem foi publicado no BO nos termos legais, o acto da sua emissão configura uma ilegalidade administrativa, sendo que as decisões tomadas ao abrigo do mesmo despacho são também ilegais. No seu ofício dirigido ao CCAC em 2 de Dezembro de 2016, o director do SMG manifestou concordância com as opiniões do CCAC, e ratificou os actos praticados pelo subdirector e iria também proceder à alteração do despacho interno em questão.

O CCAC considera que, relativamente à investigação dos órgãos de fiscalização ou às dúvidas colocadas pelo público e órgãos de comunicação social, os serviços devem actuar com pragmatismo, explicando o que deve ser explicado e esclarecendo o que deve ser esclarecido. No entanto, perante a existência de factos claros e provados, se os serviços públicos insistem na sua posição, se se recusam a admitir erros, procurando até desculpá-los, não só não podem corrigir os erros a tempo, mas também provocam um desperdício de recursos administrativos. A título de exemplo, embora desde logo na investigação do presente caso seja óbvio existir uma situação de subdelegação de competências, o SMG negou o facto, o que levou o CCAC a solicitar e consultar mais de 800 páginas de informações documentais e a demorar cerca de 8 meses para a conclusão da investigação.

## IV. Estatística

Em 2016, os casos da área da provedoria de justiça recebidos pelo CCAC totalizaram os 658. Apresentam-se de seguida os dados estatísticos:

Assunto	N.º de casos	
<b>Regime da função pública</b>		
▪ Problemas de natureza disciplinar	56	186
▪ Gestão interna	56	
▪ Direitos dos trabalhadores	45	
▪ Recrutamento de pessoal	29	
<b>Assuntos municipais</b>		
▪ Higiene ambiental	16	40
▪ Ocupação de espaço público	7	
▪ Vendilhões	6	
▪ Licenças administrativas	4	
▪ Outros	7	
<b>Solos e obras públicas</b>		
▪ Obras ilegais	20	33
▪ Concessão de terrenos	9	
▪ Outros	4	
<b>Assuntos de tráfego</b>		
▪ Veículos / Cartas de condução	20	42
▪ Planeamento de tráfego	11	
▪ Transportes públicos	11	
<b>Assuntos laborais</b>		
▪ Conflitos laborais	15	23
▪ Trabalhador não residente	6	
▪ Trabalho ilegal	2	
<b>Aquisição de bens e serviços</b>		20
<b>Análise meteorológica</b>		80

Gestão dos corpos disciplinares e execução da lei pelos mesmos		37
Habitação económica / social		27
Administração predial		19
Subsídios do Governo		16
Cuidados de saúde		13
Protecção ambiental		9
Privacidade pessoal		8
Educação		7
Assistência / segurança social		7
Fiscalização de serviços públicos		5
Infiltração de águas em edifícios		5
Supervisão financeira		5
Supervisão do sector do jogo		4
Prestação de informações		4
Documentos de identificação		3
Serviço postal		3
Assuntos fiscais		3
Desportos		3
Pensão ilegal		2
Outros procedimentos irregulares		24
<b>Fora da competência do CCAC</b>		
▪ Matéria penal	9	30
▪ Matéria judicial	8	
▪ Questões de direito privado / Conflitos particulares	13	
<b>Total</b>		<b>658</b>

Em 2016, os pedidos de consulta recebidos pelo CCAC totalizaram os 649. Apresentam-se de seguida os respectivos dados estatísticos:

Assunto	N.º de casos	
<b>Regime da função pública</b>		
▪ Direitos dos trabalhadores	48	130
▪ Problemas de natureza disciplinar	39	
▪ Gestão interna	23	
▪ Recrutamento de pessoal	11	
▪ Deveres da função pública	9	
<b>Código de integridade</b>		18
<b>Gestão dos corpos disciplinares e execução da lei pelos mesmos</b>		64
<b>Assuntos municipais</b>		
▪ Higiene ambiental	31	51
▪ Ocupação de espaços públicos	4	
▪ Licenças administrativas	4	
▪ Vendilhões	3	
▪ Instalações públicas	2	
▪ Outros	7	
<b>Assuntos laborais</b>		
▪ Conflitos laborais	22	29
▪ Trabalhador não residente	7	
<b>Aquisição de bens e serviços</b>		18
<b>Solos e obras públicas</b>		
▪ Obras ilegais	13	24
▪ Concessão de terrenos	5	
▪ Obras públicas	2	
▪ Outros	4	
<b>Assuntos de tráfego</b>		
▪ Transportes públicos / Lugares de estacionamento	15	37
▪ Veículos / Cartas de condução	13	
▪ Planeamento de tráfego	9	

Habitação económica / social		27
Cuidados de saúde		20
Educação		12
Subsídios do Governo		12
Administração predial		11
Assuntos fiscais		7
Assistência / segurança social		6
Fiscalização de serviços públicos		5
Documentos de identificação		5
Protecção ambiental		5
Segurança contra incêndios		5
Licença de actividades imobiliárias		5
Supervisão financeira		4
Privacidade pessoal		4
Supervisão do sector do jogo		2
Infiltração de águas em edifícios		2
Direitos do consumidor		2
Análise meteorológica		2
Direito à residência		2
Desportos		2
Competências e funções do CCAC / Legislação		26
Outros procedimentos irregulares		19
Fora da competência do CCAC		
▪ Matéria penal	35	93
▪ Matéria judicial	25	
▪ Questões de direito privado / Conflitos particulares	33	
<b>Total</b>		<b>649</b>