

SECÇÃO III
PROVEDORIA DE JUSTIÇA



SECÇÃO III

PROVEDORIA DE JUSTIÇA

I. Introdução

Como é do conhecimento geral, os trabalhos de provedoria de justiça são muito diferentes dos de combate à corrupção tanto no âmbito das medidas processuais, como do rumo da investigação ou das vias de solução. Relativamente ao resultado das investigações, os trabalhos de provedoria de justiça visam aperfeiçoar o funcionamento e a actividade dos serviços públicos, ou dos órgãos ou entidades legalmente previstas, para que os mesmos prossigam, da melhor forma, o interesse público, enquanto que os trabalhos de combate à corrupção têm por objectivo levar os infractores à justiça por práticas de actos de corrupção ou de fraude.

Ao longo do tempo, o CCAC tem utilizado rigorosa e plenamente as competências que lhe são conferidas pela Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção para exercer os poderes legais de fiscalização no âmbito das competências da provedoria de justiça. No que respeita aos assuntos, tais como aqueles que são de mera gestão de pessoal ou de organização de trabalhos internos, que não caem no âmbito de actos ou de procedimentos administrativos regulados pelo Código do Procedimento Administrativo, o CCAC, não tendo competência para intervir, só pode prestar apoio, quando muito, no encaminhamento ou na comunicação dos mesmos aos serviços pertinentes.

É de esclarecer que, nos termos do artigo 10.º da Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção, a actividade do CCAC é independente dos meios de impugnação administrativa e contenciosa previstos na lei e não suspende nem interrompe prazos de qualquer natureza. Daí se verifica que o papel do CCAC no

âmbito da provedoria de justiça não é como o de outros órgãos de recurso onde se encontram procedimentos relativos aos mecanismos de reclamação previstos legalmente, tais como o processo disciplinar, o procedimento ou recurso judicial, ou o recurso administrativo. Por outras palavras, se os cidadãos não estiverem satisfeitos com as decisões tomadas neste tipo de procedimentos, devem reclamar ou recorrer, nos termos da lei, para os órgãos competentes dentro do prazo legal. Obviamente, os cidadãos podem também apresentar ao CCAC queixas ou denúncias no âmbito da provedoria de justiça e o CCAC procederá, nos termos da lei, à investigação das eventuais práticas de ilegalidade ou irregularidade administrativa no âmbito das suas competências de fiscalização, tendo como objectivo aperfeiçoar o funcionamento e a actividade dos serviços públicos, ou dos órgãos ou entidades legalmente previstas, por forma a que os mesmos realizem melhor a igualdade e a justiça, prosseguindo e salvaguardando o interesse público.

No processo de tratamento de casos, não poupando na grande quantidade de tempo e recursos humanos investidos, o CCAC analisa cuidadosamente os dados de prova recolhidos, aferindo com cautela da existência, ou não, de ilegalidades e irregularidades administrativas nas decisões e nos procedimentos levados a cabo pelos serviços públicos, ou pelos órgãos ou entidades legalmente previstas, esclarecendo posteriormente aos respectivos serviços públicos a posição do CCAC através do mecanismo legal de sugestão de melhoria ou de recomendação, com vista a atingir o objectivo de instar os serviços públicos a cumprirem rigorosamente a lei no exercício das suas atribuições, aperfeiçoando a qualidade da governação e salvaguardando o interesse público.

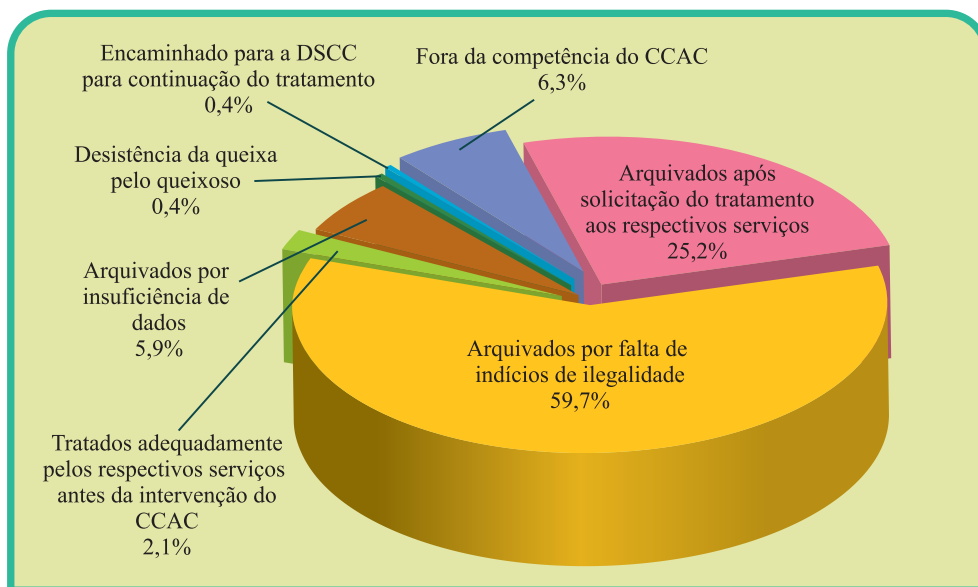
Em 2020, durante o período da epidemia, tendo como pressuposto o respeito pelo princípio da legalidade, o CCAC tomou em consideração a viabilidade da cooperação interdepartamental e investigou cada caso com uma atitude pragmática.

É encorajador que no decorrer da investigação, as diligências de investigação levadas a cabo pelo CCAC, nomeadamente a solicitação de documentos, inquirição ou depoimento, foram respondidas pelos serviços ou entidades pertinentes de forma colaborativa. A par disso, na sequência das investigações efectuadas, as sugestões ou recomendações, quer apresentadas individualmente àqueles, quer publicamente divulgadas, pelo CCAC, foram todas aceites pelos serviços ou entidades em causa, sendo que alguns deles assumiram ainda um compromisso mais activo, tendo tomado imediatamente medidas correctivas ou de melhoramento. Embora exista ainda espaço para melhorias, tudo isto demonstra que o Governo da RAEM está disposto a encarar os problemas relativos aos procedimentos ou actos administrativos relativamente aos quais a sociedade e os cidadãos prestam muita atenção, devendo esta atitude de coragem para melhorar a acção governativa merecer real reconhecimento e elogio.

Em relação à instauração de processos, até final de 2020, foram instruídos um total de 282 casos no âmbito da provedoria de justiça do CCAC.

Incluindo os casos transitados do ano transacto, a Direcção dos Serviços de Provedoria de Justiça concluiu um total de 238 casos, dos quais 60 foram arquivados depois de ter sido solicitado tratamento aos respectivos serviços, com aceitação das opiniões apresentadas ou promessa de tratamento, sendo que 178 foram arquivados por outros motivos diversos. Destes, 142 casos foram arquivados por não terem sido encontrados indícios de ilegalidade na sequência da investigação, 5 foram adequadamente tratados pelos serviços em causa antes da intervenção do CCAC, 14 foram arquivados por insuficiência de dados, 1 caso de desistência da queixa por parte do queixoso, 1 caso foi encaminhado para a Direcção dos Serviços contra a Corrupção para efeitos de tratamento e 15 casos encontravam-se fora do âmbito de competência do CCAC.

Estadística dos casos concluídos pela Direcção dos Serviços de Provedoria de Justiça em 2020



Para além disso, em 2020, o CCAC recebeu um total de 321 pedidos de consulta e de informação no âmbito da provedoria de justiça. Concluindo, em relação aos pedidos de consulta e de informação em 2020, registou-se que os pedidos mais frequentes continuaram a estar relacionados com o regime da função pública, tratamento de infracções rodoviárias e obras ilegais.

“Nome e Caso Verdadeiros, Supervisão Rigorosa” é um dos rumos do desenvolvimento da construção de uma sociedade íntegra a longo prazo. Em 2020, através de diversos meios de divulgação, o CCAC esclareceu aos cidadãos que a apresentação presencial de queixas e de denúncias identificadas é devidamente protegida pelo mecanismo de confidencialidade. A apresentação de queixas ou denúncias identificadas, com a disponibilização de informações de contacto, ajuda o CCAC a aceder, de forma precisa, a informações que podem tornar-se essenciais na investigação e a verificar indícios de ilegalidade ou irregularidade

administrativa, com vista a minimizar a probabilidade de arquivamento de casos devido ao facto de não reunirem condições para respectiva investigação. O CCAC tem tratado de forma flexível as queixas e denúncias anónimas. Desde que existam indícios preliminares nessas queixas e denúncias anónimas que reúnam condições para a instauração do respectivo processo de investigação, mesmo que não sejam fornecidas informações claras e precisas directamente pelo queixoso ou denunciante, far-se-á sempre o possível para investigar o caso referido e recolher as provas no âmbito das competências legais, tentando contornar as dificuldades relativas à insuficiência de informações, tratando assim com seriedade e responsabilidade todas as queixas e denúncias, incluindo as queixas e denúncias anónimas. No entanto, não se pode negar que o CCAC precisa sempre do apoio dos cidadãos no sentido de obter informações consideradas úteis e necessárias para a instauração de investigações, procurando resolver, com a maior brevidade possível, as preocupações dos cidadãos.

II. Resumo de sindicância

“Relatório de investigação sobre os 74 processos de concessão de terrenos por arrendamento, a título provisório em que foi declarada a caducidade das concessões”

A Administração Pública começou, a partir de Março de 2010, a rever individualmente os casos em que o aproveitamento de terrenos não foi concluído dentro do prazo de aproveitamento definido nos contratos ou em que o prazo de arrendamento dos terrenos já expirou e, a partir de 2015, declarou sucessivamente a caducidade da concessão de vários terrenos. Posteriormente, verificaram-se afirmações públicas, por várias vezes, através dos órgãos de comunicação social, de que é irrazoável a disposição da Lei n.º 10/2013 (Nova Lei de Terras), segundo a qual caduca imediatamente a concessão quando não for concluído o aproveitamento do terreno até ao termo do prazo de arrendamento, pelo que solicitou-se uma alteração à nova Lei de Terras.

Tendo procedido a uma análise global dos 74 processos de concessão de terrenos cuja caducidade da concessão foi declarada, consultando, a saber, mais de mil volumes dos processos da concessão dos terrenos, de planeamento arquitectónico e de obras, ouvido o depoimento e esclarecimentos dos respectivos trabalhadores, e fazendo uma comparação com os regimes jurídicos das regiões vizinhas, o CCAC considera que, todos os concessionários dos terrenos envolvidos nos processos em causa não cumpriram as cláusulas dos contratos de concessão provisória por arrendamento, sendo que alguns deles solicitaram a alteração do aproveitamento do respectivo terreno, ou atrasaram-se na apresentação, aos serviços competentes, do projecto de arquitectura relativo ao aproveitamento do terreno, e outros houve que não deram seguimento activo ao projecto de arquitectura apresentado, sendo que o ponto comum a todos reside no facto de não terem conseguido concluir o projecto inicial de aproveitamento do terreno. Só depois de obter a concessão provisória do terreno é que os respectivos concessionários, com base em fundamentos diversos, solicitaram, uma ou mais vezes, a modificação do aproveitamento dos terrenos ou a alteração da sua finalidade, sendo que quase nada dos projectos de arquitectura inicialmente apresentados correspondia ao estipulado nos respectivos contratos iniciais de concessão. Este comportamento de cumprimento não pontual das obrigações contratuais é manifestamente contrário ao princípio da boa fé nas relações jurídicas contratuais, e até mesmo a conduta de alguns concessionários dos terrenos revela claramente o seu desinteresse em cumprir as obrigações estipuladas no contrato inicial de concessão provisória por arrendamento, os concessionários tentaram apenas, através de constantes solicitações à Administração Pública para alterar a finalidade dos terrenos, ampliar a dimensão e a altura dos edifícios a construir, para encontrar uma possibilidade de maximização dos seus interesses.

Em relação ao surgimento de dúvidas na sociedade quanto ao adiamento, por parte da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), na apreciação e na aprovação dos pedidos, o que teria feito com que

os concessionários dos terrenos não conseguissem concluir o aproveitamento de terrenos dentro dos prazos de arrendamento previstos, o CCAC entende que essas acusações não são procedentes porque todos os casos resultaram do facto de os concessionários não terem apresentado, atempadamente, projectos de arquitectura que satisfizessem, pelo menos, as cláusulas originais dos contratos da concessão, ou do facto de os concessionários não terem procedido, atempadamente, ao devido acompanhamento após a apreciação e aprovação dos seus projectos por parte da DSSOPT. Para além disso, sempre que os projectos de arquitectura apresentados pelos concessionários dos terrenos não estejam, manifestamente, em conformidade com as exigências iniciais, a DSSOPT necessita de proceder a um novo estudo sobre o planeamento urbanístico, sendo inevitável um maior gasto de tempo na consulta de opiniões de outras entidades competentes. Isto não significa que a DSSOPT tenha adiado a apreciação e aprovação dos projectos, antes pelo contrário, é a violação manifesta das condições iniciais do contrato de concessão provisória pelo concessionário que provocou atraso no aproveitamento dos terrenos.

Quer a nova, quer a antiga Lei de Terras, dispõem que compete aos concessionários de terrenos pedir a modificação do aproveitamento dos terrenos ou a alteração de finalidade dos terrenos, existem, todavia, algumas limitações aplicáveis. Nos termos do artigo 107.º da antiga Lei de Terras, a autorização, ou não, de tais pedidos dos concessionários depende da discricionariedade da Administração Pública, sempre que ao deparar-se com um pedido com intuíto especulativo, deve indeferir o pedido nos termos da lei. Por outro lado, os artigos 140.º e 141.º da nova Lei de Terras dispõem expressamente sobre a alteração de finalidade da concessão e modificação de aproveitamento do terreno exigidas pela alteração do planeamento urbanístico. Para além disso, quer a nova, quer a antiga Lei de Terras, regulam também que, os concessionários dos terrenos têm o dever de concluir o aproveitamento do terreno dentro do prazo de aproveitamento fixado inicialmente ou do prazo prorrogado. Mesmo que os projectos de arquitectura apresentados não sejam aprovados, não é interrompida nem suspensa a contagem

do prazo de aproveitamento do terreno, a não ser que os concessionários tenham apresentado o respectivo pedido. Assim, só a partir do momento em que a Administração Pública acabou por executar efectivamente as disposições da Lei de Terras relativamente à declaração da caducidade de concessão dos terrenos é que os concessionários dos terrenos tentaram aproveitar o facto de se registarem atrasos na apreciação e aprovação dos projectos por parte da Administração Pública, e o facto do eventual não cumprimento das responsabilidades da Administração Pública no âmbito do planeamento urbanístico ou das infra-estruturas, como causas de excepção, no sentido de justificar o não cumprimento das obrigações que sobre eles recaía, no que respeita ao aproveitamento dos terrenos constantes dos contratos de concessão. O CCAC considera que tais explicações são inconvincentes.

Simultaneamente, houve falta de rigor na fiscalização, por parte da DSSOPT, no que diz respeito ao cumprimento dos contratos de concessão de terrenos, não cumprindo, no passado, as suas responsabilidades de tomar iniciativa relativamente à fiscalização e ao acompanhamento da situação do cumprimento dos contratos de concessões provisórias dos terrenos por parte dos concessionários, nem tendo acompanhado, atempadamente, as situações em que os respectivos terrenos poderiam reunir condições que preenchiam os requisitos das disposições legais relativamente à caducidade das concessões provisórias, fazendo assim com que muitos terrenos ficassem desaproveitados durante muito tempo por não terem sido utilizados adequadamente. Estas situações suscitaram, na sociedade, muitas dúvidas negativas sobre os trabalhos da gestão de terrenos por parte do Governo, situação essa que merece uma profunda reflexão e revisão por parte das autoridades competentes.

O contrato de concessão por arrendamento de terreno não é um mero contrato civil, tendo a natureza de contrato administrativo. A Administração Pública tem os poderes de fiscalização e punitivo para fiscalizar o cumprimento das obrigações contratuais das concessões por arrendamento de terrenos por

parte dos concessionários. No entanto, nos vários processos de concessão dos terrenos, verificaram-se situações em que parecia que os concessionários ocupavam a posição predominante. Muitas vezes, quando os concessionários apresentaram pedidos de alteração da finalidade dos terrenos ou de modificação do aproveitamento dos terrenos, entre outros, conseguiram a realização de análises e estudos por parte da DSSOPT, sendo raro que tivesse sido tomada, desde logo, uma atitude firme relativamente ao indeferimento dos pedidos que não preenchessem os necessários requisitos. A Administração Pública deve fazer uma revisão no sentido de procurar desempenhar bem o seu papel predominante nos contratos de arrendamento de terrenos, acompanhando e fiscalizando, de forma atempada e empenhada, o cumprimento das obrigações estabelecidas nos contratos de concessão dos terrenos por parte dos concessionários, adoptando medidas adequadas e uma atitude transparente, com vista a salvaguardar o interesse geral da população de Macau, aperfeiçoando a fiscalização e gestão do aproveitamento dos solos, indeferindo expressamente os pedidos que não estejam em conformidade com a lei ou com a intenção original dos contratos de concessão, por forma a assegurar que os recursos dos solos de Macau possam ser aproveitados de forma eficaz e completa, nos termos da nova Lei de Terras e das cláusulas dos contratos de concessão.

Quanto a isso, o CCAC sugeriu à Administração Pública que, na apreciação e aprovação dos projectos de arquitectura apresentados pelos concessionários, deve ponderar, simultaneamente, o equilíbrio entre o interesse público e o interesse privado, sobretudo, deve ter como objectivos primordiais o aproveitamento pleno e oportuno dos recursos dos solos e o desenvolvimento urbano sustentável.

O CCAC refere ainda que as 74 decisões sobre a concessão dos terrenos em causa foram tomadas pelo Governo de Macau ainda sob administração portuguesa, sendo que algumas concessões provisórias por arrendamento foram concedidas com dispensa de concurso público sem que se tenha encontrado nenhuma

justificação para tal nos pareceres, e sem sequer se ter invocado para tal qualquer disposição legal pertinente. O CCAC reforça que o concurso público deve ser a normalidade e a concessão directa uma excepção. A Administração Pública, no desenvolvimento dos procedimentos de concessão provisória de terrenos no futuro, deverá cumprir com o disposto na nova Lei de Terras, segundo a qual a concessão provisória é precedida de concurso público, e só quando estiverem preenchidos os pressupostos específicos pode ser dispensado o concurso público. Para além disso, deve ser cumprido atempadamente o disposto no artigo 166.º da nova Lei de Terras, ou seja, caso o concessionário não conclua o aproveitamento do terreno dentro do prazo de aproveitamento do terreno, sem ser necessário provar a sua culpa, pode ser iniciado um estudo sobre a exequibilidade da aplicação do respectivo mecanismo sancionatório, incluindo a aplicação de multa e a declaração da caducidade da concessão provisória por arrendamento; por outro lado, quando expirar o prazo de arrendamento do terreno, deve ser obrigatória a declaração de caducidade de concessão provisória por arrendamento do terreno, por forma a libertar os direitos do terreno em causa, para que o mesmo possa ser aproveitado novamente. Só assim será feita uma aplicação atempada e correcta da lei e os interesses relativos aos recursos públicos podem ser salvaguardados eficazmente.

Relativamente às referidas conclusões da investigação divulgadas pelo CCAC, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas afirmou publicamente que atribuía grande importância às mesmas e prometeu que se iria proceder a uma revisão e reflexão neste âmbito, envidando todos os esforços para melhorar o mecanismo de gestão de solos, no sentido de permitir o aproveitamento mais adequado e eficaz dos solos nos termos da lei. Referiu também que a RAEM vai continuar a gerir, de forma rigorosa, os terrenos do Estado nos termos da Lei de Terras. Em relação aos terrenos cuja concessão foi declarada caducada nos termos da lei e aos outros terrenos disponíveis, a RAEM irá atender às necessidades do desenvolvimento global da sociedade, utilizando de forma eficaz e racional, os recursos de solos, a fim de atingir o objectivo do desenvolvimento sustentável.

III. Resumo de inquéritos

(I)

Concessões prudentes do erário público e supervisão não negligente

Em Julho de 2018, o CCAC recebeu informações relativas ao caso da concessão de empréstimos à Viva Macau remetidas pelo Conselho Administrativo do Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização (FDIC). Nesse âmbito, o CCAC procedeu à instauração de um inquérito, a fim de efectuar uma revisão integral do processo da concessão de empréstimos de apoio, partindo de várias perspectivas, nomeadamente do ponto de vista das infracções criminais, das infracções administrativas e da responsabilidade disciplinar.

Após uma recapitulação do desenvolvimento da concessão dos cinco empréstimos de apoio à Viva Macau pelo FDIC no valor total de 212 milhões de patacas entre 2008 e 2009, o CCAC constatou que a Air Macau, afectada igualmente pelo tsunami financeiro da altura, tinha pedido também apoio ao Governo da RAEM. Em 2009, o Governo da RAEM, enquanto sócio da Air Macau, concedeu apoio àquela sociedade através da injeção de um montante de cerca de 215 milhões de patacas. Relativamente à Viva Macau, considerando que o encerramento daquela sociedade privada iria provocar um impacto negativo tanto para viajantes com bilhetes reservados como para o próprio mercado de turismo de Macau, o Governo da RAEM decidiu conceder apoio financeiro sob a modalidade de concessão de empréstimo sem juros através do FDIC. Os membros do Conselho Administrativo do FDIC não possuíam conhecimentos profissionais sobre a exploração e operação financeira da indústria da aviação, não tendo sido criada uma comissão de apreciação, integrando indivíduos com experiência profissional na respectiva área, nem tendo sido convidados profissionais, que pudessem contribuir para a tomada de decisões, para participar nas reuniões.

Quanto à existência ou não de actos violadores de disposições penais (nomeadamente crimes de burla, de emissão de cheque sem provisão, de falência intencional, de falência não intencional, de frustração de créditos, de favorecimento de credores ou de corrupção activa) nos actos da Viva Macau, bem como dos seus sócios e administradores, após análise, apurou-se que os indivíduos em causa não elaboraram demonstrações financeiras e contas contabilísticas rigorosas relativamente à Viva Macau, podendo esta conduta consubstanciar um crime de falência não intencional. No entanto, o direito à apresentação de queixa desse crime já se encontra extinto devido ao facto de o respectivo prazo ter já expirado. Para além disso, não há indícios suficientes que demonstrem que os restantes actos praticados apresentassem elementos constitutivos dos eventuais correspondentes crimes. Por outro lado, face às provas existentes, não se apurou que se verificassem os elementos legais constitutivos dos crimes de corrupção passiva para acto ilícito, de abuso de poder ou de prevaricação nos actos dos membros do Conselho Administrativo do FDIC e dos trabalhadores da Administração Pública envolvidos nos procedimentos.

No entanto, na sequência da investigação do CCAC, constatou-se que os documentos da Viva Macau estavam dispersos e desorganizados e, por sua vez, a sócia qualificada da Viva Macau a “Eagle Airways Holdings Limited”, apresentou livranças como garantia, mas as autoridades competentes nunca examinaram de forma rigorosa a sua capacidade de reembolso. Para além disso, não foi efectuada uma avaliação financeira da Viva Macau, sendo que aquela sociedade nunca cumpriu qualquer dos acordos de empréstimo e, mais ainda, pediu continuamente o adiamento das datas de liquidação dos mesmos. Simultaneamente, uma parte do valor do empréstimo de apoio foi utilizada, na altura, para pagar os mútuos concedidos anteriormente à sociedade por alguns administradores da Viva Macau a título particular, ao invés da utilização directa do respectivo montante para o melhoramento da situação de exploração da sociedade em conformidade com as exigências do acordo de apoio celebrado com

o FDIC, e não foi apresentado, dentro do prazo fixado, ao FDIC o relatório sobre a aplicação concreta dos respectivos montantes de apoio, tal como estipulado no acordo. Todos estes actos são violadores do acordo de empréstimo e tal poderá fazer incorrer em responsabilidade civil contratual. No entanto, os membros do Conselho Administrativo do FDIC assumiram uma atitude negligente, colocando a Administração Pública numa posição completamente passiva.

Por outro lado, a Viva Macau não é uma das pequenas e médias empresas previstas nas respectivas disposições legais vigentes, pelo que a apreciação, autorização e tratamento dos pedidos de apoio financeiro careciam de um fundamento legal que pudesse ser directamente citado. Para além disso, não foi realizada nenhuma análise sobre a situação financeira da “Eagle Airways” – a avalista destes empréstimos de valor consideravelmente elevado, facto crucial que teve como consequência que o FDIC não tenha conseguido posteriormente cobrar, com sucesso, as dívidas junto da avalista na sequência da declaração de falência da Viva Macau. Obviamente, no decorrer do processo de apreciação e aprovação dos pedidos de empréstimos da Viva Macau por parte do FDIC, encontram-se graves insuficiências na recolha de documentos, na análise de informações, na exigência com a qualidade de relatórios, bem como nos trabalhos de supervisão, faltando obviamente um acompanhamento eficaz e apertado. Os actos praticados pelos trabalhadores da função pública em causa revelam descuido, deficiência, negligência e foram mesmo omissivos, o que configura obviamente responsabilidade disciplinar ou demonstra o não cumprimento das devidas responsabilidades e deveres de supervisão.

Neste sentido, o CCAC sugere uma promoção e um aperfeiçoamento, com a maior brevidade possível, do sistema de supervisão no âmbito da utilização de apoios do FDIC, com recurso a uma regulamentação própria, por via legislativa, e sobretudo é necessário criar um mecanismo completo de garantia dos empréstimos, estabelecendo expressamente que os empréstimos de montantes elevados

concedidos pelo FDIC devam ser garantidos por activos com capacidade efectiva para pagamento, devendo também proceder-se à apreciação rigorosa dos activos dos avalistas, assegurando assim que os empréstimos concedidos possam ser pagos através desses activos nos casos de não pagamento pontual pelos devedores, evitando, deste modo, o dispêndio de recursos para iniciar procedimentos legais que, em última análise, se demonstram infrutíferos na recuperação dos empréstimos. Simultaneamente, sugere também que é necessário criar um mecanismo de alerta e controle de risco indispensável para garantir que os fundos públicos da RAEM não sejam alvo de abuso em virtude de uma supervisão não rigorosa e de situações de excesso de confiança. O CCAC chama a atenção a todos os dirigentes e trabalhadores da função pública da RAEM, independentemente dos seus conteúdos funcionais e dos seus cargos, para garantir a observância do dever de isenção dos trabalhadores da função pública no exercício de funções, com vista a assegurar uma imagem de imparcialidade e de integridade dos dirigentes e trabalhadores da função pública.

Em relação ao resultado da investigação publicado por parte do CCAC, vários titulares dos principais cargos do Governo da RAEM deram-lhe muita atenção e manifestaram publicamente a sua importância. O Chefe do Executivo exortou pessoalmente o Secretário para a Economia e Finanças para proceder a uma revisão global dos procedimentos de apreciação e autorização dos pedidos de empréstimos concedidos pelo FDIC, aperfeiçoar os critérios de apreciação e autorização e o respectivo mecanismo de supervisão, devendo controlar com mais rigor a apreciação e autorização dos pedidos de concessão de empréstimos ou de garantia de créditos de grandes somas, exigindo-se expressamente que os respectivos montantes sejam garantidos por activos com capacidade efectiva para pagamento, no sentido de minimizar os riscos a suportar pelo Governo em caso de dificuldades de liquidação; para além disso, exigiu-se ainda que sejam revistos globalmente os diplomas legais aplicáveis ao FDIC, incluindo no que respeita à revisão e aperfeiçoamento do Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Industrial e de

Comercialização vigente e de outros diplomas específicos relativos à concessão de empréstimos e de itens subsidiados por parte do FDIC, a fim de definir claramente, sob a forma de diploma legal, as condições de apreciação e autorização, o mecanismo de supervisão, e as sanções por infracções, etc. O Secretário para a Economia e Finanças já instruiu o FDIC para proceder a uma revisão global e corrigir as deficiências, no sentido de aperfeiçoar os procedimentos de apreciação, autorização e supervisão de empréstimos e criar um mecanismo de alerta e controle de risco, bem como aperfeiçoar o regulamento para colmatar efectivamente as lacunas e assegurar, nos termos da lei, um aproveitamento razoável e adequado do erário público.

A fim de consolidar os efeitos posteriores da investigação, o CCAC organizou especialmente um encontro e intercâmbio com os representantes de todos os fundos de natureza pública de Macau, tendo ali tomado como referência o caso da concessão de empréstimos à Viva Macau e apresentado opiniões e sugestões de melhoramento sobre a boa utilização dos activos públicos por esses fundos autónomos de Macau; a Administração Pública prometeu iniciar os trabalhos de aperfeiçoamento das leis e regulamentos relacionados com o regime de apreciação e autorização de fundos, exigindo assim aos responsáveis dos fundos que apresentassem os eventuais problemas relativos às deficiências legais e os problemas detectados na prática, bem como apresentassem outras opiniões, cabendo ao Governo da RAEM proceder à compilação dessas opiniões e ao seu acompanhamento.

(II)

Não trabalhe, ainda que a tempo parcial, para ganhar dinheiro extra. Isso é uma infracção disciplinar!

O CCAC recebeu uma denúncia, na qual se referia que um agente policial do Corpo de Polícia de Segurança Pública (CPSP) vendeu, em regime de tempo parcial e ilegalmente, produtos de beleza através da *Internet*, solicitando-se a intervenção e investigação do CCAC.

Na sequência da investigação, apurou-se que, a partir de 2018, aquele agente policial criou uma página específica na *Internet*, vendendo produtos de beleza através de várias plataformas de compra e venda. Verificou-se ainda que aquele agente policial tinha carregado várias vezes, na *Internet*, fotografias e vídeos em que se podem ver os produtos de beleza na sua posse, com o intuito de destacar e promover os efeitos dos respectivos produtos. Além disso, apurou-se ainda que o mesmo tinha vendido produtos de beleza aos seus colegas no local de trabalho.

Depois de o CCAC ter dado conhecimento da situação deste caso ao CPSP, este último instaurou um processo disciplinar contra o referido agente policial, comprovando-se, posteriormente, que o referido agente policial tinha violado os deveres previstos na alínea f) do n.º 2 do artigo 12.º e na alínea b) do artigo 16.º do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau, tendo-lhe sido aplicada uma pena disciplinar de multa.

(III)

Equidade mostrada com a uniformização de padrões

Um cidadão apresentou uma queixa, na qual referia que ele próprio já tinha concluído uma obra de instalação de condutas de drenagem de ar-condicionado num espaço interior, dentro do prazo estipulado e de acordo com as exigências apresentadas pelo Instituto para os Assuntos Municipais (IAM), relativas a

melhoria da situação relativa aos pingos de água do ar-condicionado. No entanto, o mesmo não procedeu à remoção das condutas de drenagem desactivadas, continuando estas expostas, apesar de já não gotejarem, pelo que foi punido, mais uma vez, pelo IAM aquando do trabalho de subsequente fiscalização, com fundamento no facto de “as condutas de drenagem ainda estarem expostas”. O queixoso considerou injusta a sanção aplicada pelo IAM e solicitou a intervenção do CCAC para investigação.

Após investigação, verificou-se que o IAM, ao proceder ao respectivo trabalho de subsequente fiscalização, confirmou que não havia pingos de água, mas como as condutas de drenagem de ar-condicionado estavam ainda expostas, o IAM confirmou, sem mais rodeios, que o queixoso não tinha ainda cumprido as recomendações técnicas do IAM para evitar o problema dos pingos de água proveniente do ar-condicionado dentro do prazo fixado pelo IAM. Posteriormente, o queixoso foi sancionado de acordo com o “Regulamento Geral dos Espaços Públicos” e respectivo “Catálogo das Infracções”.

O CCAC verificou, através do conteúdo da notificação para melhoria do problema de pingos de água de ar-condicionado, que o IAM tem por objectivo exortar o queixoso a efectuar, no prazo fixado, os necessários trabalhos de reparação para evitar a queda de pingos de água de ar-condicionado. A “instalação das condutas de drenagem de ar-condicionado nos espaços interiores” é um dos exemplos que se apresenta como uma recomendação técnica e, desde que essa medida evite a queda dos pingos de água de ar-condicionado no espaço público, deve considerar-se satisfeita a exigência constante da notificação. Tendo o queixoso concluído os trabalhos de reparação para evitar os pingos de água do ar-condicionado dentro do prazo estipulado, o IAM não tinha fundamento legal para penalizar o queixoso por ter encontrado condutas de drenagem desactivadas expostas. Na fase de acusação e sanção, o queixoso reiterou várias vezes as melhorias introduzidas, mas o IAM ignorou-as e só analisou as melhorias relatadas depois de o queixoso ter apresentado reclamação sobre a decisão sancionatória.

O CCAC considerou ainda que, se o IAM analisasse, o mais cedo possível, a situação de melhoria relatada e as fotografias comprovativas fornecidas pelo queixoso, tomando, nomeadamente, medidas para verificar a situação real com uma atitude pragmática, não só poderia evitar polémicas e dúvidas desnecessárias, como também poderia evitar procedimentos desnecessários posteriores, poupando assim recursos humanos. Além disso, o presente caso revelou também que a visão do IAM na acusação não era exactamente igual à sua visão após a apresentação da reclamação do queixoso, chegando mesmo a verificar-se que diferentes pessoas responsáveis pelo tratamento de casos podem ter diferentes entendimentos num mesmo contexto. Para evitar que se levantem dúvidas, relativas à falta de rigor no reconhecimento de infracções ou de factos ilícitos, por parte do IAM, no decorrer de acusações relativas aos problemas dos pingos de água de ar-condicionado, o IAM deve adoptar medidas para uniformizar a posição do seu pessoal em relação a situações que são idênticas.

Assim, o CCAC informou o IAM sobre a situação e apresentou as respectivas opiniões. O IAM afirmou, na sua resposta, que tinha aceiteado as opiniões do CCAC e iria reapreciar as informações apresentadas na fase de reclamação do queixoso e na fase de audiência. Por fim, concluiu-se que as melhorias introduzidas pelo queixoso eram suficientes para evitar a queda dos pingos de água de ar-condicionado para o espaço público, pelo que foi retirada a respectiva decisão sancionatória.

(IV)

Dúvidas sobre a legalidade devido a demasiada benevolência na transição para o novo regime

Um técnico na área da construção, inscrito na Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), e que exerce funções há vários anos naquela área, apresentou uma queixa, na qual referia que, após a entrada em vigor da Lei n.º 1/2015 (Regime de qualificações nos domínios da construção

urbana e do urbanismo), a referida Direcção de Serviços tem vindo a conceder “autorização condicionada” aos técnicos requerentes da inscrição para o exercício de funções que não preencham os requisitos legais para o efeito, duvidando da falta de fundamento legal para o efeito e da injustiça para com outros requerentes que preenchem os requisitos legais, solicitando a intervenção do CCAC para efeitos de investigação.

Nos termos da Lei n.º 1/2015, os titulares dos graus académicos ali legalmente previstos, e que em 5 de Janeiro de 2015 se encontrem inscritos na DSSOPT, ou que já exerçam funções nos domínios da construção urbana e do urbanismo em Macau, ficam dispensados do requisito da conclusão do estágio e da aprovação no exame de admissão, podendo assim obter a cédula profissional no domínio da construção, desde que requeiram o registo, junto do Conselho de Arquitectura, Engenharia e Urbanismo, no prazo de dois anos a contar de 1 de Julho de 2015. Se os mesmos não estiverem inscritos, ou tenham estado inscritos, por um período inferior a um ano, à data acima referida, a inscrição ou a renovação da inscrição fica dependente, nos termos da lei, da frequência de uma acção de formação especial organizada pela DSSOPT.

Na sequência da investigação, apurou-se que, após a entrada em vigor da Lei n.º 1/2015, a DSSOPT procedeu, de facto, à “autorização condicionada” dos requerentes que não preenchiam os requisitos legais, não se tendo, no entanto, encontrado qualquer informação que demonstrasse o respectivo fundamento legal. Para os casos de inscrição com menos de um ano ou para os novos pedidos de inscrição de requerentes que ainda não tenham concluído a acção de formação especial, a DSSOPT tomou a medida provisória de conceder “autorização condicionada”, porque teve em consideração que a Lei n.º 1/2015 constitui o primeiro diploma legal que introduz o regime de acreditação da qualificação profissional no sector da construção de Macau, e que durante a aplicação da nova lei, foram recebidas opiniões do sector em causa, segundo as quais alguns

técnicos especializados em obras de construção não consideraram inicialmente, no seu plano profissional, proceder à inscrição para o exercício das respectivas funções, sendo que quando se deparavam com ocasiões para exercer a profissão, perdiam, muitas vezes, essas oportunidades por não terem tido tempo suficiente para concluir as acções de formação especial, não conseguindo assim obter a cédula profissional. Por isso, ao permitir que esses indivíduos concluam as acções de formação especial dentro de um prazo definido, poder-se-iam autorizar os seus pedidos de inscrição ou renovação de inscrição, auxiliando, assim, o sector a transitar, sem sobressaltos, para o novo regime. No entanto, a participação ou não dos requerentes em acções de formação especial depende de vários factores, como por exemplo, se a DSSOPT vai organizar acções de formação, quando é que essas acções de formação começam, ou verificar-se a impossibilidade de os requerentes poderem comparecer às aulas por motivos diversos, etc. Mais, a DSSOPT exige que os técnicos frequentem, em dois sábados consecutivos, uma acção de formação com a duração total de 10 horas, sendo que só assim lhes será reconhecida a conclusão da acção de formação. Por isso, a situação da acção de formação especial não se mostrar concluída aquando da apresentação do pedido de inscrição ou renovação de inscrição (não satisfazendo, portanto, as exigências da lei) não pode ser imputada, na totalidade, aos próprios requerentes. Assim surgiram os casos de “autorização condicionada”, sendo que os requerentes só serão autorizados a procederem à inscrição ou à renovação da inscrição após a conclusão, com sucesso, das respectivas acções de formação.

Analisado o disposto na Lei n.º 1/2015, o CCAC considera que, não tendo o legislador da referida Lei criado qualquer disposição transitória excepcional, de acordo com o princípio da legalidade, a autorização da inscrição ou da renovação da inscrição dos interessados só pode ter lugar quando os mesmos reunirem todos os requisitos legais para o efeito. Neste sentido, esta prática da DSSOPT, de autorizar condicionalmente a inscrição ou a renovação da inscrição, constitui uma prática que carece de fundamento legal e viola o princípio da legalidade. De facto,

o sector já há muito que tomou conhecimento de que os técnicos não inscritos ou inscritos há menos de um ano à data da entrada em vigor da Lei n.º 1/2015, necessitam de concluir primeiro as acções de formação especial organizadas pela DSSOPT, para poderem proceder à inscrição ou renovação da inscrição. Mais, o número de acções de formação especial organizadas actualmente pela DSSOPT é suficiente para satisfazer as necessidades da respectiva procura de acesso, pelo que a DSSOPT deve aplicar rigorosamente as disposições legais, não devendo continuar a praticar os actos de “autorização da inscrição condicionada”.

Depois de o CCAC ter manifestado a sua posição sobre o assunto junto da DSSOPT e enviado o seu parecer, a DSSOPT referiu, na sua resposta, que aceita plenamente a posição do CCAC, afirmando também que actualmente a referida medida provisória de “autorização da inscrição condicionada” deixou de ser aplicada. Quanto aos técnicos que obtiveram a “autorização condicionada” para a inscrição ou renovação da inscrição, cuja inscrição ainda está dentro do prazo de validade, os mesmos já concluíram actualmente todas as acções de formação especial em causa.

(V)

Prazos de consulta razoáveis são benéficos para a concorrência leal

Numa denúncia referia-se que o Instituto Politécnico de Macau (IPM), no decorrer de dois procedimentos de consulta de preços para aquisição de serviços de transporte de produtos, solicitou às empresas convidadas a apresentarem propostas que o fizessem antes das 17:30 do dia seguinte ao das sessões de esclarecimento. Como o prazo de um dia para a apresentação de propostas era demasiado curto, o denunciante levanta suspeitas de que o referido Instituto apenas formalmente adoptou o procedimento de consulta, e que na realidade já tinha escolhido internamente o fornecedor dos serviços em causa, solicitando assim a intervenção do CCAC para apurar a existência de eventuais situações de “troca de interesses”.

Na sequência da investigação, apurou-se que nos procedimentos relativos às aquisições efectuadas pelo IPM, o referido Instituto costuma proporcionar às empresas um prazo muito curto (geralmente um ou dois dias) para prepararem as suas propostas por escrito, pelo que não se deparou com qualquer ilegalidade no procedimento em causa, nem com outras provas que permitam concluir que a empresa adjudicatária foi escolhida internamente ou que tenha havido “troca de interesses”. No entanto, tendo em conta que esse tempo de preparação, que é demasiado curto, origina, na verdade e frequentemente, situações em que o número das empresas que apresentam a proposta por escrito representa apenas metade ou menos de metade do número total das empresas convidadas a apresentar proposta, e sem prejuízo de outras eventuais razões para a falta de apresentação da proposta, há toda a necessidade de rever a razoabilidade dessa prática.

Além disso, o CCAC considera que no processo de aquisição de bens e serviços, deve ser assegurado que todos os concorrentes, incluindo os concorrentes “novatos”, tenham tempo suficiente para preparar as suas propostas, sob pena de se poderem perder potenciais concorrentes qualificados que existam no mercado, o que não só faz com que os serviços percam mais oportunidades de escolha, como também desfavorece a concorrência leal. Por isso, o CCAC exorta o IPM a tomar as medidas necessárias de aperfeiçoamento do procedimento em causa.

O IPM concordou com as opiniões e sugestões apresentadas pelo CCAC e referiu que já foram definidas novas instruções internas após uma revisão global do procedimento de aquisição, exigindo que o prazo para a entrega da proposta no âmbito de aquisição de bens e serviços não deva ser inferior a 5 dias úteis, enquanto no âmbito de obras não deva ser inferior a 7 dias úteis, com vista a aperfeiçoar o mecanismo actual de aquisição.

(VI)
Conveniência e Prudência
Ponderação da proporcionalidade

Uma queixa apresentada referia que, de acordo com as exigências constantes nos pontos 7.2 e 7.5 do anúncio do concurso para aquisição de habitação económica, realizado pelo Instituto de Habitação (IH) em Novembro de 2019, e nas respectivas “Instruções de candidatura”, os indivíduos com rendimentos de exploração de actividades devem apresentar o respectivo relatório financeiro (incluindo a conta de demonstração de resultados e o balanço) assinado por contabilista no acto da entrega do boletim de candidatura, suscitando assim dúvidas sobre a eventual violação da Lei da Habitação Económica relativamente a essa exigência. O queixoso mais referiu que os relatórios financeiros assinados e verificados pelos contabilistas consomem dinheiro e tempo, solicitando, por isso, a intervenção do CCAC para acompanhar o assunto.

Na sequência da investigação verificou-se que a referida medida do IH foi tomada após a revisão das experiências obtidas nos concursos para aquisição de habitação económica de tipologia T1 e outras tipologias, realizados em 2013, e após ter sintetizado os problemas encontrados na prática, uma vez que nas fases de apreciação das candidaturas no decorrer dos concursos realizados anteriormente, verificaram frequentemente que muitos candidatos à habitação económica, por razões diversas (por exemplo, por não terem conservado as informações sobre as receitas e despesas da exploração das suas actividades, por terem perdido documentos, por terem encerrado as suas empresas, por terem dificuldades na apresentação de informações, etc.), não conseguiram apresentar os respectivos documentos comprovativos, levando assim à exclusão das suas candidaturas. Houve até situações em que os candidatos apresentaram declarações falsas ao preencher, de forma arbitrária, as declarações sobre a sua situação patrimonial e as declarações de rendimentos, entre outras. Por uma questão de prudência, o IH

decidiu tomar a medida de exigir aos candidatos a apresentação dos respectivos documentos comprovativos no momento da apresentação da candidatura à habitação económica, a fim de evitar situações de exclusão, sendo que, em relação aos indivíduos com rendimentos de exploração de actividades, é-lhes exigido também a apresentação de relatório financeiro assinado por contabilista, a fim de garantir que os indivíduos que exploram actividades preenchem as informações sobre os valores dos seus rendimentos e activos, e outras informações, sob a premissa de conhecerem suficientemente a sua situação patrimonial, evitando assim situações de falsas declarações ou de preenchimento incorrecto.

Após análise, o CCAC considera que a intenção original da medida acima referida do IH reside na boa fé e na esperança de que os candidatos à habitação económica possam preencher as informações sobre a sua situação patrimonial de forma prudente, correcta e fundamentada, a fim de evitar o surgimento de situações de exclusão de candidatura. No entanto, parece que o IH ignorou os encargos financeiros e as inconveniências que a apresentação do relatório financeiro acarretaria para os candidatos. Esta exigência contraria, de facto, o princípio da proporcionalidade consagrado no Código de Procedimento Administrativo.

Durante o período de investigação, o IH recebeu igualmente queixas e opiniões do público sobre este assunto, e tomou a iniciativa de proceder, conforme as situações, ao acompanhamento e à tomada de diligências de melhoramento, introduzindo alterações aos referidos requisitos de candidatura à habitação económica. Para o efeito, foi publicado um anúncio em Março de 2020, nos termos do qual os candidatos, que sejam empresários comerciais, podem apresentar o boletim de candidatura apenas juntamente com a indicação das receitas provenientes das vendas ou da prestação de serviços, das despesas e dos custos, bem como com o relatório financeiro dos ganhos, perdas e outros rendimentos antes do cálculo do imposto, mas sem necessidade de serem assinados por contabilistas.

O CCAC acompanhou de perto a reacção do Governo em relação ao assunto em causa, tendo verificado que o IH não tinha ainda disponibilizado ao público o modelo do referido relatório financeiro, nem procedeu especialmente à regulamentação do conteúdo, do nível de detalhe e do âmbito das declarações. Nestes termos, o CCAC enviou um ofício ao IH, solicitando que proceda à elaboração dos modelos e das instruções para os relatórios financeiros e respectivos impressos de declarações, a fim de facilitar a consulta do público.

Relativamente às opiniões e sugestões apresentadas pelo CCAC, o IH manifestou a concordância na sua resposta, tendo elaborado, de imediato, os modelos dos respectivos documentos e as respectivas instruções, os quais se encontram disponíveis e publicados na página electrónica do IH.

(VII)

Aplicação da sanção sobre infracção no âmbito da assiduidade

Segundo uma denúncia, um trabalhador do Instituto para os Assuntos Municipais (IAM) ausentou-se diariamente, com frequência, do seu posto de trabalho durante um determinado período de tempo sem picar o cartão de ponto e usando o respectivo uniforme. Por isso, solicitava-se uma investigação por parte do CCAC.

Na sequência da investigação, constatou-se que o IAM recebeu também a mesma denúncia. O IAM tinha já apurado que o trabalhador em causa, em Março de 2019, deixou efectivamente o seu local de trabalho num total de 10 dias, sem ter apresentado qualquer pedido ao respectivo superior hierárquico, pelo que foi instaurado um processo disciplinar contra aquele trabalhador e uma pena de suspensão foi também entretanto aplicada. No entanto, quando o IAM tomou a decisão sancionatória, o trabalhador em causa já se tinha desligado do serviço por motivo de aposentação, pelo que o IAM veio a substituir a pena de suspensão por multa.

Analisado o Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, o CCAC refere que repreensão escrita, multa, suspensão, aposentação compulsiva e demissão são sanções disciplinares de diferentes graus, as quais graduam-se de escalão mais baixo ou de escalão mais elevado dependendo do caso concreto, atendendo às suas circunstâncias específicas, ao grau de culpa e à personalidade do infractor, não existindo uma relação ou mecanismo de substituição entre as sanções disciplinares. Para os trabalhadores na situação de aposentação, o n.º 2 do artigo 300.º e o n.º 1 do artigo 306.º do mesmo Estatuto estabelecem que a aplicação da pena de suspensão será substituída pela perda de pensão correspondente ao período de suspensão e a de multa não poderá exceder o montante correspondente a 20 dias de pensão. Não se vislumbra também que a pena de suspensão para trabalhadores nesta situação possa ser substituída por multa.

Face ao exposto, o CCAC endereçou um ofício ao IAM, expondo o referido problema existente com a aplicação da referida legislação. O IAM expressou concordância na sua resposta e procedeu à rectificação do relatório do processo disciplinar, prometendo também que reforçará os trabalhos de fiscalização no âmbito da assiduidade dos trabalhadores.

(VIII)

Responsabilidade da fiscalização da prestação efectiva de serviços por contrato

De acordo com uma denúncia, o Gabinete de Comunicação Social (GCS) tem adjudicado, ao longo dos anos, directamente, sem concurso público nem consulta de preços, serviços de reportagem e de edição das três versões da Revista Macau, a saber, chinesa, portuguesa e inglesa, a três empresas, respectivamente. Os valores acumulados do custo para a prestação de serviço relativos a cada versão atingiram mais de dez milhões e até mais de vinte milhões de patacas. Além disso, o GCS adjudicou também, directamente, o serviço de operação de uma página electrónica de informação económica e comercial a uma das referidas empresas, sem ter

procedido a concurso público nem a qualquer consulta de preços. Acresce que o conteúdo daquela página electrónica era apenas composto por notícias de Macau transcritas de outros órgãos de comunicação social. O preço do contrato, porém, atingiu milhões de patacas por ano, suscitando-se que esta fosse uma prática irregular do GCS, solicitou-se por isso uma investigação ao CCAC.

O CCAC procedeu primeiro a uma investigação oficiosa, afastando desde logo que a adjudicação directa dos respectivos contratos de prestação de serviços às três empresas acima referidas, por parte do GCS, envolvesse quaisquer actos irregulares de aproveitamento das funções exercidas, de corrupção ou de abuso de poder, por parte de trabalhadores da função pública.

Por outro lado, apurou-se que, entre 2005 e 2009, após as primeiras adjudicações realizadas por concurso público, os contratos de prestação de serviços de reportagem e de edição nas versões chinesa, portuguesa e inglesa da Revista Macau foram adjudicados directamente pelo GCS todos os anos, tendo como fundamentos a satisfação com os serviços prestados pela empresa anterior e a boa cooperação entre as duas partes, com dispensa de concurso público e de consulta de preços, ao abrigo das disposições das alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 7.º e dos n.ºs 1 e 4 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 122/84/M.

Em Outubro de 2005, o GCS, com os fundamentos de que a construção de uma página electrónica de informação económica e comercial se encontrava ainda numa fase experimental e inicial e que, relativamente, carecia-se em Macau de empresas com experiência profissional na área da comunicação social da Ásia, Europa, África e América do Sul, procedeu à adjudicação directa do serviço de operação da página electrónica em causa. Posteriormente, o GCS adjudicou directamente a prestação dos respectivos serviços à mesma empresa todos os anos, tendo como fundamentos que essa empresa era uma das relativamente poucas empresas na RAEM com experiência profissional naquela área, bem como a

satisfação com os serviços prestados pela empresa anteriormente, a boa cooperação entre as duas partes e a manutenção de um estilo uniforme de funcionamento da página electrónica. A base legal citada para a adjudicação directa em questão foram também as disposições acima referidas do Decreto-Lei n.º 122/84/M.

Apesar de ter em consideração o desempenho das empresas anteriores e a boa relação de cooperação entre as duas partes que contribuíram para a manutenção do estilo de reportagem, de edição e da concepção gráfica, bem como para a continuidade e estabilidade da rede de distribuição e promoção, o que levou o GCS a optar por uma adjudicação directa e uma renovação anual dos respectivos contratos de prestação de serviços, não se verificou na investigação levada a cabo pelo CCAC que as três empresas acima referidas preenchem, de forma evidente, as situações de isenção estipuladas nas alíneas a) ou b) do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 122/84/M.

De facto, no decurso da investigação relativa aos trabalhos de fiscalização da operação e qualidade da página electrónica de informação económica e comercial por parte do GCS, o CCAC verificou que, apesar de o GCS ter referido em diversas propostas de adjudicação directa que a empresa concessionária dispunha de equipas profissionais de reportagem e de redes de jornalistas com larga experiência em diversos países e regiões, tendo referido ainda que a mesma empresa era diferente de outras que apenas recorriam a *softwares* de aplicação e forneciam meramente às empresas utilizadoras informações recolhidas directamente da *Internet*. No entanto, devido ao facto de estilos diferentes terem sido adoptados pela empresa concessionária na edição de textos, era difícil identificar o âmbito dos textos, pelo que o GCS não dispunha de dados concretos relativamente a esta matéria, não se constatou também que o GCS tenha formulado qualquer pedido explícito sobre a forma de recolha e organização de textos, nem realizado qualquer fiscalização periódica ou verificação da correspondência entre os serviços prestados pela empresa concessionária e as despesas pagas pela Administração Pública, o que

demonstra que as medidas de fiscalização tomadas actualmente pelo GCS são insuficientes.

Para além disso, o CCAC questiona também o prazo de só um ano do referido contrato de prestação de serviços, uma vez que os serviços de reportagem e de edição de revistas são normalmente serviços de longa duração, pelo que a partir da perspectiva de minimizar procedimentos e formalidades administrativas, deve considerar-se a prorrogação adequada do prazo do contrato de adjudicação dos respectivos serviços.

Para o efeito, o CCAC apresentou as referidas opiniões ao GCS, sugerindo que fosse revista e melhorada a forma de fiscalização actual, devendo-se, pelo menos, proceder a uma classificação, análise estatística e fiscalização mais pormenorizadas relativamente aos textos publicados e às fontes de informação. O GCS afirmou posteriormente, na sua resposta, que concorda com as opiniões do CCAC e que irá proceder, de novo e de forma ordenada, à abertura do concurso público para a prestação de serviços de reportagem e de edição da revista em causa, bem como do serviço de operação da página electrónica, estando a planear também prorrogar, de forma adequada, o prazo de adjudicação dos serviços de reportagem e de edição da revista, e proceder a uma revisão e melhoramento dos trabalhos de fiscalização dos serviços de operação da página electrónica em referência.

(IX)

Auscultação da opinião pública para um procedimento público e transparente

Segundo uma queixa apresentada, na página electrónica do Conselho do Planeamento Urbanístico (CPU) da RAEM, eram mantidos apenas os vídeos de revisão das últimas seis reuniões plenárias e não eram disponibilizadas na mesma as actas das reuniões plenárias para efeitos de consulta pública. Para além disso, após o período de consulta sobre as plantas de condições urbanísticas, eram

eliminadas, na Rede de Informação de Planeamento Urbanístico da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), as partes das explicações dos projectos e das opiniões do público, mantendo-se apenas os projectos de planta de condições urbanísticas, colocando-se a questão de saber se esta prática violava o princípio da transparência e da promoção da participação da população, bem como o princípio da publicidade, consagrados na “Lei do planeamento urbanístico”. Para isso foi solicitado o acompanhamento da questão pelo CCAC.

Na sequência desse acompanhamento, constatou-se que, nos termos do Regulamento Administrativo n.º 3/2014, em situações não confidenciais, as reuniões plenárias do CPU são realizadas de forma pública e as pessoas interessadas podem assistir às mesmas mediante inscrição prévia. Embora não exista uma imposição legal sobre a questão, o CPU disponibiliza na página electrónica as actas e os vídeos da transmissão em directo das últimas seis reuniões plenárias. Nestes termos, não se vislumbra qualquer violação do princípio da transparência e da promoção da participação da população, nem do princípio da publicidade. Quanto à vontade de aceder à informação por parte dos cidadãos, o CCAC endereçou um ofício ao CPU, reflectindo as opiniões pertinentes e sugerindo a manutenção de mais vídeos da transmissão em directo das reuniões plenárias na referida página electrónica. O CPU afirmou, na sua resposta, que irá continuar a auscultar as opiniões dos diversos sectores da sociedade, optimizando e reforçando as funções da sua página electrónica.

Quanto à exigência de manter as explicações dos projectos e as opiniões do público relativas às plantas de condições urbanísticas na Rede de Informação de Planeamento Urbanístico da DSSOPT, após uma análise das disposições da “Regulamentação da Lei do planeamento urbanístico”, para além da disponibilização dos projectos de planta de condições urbanísticas na página electrónica e da inclusão dos mesmos na base de dados da DSSOPT, que são

obrigações previstas em normas imperativas, o acto da DSSOPT de disponibilizar outras informações, tais como as respectivas explicações dos projectos e opiniões do público, na sua página electrónica é praticado com base somente nos princípios da boa fé, da facilitação à população, bem como da publicidade e transparência das informações, pelo que não se vê que a eliminação periódica de informações cuja disponibilidade não é obrigatória, por parte da DSSOPT, seja uma ilegalidade ou irregularidade administrativa.

No entanto, o CCAC concorda que, durante as consultas públicas realizadas pela DSSOPT sobre os projectos de planta de condições urbanísticas, os projectos dispõem apenas de condições urbanísticas, enquanto os fundamentos constam das explicações dos projectos, pelo que deve a DSSOPT divulgar, conjuntamente, as respectivas explicações aquando da publicitação dos projectos de planta de condições urbanísticas, pois só assim se pode satisfazer plenamente a intenção original do disposto na “Regulamentação da Lei do planeamento urbanístico”, facilitando também a população na apresentação de opiniões sobre o planeamento em questão. Para além disso, considerando que as explicações dos projectos e as opiniões do público não são informações confidenciais, caso a DSSOPT possa continuar a publicitar as referidas informações após a publicitação das plantas de condições urbanísticas, com vista a permitir ao público ter conhecimento de todo o processo e das informações relativas à formação de plantas de condições urbanísticas, tal possibilitará uma melhor correspondência e concretização dos princípios da boa fé, da facilitação à população, e da publicidade e transparência das informações.

Face ao exposto, o CCAC reflectiu e apresentou as opiniões consideradas pertinentes à DSSOPT, sendo que esta última afirmou, na sua resposta, aceitar as mesmas e que foi procedido ao aperfeiçoamento do conteúdo da Rede de Informação de Planeamento Urbanístico. Desde 2020, as plantas de condições urbanísticas emitidas pela DSSOPT apresentam, durante o respectivo prazo

de validade, simultaneamente informações que incluem a planta de condições urbanísticas, o projecto, a explicação do projecto e as opiniões do público.

IV. Fiscalização subsequente (“olhar para trás”)

Para pôr em prática e concretizar o regime de fiscalização subsequente, definido pelas linhas de acção do CCAC, este tem vindo a acompanhar de perto os casos constantes da lista do regime “olhar para trás”, mantendo contacto com os serviços ou entidades envolvidas e efectuando o respectivo encaminhamento e tratamento. Alguns destes casos serão divulgados publicamente em tempo oportuno.

(I)

No intuito de reforçar a apreciação dos pedidos de fixação de residência por investimento, o CCAC recomendou, em Julho de 2013, ao Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau (IPIM) que, antes de a Direcção dos Serviços de Identificação (DSI) atribuir o direito de residência permanente aos respectivos requerentes, devesse tomar mais medidas para proceder à revisão dos pedidos, a fim de confirmar se se registaram quaisquer alterações relativas ao estado do bem imóvel que serve para justificar o pedido de residência temporária através da sua aquisição.

Com o objectivo de “olhar para trás” para verificar a execução do regime de revisão, efectuada pelo IPIM, o CCAC procedeu aos respectivos trabalhos de acompanhamento.

Segundo as informações apuradas, na sequência da recomendação do CCAC, o IPIM comunicou com a DSI, criando, em Setembro de 2013, o regime de confirmação da autorização de fixação de residência temporária. De acordo com esse regime, quando os requerentes de fixação de residência por investimento

concluírem 7 anos de residência temporária na RAEM e pretenderem pedir à DSI a emissão do Bilhete de Identidade de Residente Permanente (BIRP), os mesmos devem deslocar-se ao IPIM para que este passe uma “Declaração de Confirmação”, a fim de comprovar que, durante os 7 anos de residência temporária (desde a autorização de fixação de residência temporária até o pedido do BIRP), os requerentes mantiveram a situação que fundamenta a autorização de fixação de residência temporária. A DSI só vai tratar do requerimento da emissão do BIRP após a recepção da “Declaração de Confirmação”. Com este regime pretendeu-se reforçar a fiscalização sobre os requerentes acima referidos relativamente ao cumprimento da legislação no âmbito da fixação de residência por investimento.

No entanto, numa investigação e reapreciação efectuada pelo CCAC, verificou-se que o IPIM alterou, em Setembro de 2014, os critérios e a interpretação da “confirmação”, que apenas foram utilizados durante um ano – em vez de verificar e confirmar se os requerentes mantiveram a situação que fundamenta a autorização de fixação de residência temporária durante os respectivos 7 anos, a simples passagem de 7 anos contada desde a autorização da residência temporária passou a produzir completamente efeitos jurídicos e a justificar a legalidade da residência na RAEM dos requerentes, não derivando da autorização de fixação de residência temporária, sendo assim um direito directamente atribuído pela lei. Assim, devido ao mero facto de o prazo decorrido de autorização da residência temporária ter atingido 7 anos, o IPIM passou a emitir a “Declaração de Confirmação” aos requerentes acima referidos.

Na opinião do CCAC, a abordagem acima referida do IPIM era incompatível com a legislação em vigor, uma vez que, se houver alteração ou extinção da situação jurídica que justificou que o pedido de fixação de residência por investimento fosse autorizado, o IPIM devia verificar essas situações e proceder ao respectivo acompanhamento nos termos da lei. Por isso, antes da emissão da

“Declaração de Confirmação”, o IPIM tinha a responsabilidade de verificar e confirmar se, desde a autorização de residência temporária até o pedido do BIRP, os requerentes satisfizeram, ou não, os requisitos da legislação na área de fixação de residência por investimento, bem como as condições de autorização para manutenção de residência. Ou seja, isto significa que o IPIM não devia emitir directamente a “Declaração de Confirmação” baseando-se apenas no facto de a autorização de residência temporária ter atingido 7 anos, sem levar em consideração qualquer outro motivo.

Assim, o CCAC apresentou a sua opinião ao IPIM e este, por sua vez, respondeu ao CCAC que, desde Maio de 2018, a fundamentação de autorização de manutenção da residência não apenas se baseia no mero facto de a autorização de residência temporária dos requerentes ter atingido 7 anos. Além disso, o IPIM acrescentou apreciar e tratar dos casos rigorosamente de acordo a legislação no âmbito da fixação de residência por investimento.

Por outro lado, relativamente à situação em que os requerentes de fixação de residência por investimento tinham conseguido a obtenção do BIRP tendo-se, posteriormente, verificado que a respectiva autorização, pela Administração Pública, de manutenção de residência temporária, teria violado o princípio da legalidade, o CCAC sugeriu ao IPIM que deveria comunicar, o mais rápido possível, os casos ao Ministério Público para os devidos efeitos. A par disso, o CCAC também apresentou ao IPIM opiniões e sugestões sobre a alteração da legislação em causa.

Na sua resposta, o IPIM concordou com as opiniões do CCAC e referiu que quando, futuramente, se realizar a revisão do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, deverá ser reforçada a fiscalização subsequente à obtenção da autorização de residência temporária, aperfeiçoando-se igualmente os respectivos trabalhos.

(II)

Num inquérito, levado a cabo pelo CCAC, na sequência de recepção de uma denúncia contra uma chefia funcional da Direcção dos Serviços de Turismo (DST), que se teria ausentado, frequentemente, do serviço durante a hora de expediente, verificou-se que a DST detectou aquela irregularidade, tal como alegado na denúncia, e abriu um processo disciplinar contra o trabalhador em causa. Apesar de se ter provado o facto de o referido trabalhador se ter ausentado, várias vezes, do local de serviço, tal conformou uma falta ao serviço sem justificação por 7 dias interpolados e, ainda assim, foi apenas aplicada a pena de repreensão escrita. Segundo a DST, tendo em conta que os factos provados não correspondem à circunstância referida na alínea e) do n.º 2 do artigo 314.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM) – falta ao serviço, sem justificação, de 5 a 9 dias seguidos ou 10 a 19 interpolados, num mesmo ano civil –, não se podia aplicar a pena de suspensão. Além disso, a DST considerou que as circunstâncias referidas no n.º 2 do artigo 313.º do ETAPM apenas envolvem a execução de funções não existindo ali nenhuma circunstância concreta relacionada com a violação do dever de assiduidade. Assim sendo, não se podia aplicar a pena de multa neste caso da DST. Finalmente, considerando que não houve prejuízo ou descrédito para o serviço, à chefia funcional em causa apenas foi aplicada a pena de repreensão escrita, nos termos do artigo 312.º do ETAPM.

Na realidade, considerando as várias circunstâncias da verdade apurada no processo disciplinar e atendendo ao grau de culpa do infractor e à respectiva personalidade, a Administração Pública pode legalmente aplicar, de entre as diferentes penas previstas (a repreensão escrita, a multa, a suspensão, a aposentação compulsiva e a demissão), uma pena de escalão mais baixo ou superior. No entanto, com o devido respeito pelo entendimento da DST, esta excluiu a aplicação da pena de multa prevista pelo n.º 2 do artigo 313.º do ETAPM, baseando-se no fundamento de que as circunstâncias descritas no artigo

acima referido apenas envolvem a execução de funções e não existe nenhuma circunstância concreta relacionada com a violação do dever de assiduidade. O CCAC não concorda com esta subsunção dos factos ao direito.

Como se sabe, as circunstâncias previstas pelo legislador e inclusas no ETAPM para as várias penas disciplinares não são exaustivas (com a excepção da pena de repreensão escrita). O n.º 1 dos artigos em referência, que prevêem penas, referem-se à sua aplicação a situações gerais (vide o n.º 1 do artigo 313.º, o n.º 1 do artigo 314.º e o n.º 1 do artigo 315.º). Em relação à subsunção dos factos às normas jurídicas, a Administração Pública goza, de facto, de um certo poder discricionário.

Na opinião do CCAC, o dever de assiduidade é um dos deveres funcionais que os trabalhadores da Administração Pública devem cumprir. Neste caso concreto, como chefia funcional, o trabalhador faltou ao serviço sem justificação durante 7 dias interpolados e, apesar de o número de dias de faltas injustificadas não atingir o número de dias previsto na alínea e) do n.º 2 do artigo 314.º do ETAPM para aplicação da pena de suspensão, a situação é muito mais grave do que aquelas que se prevêem no artigo 312.º do ETAPM. Assim sendo, a DST deveria, pelo menos, ponderar a aplicação da pena de multa.

Neste sentido, o CCAC apresentou as suas opiniões e sugestões à DST e esta, por sua vez, respondeu que o processo disciplinar foi arquivado após a execução da pena de repreensão escrita. Assim, nos termos dos princípios da legalidade e do *ne bis in idem*, consagrados no artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo, no artigo 40.º da Lei Básica de Macau e no n.º 7 do artigo 14.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos, o processo disciplinar não deveria ser reaberto, salvo se se verificasse a revisão do mesmo nos termos do artigo 343.º do ETAPM apresentada pelo próprio arguido. A par disso, sem uma fundamentação jurídica válida, não se poderia extinguir a pena relativa à infracção disciplinar em

causa, nem aplicar, novamente, uma outra pena com base nos mesmos factos.

Tendo em conta o tratamento dado pela DST no referido processo disciplinar, poderá haver, novamente, um desvio do pensamento legislativo do ETAPM na aplicação de lei, não se aplicando correctamente a pena disciplinar nem atingindo a finalidade que levou à criação do regime de processo disciplinar e das respectivas sanções. Neste sentido, nos termos da competência prevista na alínea 7) do artigo 4.º da Lei Orgânica do CCAC, à DST foi requerido que, nos dois anos seguintes, devia dar conhecimento ao CCAC da instauração e do tratamento dado a todos os processos disciplinares que ali tivessem lugar, para que estes possam ser objecto de fiscalização subsequente e acompanhados especificamente pelo Comissariado.

Em Julho de 2020, o CCAC recebeu a primeira comunicação da DST relativamente à instauração de um inquérito de natureza disciplinar. Além disso, a DST comprometeu-se a continuar a comunicar ao CCAC a informação sobre estas matérias. Até à data, os trabalhos relativos ao conceito de “olhar para trás” encontram-se em fase de desenvolvimento.