

Boletim  
do

CCAC



廉政公署  
CCAC

TRIMESTRAL  
ISSN 1682-8739



RELATÓRIO DE ACTIVIDADES **P.3**

O PAPEL DA PROVEDORIA DE JUSTIÇA NO APERFEIÇOAMENTO

DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA **P.6**

PROCESSO DE DENÚNCIA **P.8**

REGIME DE IMPEDIMENTOS **P.11**

ISSN 1682-8739



9 771682 873008



**廉政公署  
CCAC**

**ÍNDICE**

- 2 **Estrela Polar**
- 3 **Relatório de Actividades**
- 4 **Novidades**
- 5 **Grupo de Voluntários**
- 5 **10 Anos em Prol da Honestidade e Transparência**
- 6 **O papel da Provedoria de Justiça no aperfeiçoamento da Administração Pública**
- 8 **Processo de Denúncia**
- 10 **Recortes de Jornais**
- 11 **Provedoria de Justiça: "Regime de Impedimentos"**
- 12 **Conto**
- 13 **Legislação (perguntas e respostas)**
- 14 **Miradouro**
- 15 **Citação**

**Boletim do CCAC**

N.º 2 – Junho de 2002

Edição: Comissariado contra a Corrupção

Coordenação: Departamento de Relações Comunitárias

Design: Top Design

Tiragem: 1,500

As sugestões e os pedidos de aquisição do Boletim do CCAC devem ser dirigidos ao Comissariado contra a Corrupção: Departamento de Relações Comunitárias Alameda Dr. Carlos d'Assumpção, Edf. Dynasty Plaza, 14.º andar, Macau  
Tel: (853) 326300  
Fax: (853) 362336  
<http://www.ccac.org.mo>  
ISSN 1682-8739

## ESTRELA POLAR

### COLABOREMOS PARA A PUNIÇÃO DOS CORRUPTOS

A "corrupção" é um dos crimes mais escondidos e secretos. Desde a criação do Comissariado contra a Corrupção que vimos constatando que, embora tenha havido algum sucesso no seu combate e verificado uma melhoria significativa da situação, e apesar do esforço de todos os funcionários desta entidade, ainda há pessoas que se "desligam" da justiça e apostam em correr riscos para obter vantagens.

Mais de dois anos após a transferência de administração, com a promoção de cada um dos Serviços do Governo da RAEM e um grande esforço de divulgação feito pelo CCAC, está, de uma forma geral, criado na Administração Pública o espírito de honestidade e de serviço à população. A consciência cívica dos cidadãos tem também vindo a aumentar. Mas ainda não estamos satisfeitos com a situação actual, porque há que levar as fronteiras da honestidade às camadas sociais mais altas, transformando Macau numa sociedade de justiça e de incorruptibilidade.

Concluimos da experiência colhida no trabalho de anti-corrupção que o sucesso da descoberta dos casos de corrupção é fruto da colaboração prestada por serviços e pelos cidadãos. A colaboração entre os serviços faz-se através da vigilância e da prevenção quotidianas e através do trabalho específico da investigação. Deve referir-se que a colaboração plena dos serviços, sem olhar a categorias ou grau dos funcionários, teve grande influência no trabalho desenvolvido. Relativamente à colaboração dos cidadãos, a sua participação é um factor importante para a eliminação deste vício ilícito. Obviamente que o apoio dos órgãos de comunicação na difusão dos factos relacionados com corrupção contribui também, de uma forma efectiva, para a vigilância e o alerta.

De facto, para punir os corruptos é indispensável colaboração. Só é possível atingir o nosso objectivo de mãos dadas, o que quer dizer com o apoio dos cidadãos, a colaboração do Governo e o esforço do CCAC.

Esperamos conseguir unir e potenciar todas as forças, eliminando, num esforço conjunto, os vícios existentes na sociedade, espalhando o valor da honestidade pelos quatro cantos de Macau.

## RELATÓRIO DE ACTIVIDADES

O Comissário Contra a Corrupção fez entrega a Sua Excelência o Chefe do Executivo do Relatório de Actividades do CCAC relativo a 2001.

O Relatório de Actividades, entregue anualmente até 31 de Março, constitui um importante instrumento de gestão, porquanto através dele se pode, em primeiro lugar, avaliar o grau de execução do que se propõe realizar, em cada ano, o Plano de Actividades; em segundo lugar, porque, ao ser tornado público, permite que todos conheçam a actividade desenvolvida e os resultados alcançados. Com esse objectivo, o relatório do CCAC está disponível na página electrónica do Comissariado.



Da sua leitura pode constatar-se que em 2001 o CCAC deu importantes passos na consolidação dos meios humanos e materiais para o combate à corrupção e à ilegalidade administrativa. Deste ano, pela sua importância e particular significado, destacamos o trabalho desenvolvido no âmbito das 1.<sup>as</sup> Eleições Legislativas da RAEM.

O número total de queixas recebidas em 2001 foi de 1265, o que constitui novo recorde, mas um número significativo de casos relativos a estas queixas não reuniu condições suficientes para a sua instrução, porque parte dos denunciadores não forneceu informações suficientes ou não deixou o seu contacto, o que impediu o andamento dos processos.

Na área do combate à corrupção, de entre os 134 processos instruídos, 112 foram de incidência criminal. Atingiu-se um novo máximo no que se refere ao número de processos remetidos para o Ministério Público (40), alguns deles relativos a pessoal de direcção de serviços públicos. O número de suspeitos envolvidos no total destes processos ultrapassa os 100, sendo também os montantes envolvidos



bastante mais avultados que em anos anteriores. Neste ano de 2001 merece ainda referência o desmantelamento de grupos ligados ao crime organizado.

Na área da Provedoria de Justiça apenas foram instruídos 22 processos, porque muitos foram os processos resolvidos através de outros meios, como a intervenção informal ou o encaminhamento. Concluíram-se dois importantes trabalhos de pesquisa relativos ao sistema jurídico, um, o "Regulamento sobre a oferta e aceitação de vantagens patrimoniais ou não patrimoniais" e outro sobre o "Regime Jurídico das Despesas Públicas e da Aquisição de Bens e Serviços". Foram desenvolvidos trabalhos de pesquisa conjuntos com a Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça e com os Serviços de Saúde, sendo as suas conclusões objecto de consenso entre o CCAC e os referidos serviços.

Na área da educação e sensibilização, o CCAC desenvolveu um enorme esforço de divulgação e sensibilização através de um variado e diversificado leque de acções dirigidas a todos os estratos sociais. De referir que o número de participantes nos diversos seminários por nós organizados subiu de 3639 em 2000 para 12533 em 2001.

## NOVIDADES



Convívio Anual com elementos da Comunicação Social: Lanche - Por Uma Sociedade Inocente

03/2002



Seminário sobre "Combater a Cultura de Café e Criar um Ambiente Honesto", destinado aos sócios da Associação dos Empregados de Escritório de Macau

04/2002



Visita da Delegação da Procuradoria Popular da Província de Yunnan; Foto com os visitantes e os membros de Direcção e Chefia do CCAC

04/2002



Stand do CCAC para celebração do Dia Mundial da Criança

06/2002



Seminário subordinado ao tema "A forma de consolidar a prevenção contra a corrupção no processo de aquisição de bens", destinado aos funcionários dos Serviços de Alfândega de Macau

04/2002



Palestra subordinada ao tema "Criação de uma Sociedade Honesta" destinada aos membros da Comissão de Juventude da Associação Comercial de Macau

04/2002



Visita ao Corpo de Bombeiros (instalações e equipamento)

05/2002



Foto com o Ministro da Supervisão da RPC, Sr. He Yong e o Comissário contra a Corrupção, durante a "7ª Conferência da Associação de Ombudsman Asiático," em Pequim

05/2002



Nova fase dos Seminários de Anti-Corrupção destinados a oficiais administrativos e pessoal técnico-profissional

05/2002



Seminário de Anti-Corrupção, realizado a pedido do Banco Tai Fung

03/2002

## GRUPO DE VOLUNTÁRIOS

No âmbito das Eleições Legislativas realizadas no ano passado, foram recrutados 100 membros para a “Equipa de Voluntários para Eleições Incorrúptas”, com o objectivo de prestarem colaboração ao CCAC no trabalho de divulgação da mensagem de eleições incorruptas. Todos os membros dessa equipa trabalharam dedicadamente, sem queixas e de forma activa. Passadas as eleições, podemos dizer que a “Equipa de Voluntários” concluiu a sua missão com todo o mérito.



Apoio da “Equipa dos Voluntários” nas tendas de jogos do CCAC no ano passado.

Com a experiência adquirida na organização desses voluntários, o CCAC iniciou no mês passado novo recrutamento de voluntários, para formar um grupo de pessoas zelosas e responsáveis que, sem quaisquer recompensas, queiram contribuir para a promoção da honestidade e para a criação de uma sociedade incorrupta, formando o “Grupo de Voluntários para uma Sociedade Limpa”.

O prazo de inscrição expirou em 31 de Maio e inscreveram-se quase 300 pessoas para essa actividade. Através dos dados pessoais apresentados, podemos verificar que as pessoas interessadas em integrar o grupo de voluntários provêm de diversos estratos sociais e de diversas faixas etárias, o que nos mostra também que, de facto, não faltam na sociedade pessoas que apoiam a criação de uma sociedade honesta.

De acordo com os elementos obtidos neste recrutamento, mais jovens e anciãos concorrem para membros do grupo e parte dos candidatos participaram na equipa anterior. O trabalho de selecção já se iniciou, estando o grupo de selecção a entrevistar os candidatos. O resultado será oportunamente comunicado aos interessados.



**Unamos forças  
para a construção de  
uma sociedade incorrupta**

## 10 ANOS EM PROL DA HONESTIDADE E TRANSPARÊNCIA

Completam-se 10 anos de trabalho de luta contra a corrupção em Macau e o CCAC, aproveitando este ensejo, vai realizar uma série de actividades, com o fim de rever a longa história de anti-corrupção e de fazer uma autocritica sobre o trabalho desenvolvido, no pressuposto de contribuir para um futuro melhor. As actividades a realizar vão desde um concurso para concepção de slogan e design de cartazes a seminários, dia de abertura do CCAC ao público, edição de uma revista comemorativa, emissão de selos com a colaboração dos Correios, entre outras.

O CCAC deseja, com estas actividades, difundir o espírito da honestidade, obter o apoio e unir as forças de todos os estratos sociais, com o objectivo de construir uma sociedade pautada pela integridade.

# PROVEDORIA DE JUSTIÇA

## O PAPEL DA PROVEDORIA DE JUSTIÇA NO APERFEIÇOAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ABORDAGEM SOBRE A EXPERIÊNCIA DO CCAC\*

O Comissariado contra a Corrupção (adiante designado de CCAC) tem a missão de promover a defesa dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos das pessoas assegurando, por meios formais ou informais, a justiça, a legalidade e a eficiência da administração pública (artigo 3º da Lei Orgânica<sup>1</sup>).

Na apresentação de hoje, pretendemos expor-vos o trabalho desenvolvido pela Provedoria da Justiça para aperfeiçoamento da actividade da administração pública.

Propomos explicar (e exemplificar) os diferentes métodos de intervenção adoptados pelos Departamentos de Investigação e de Pesquisa do CCAC, ambos sub-unidades da Direcção dos Serviços de Provedoria de Justiça, e como eles contribuem para a tarefa de aperfeiçoar o funcionamento das entidades públicas e seus funcionários e agentes, os regulamentos e os procedimentos administrativos... etc.

### 1. INTERVENÇÃO INDIVIDUAL

#### 1.1. – Intervenção informal

No intuito de prosseguir os seus fins de irradiar as fontes e os casos de ilegalidade/ irregularidade administrativa, o CCAC adoptou métodos de intervenção informal. Podemos recordar o seguinte caso:

Em Maio de 2001, um advogado endereçou uma queixa ao Comissariado. Na referida carta, o advogado apelava para a intervenção do Comissariado na apreciação da legalidade da informação prestada por um serviço público relativamente ao prazo para a apresentação da procuração. A questão principal residia na aplicação da nova lei num processo de registo de marcas comerciais. O CCAC considerou que a interpretação feita pelo serviço público não era a mais correcta porquanto, a nova lei só seria aplicável ao processo de registo de marcas iniciado na vigência desta nova lei. O Comissariado decidiu promover uma reunião com os representantes do serviço em causa na qual foi possível identificar o problema e resolvê-lo.

Na generalidade dos casos, o contacto informal com a Administração pode ser muito bem sucedido, conseguindo-se uma resposta rápida e eficaz para o problema imediato do queixoso. Através do diálogo, a Administração pode compreender, e tomar em consideração, os argumentos e vir a corrigir ou rectificar com prontidão as falhas ou erros procedimentais. Nestes casos, o trabalho de mediação da Provedoria de Justiça é enaltecido, permitindo garantir a resolução efectiva dos conflitos.

#### 1.2 - Intervenção por iniciativa própria

Outros casos existem em que é aconselhável uma intervenção activa, de iniciativa própria do Comissariado. O Comissariado através dos vários meios de comunicação, um anúncio no jornal, uma publicação no Boletim Oficial etc., toma conhecimento de diversas informações. Descobrimo a existência de irregularidades procedimentais, eventuais ilegalidades formais, decisões injustas ou atrasos irrazoáveis, o Comissariado contacta informalmente a Administração, por forma a obter a sua correcção.

Um exemplo, em Fevereiro último, uma entidade pública publicou num jornal um anúncio para contratação de agentes públicos. Verificou-se, porém, que os requisitos anunciados não estavam em conformidade com o artigo 97 da Lei Básica da RAEM que introduziu, para a contratação ou nomeação de funcionários e agentes públicos, o requisito da “residência permanente”<sup>2</sup> na Região Administrativa Especial de Macau. Para obter a rectificação do referido anúncio, o Comissariado contactou informalmente a entidade pública e informou-a da omissão do requisito. O anúncio foi corrigido no dia imediato.

#### 1.3 – Encaminhamento das queixas para os serviços competentes

Para uma resolução efectiva de um conflito, o Comissariado pode ainda, com o prévio acordo do queixoso, optar por encaminhar a queixa para o serviço público a que diga respeito. Nestes casos, o Comissariado acompanha o processo e irá verificar se o método de resolução ou a solução adoptada pela Administração são adequados para responder ao objecto da queixa. Se a solução adoptada for apropriada e estiverem salvaguardados os direitos e interesses legítimos do queixoso, o caso é considerado resolvido e arquivado. Se, pelo contrário, a solução for irrazoável ou injusta, o Comissariado actuará em conformidade, promovendo uma investigação formal e, quando necessário, emitirá uma recomendação.

Num caso de punição disciplinar, um funcionário público apresentou queixa contra o seu superior hierárquico por este o ter obrigado ficar em pé sem comer nem descansar como punição por conduta pouco idónea e incorrecta por parte do funcionário queixoso. Porém, não deu início a um qualquer procedimento disciplinar. Apesar da importância deste caso, o Comissariado entendeu que, uma vez que o conflito emergiu no seio do serviço público e que se tratava de uma questão interna de gestão pessoal, a melhor forma de resolver o conflito seria remeter o caso ao director do respectivo serviço. Encaminhada a queixa, o serviço promoveu uma investigação interna e concluiu que a acusação de comportamento impróprio do funcionário era infundada. Ao superior foi feita uma advertência oral por aplicar uma sanção irrazoável e desumana.

#### 1.4 – Intervenção através de uma recomendação

A emissão de uma recomendação aos serviços públicos é o poder mais relevante da Provedoria da Justiça. É a prerrogativa clássica ou tradicional dos “Provedores de Justiça”.

O Comissariado emitirá uma recomendação designadamente nos seguintes casos: quando ainda é possível corrigir (ou pelo menos minimizar) a violação dos direitos do cidadão; quando foi proferida uma decisão legal mas irrazoável, injusta ou inoportuna; quando é necessário defender os interesses ou expectativas legítimas de um queixoso e a intervenção informal não é apropriada para reparar a injustiça<sup>3</sup>.

Podemos ilustrar com o seguinte exemplo:

No mês de Agosto de 2001, um funcionário apresentou uma queixa ao CCAC relativamente ao disposto no regulamento interno do serviço público onde trabalha, que estabelecia a obrigação de compensar as horas de ausência para consulta médica com dias férias. O referido regulamento estipulava que, quando as horas de ausência para consulta médica equivalessem a um dia de trabalho, o serviço iria proceder à dedução de um dia de férias do trabalhador.

Este caso requeria a análise e interpretação do regime de férias e faltas do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública. O CCAC considerou que o regulamento interno contrariava o espírito daquele diploma. Na verdade, as férias anuais não podem ser objecto de compensação discricionária e, pelo menos, o gozo de dez dias de férias constitui um direito irrenunciável do trabalhador. Para garantir a compreensão da Administração sobre a interpretação da vontade do legislador (*mens legislatoris*) e as razões da requerida intervenção, o Comissariado adoptou o método de intervenção formal (através de uma recomendação), fundamentada num parecer jurídico. Neste caso, o CCAC considerou que uma intervenção informal não seria o meio mais adequado para fundamentar um pedido de revogação de um regulamento interno e era este o objectivo da recomendação. A recomendação foi aceite e implementada.

A intervenção através de uma recomendação tem tido resultados efectivos. De facto, mais de 90% das recomendações emitidas no ano anterior foram aceites pelos serviços. Verifica-se, porém, que os serviços têm reconhecido o valor dos meios de intervenção informal e de encaminhamento das queixas como formas de eliminação da burocracia e de resolução amigável dos conflitos<sup>4</sup>.

### 2. INTERVENÇÃO SISTEMÁTICA

#### 2.1 – Pesquisa de funcionamento

Esta modalidade de intervenção é adoptada pelo CCAC quando um serviço público interessado apresenta um pedido para a realização de uma pesquisa e análise global dos procedimentos internos do serviço. Com a colaboração activa da respectiva autoridade pública, o CCAC tem por objectivo encontrar soluções práticas para problemas legais ou questões procedimentais, permitindo, por um lado, eliminar os factores favoráveis à corrupção<sup>5</sup> e por outro, encontrar soluções para queixas recorrentes. Normalmente, esta pesquisa será realizada por uma comissão (constituída por elementos do CCAC e do serviço interessado). Após uma fase de recolha de informações ou dados e de análise dos procedimentos internos, a comissão emite as sugestões que entender necessárias para o aperfeiçoamento do serviço. As sugestões são aprovadas por consenso dos membros da comissão.

No ano passado, o Departamento de Pesquisa do CCAC, iniciou, em cooperação com a Direcção dos Serviços para os Assuntos de Justiça, uma pesquisa relativa ao funcionamento das Conservatórias e Cartórios Notariais<sup>6</sup>. Foram realizadas visitas *in loco* para melhor compreender as rotinas e regras de funcionamento normal destes departamentos. Feito o seu estudo e análise, a comissão emitiu treze sugestões relativas à forma de aperfeiçoar o desempenho do pessoal (por exemplo, através da formação contínua), à forma de fomentar a modalidade de "one-stop service", ao aperfeiçoamento da gestão do sistema de informação e de fiscalização do processamento de dados, bem como ao ajustar dos procedimentos relacionados com divulgação de informações ao público... etc.

Ainda no decurso do ano 2001, outra pesquisa foi realizada em cooperação com a Direcção dos Serviços de Saúde. O objecto desta pesquisa foi, essencialmente, a área das farmácias privadas e da farmácia do hospital público, no intuito de promover a transparência dos seus procedimentos administrativos. Em relação às farmácias privadas, a pesquisa incidiu maioritariamente sobre os procedimentos relacionados com o exercício da profissão e actividades farmacêuticas, com o exercício da fiscalização, licenciamento, regime sancionatório e de implementação de sanções e, ainda, sobre o regime de fornecimento de produtos farmacêuticos (por exemplo, condições para participação no plano de fornecimento, processo de liquidação de dívidas sob prescrição médica). Em relação à farmácia do hospital público, a pesquisa teve como principal alvo os processos de aquisição de produtos farmacêuticos para o hospital público (e. g. formalidades do processo de concurso público; critérios estabelecidos nos processos de consulta escrita; formalidades de pagamentos) e a forma de operação do armazém médico (e. g. inventário dos produtos em armazém e gestão do stock)... etc. Foram propostas cento e doze sugestões de aperfeiçoamento.

O papel do CCAC no aperfeiçoamento do funcionamento interno dos serviços públicos é notório neste tipo de intervenção. Os serviços públicos interessados (a direcção e mesmo os funcionários) reconheceram os benefícios deste método de cooperação. Refira-se que algumas das sugestões foram já implementadas.

## 2.2 – Pesquisa de regimes

A par da pesquisa de funcionamento dos serviços públicos, o Comissariado desenvolve também projectos de pesquisa de regimes, principalmente, em dois tipos de casos: a) quando foram emitidas inúmeras recomendações relativamente a uma mesma questão de direito ou de facto que não foram implementadas apesar de terem sido aceites; b) quando é aconselhável desenvolver um estudo sistemático sobre a legislação, as suas lacunas, contradições e má interpretação.

No ano de 2001, o CCAC iniciou uma pesquisa sobre o regime de aquisição de bens e serviços. Desde da criação do ex-Alto Comissariado contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa, em 1992, até hoje, foram emitidas um total de onze recomendações dirigidas aos serviços públicos e respectivas tutelas. Estas recomendações e casos foram analisados pelo Comissariado e chegou-se à conclusão que surgem inúmeras dificuldades, dúvidas e ambiguidades na interpretação desta lei. Refira-se ainda que a legislação que está em vigor data de há 17 anos, aproximadamente, revelando-se insuficiente e desadequada, nomeadamente, se pensarmos na importância deste diploma legal para efeitos de credibilidade e responsabilidade financeira do governo.

A cooperação das várias autoridades públicas foi necessária neste projecto. Como método de trabalho, consultaram-se os processos de concurso público e consulta escrita; promoveram-se reuniões com os representantes das entidades que realizam os seus próprios processos de aquisição de bens e serviços e com os representantes da Comissariado de Auditoria e Conselho de Consumidores. Efectuaram-se ainda consultas junto do Hong Kong Government Supplies Department e da Independent Commission Against Corruption de Hong Kong, bem com das leis, regulamentos de países ou

regiões vizinhas e dos acordos Internacionais (designadamente do Acordo sobre Contratos Públicos da Organização Mundial do Comércio).

Este estudo culminou com a elaboração de um relatório dirigido ao Exm.<sup>o</sup> Sr.<sup>o</sup> Chefe do Executivo no qual se sugeriu a elaboração de uma nova lei que permita aperfeiçoar e clarificar os procedimentos de aquisição, designadamente, que estabeleça uma regulamentação coerente do regime dos contratos públicos, que acautele eventuais tratamentos discriminatórios entre concorrentes locais ou estrangeiros, que impeça referências particulares a designações ou marcas comerciais (incluindo a origem do produto) e que promova uma livre e sã concorrência.

## 3. CONCLUSÃO

Uma última palavra nesta apresentação de hoje. Como referimos inicialmente, o Comissariado adoptou métodos de intervenção informal na resolução de queixas. Diversamente, no passado a intervenção formal era a principal forma de actuação<sup>7</sup>.

Hoje, com uma experiência acumulada de dez anos, o nosso objectivo é o de implementar a eficiência e fortalecer a confiança do público no trabalho da Provedoria da Justiça. Ao longo do tempo, o processo de recebimento de queixas alterou-se e, conseqüentemente, alteraram-se as técnicas e os procedimentos de investigação, definindo-se melhores formas para desempenho das funções de provedoria de justiça, designadamente para correcção de procedimentos e prevenção das formas de má conduta da administração e para garantir a efectiva protecção dos direitos, liberdades e interesses legítimos dos cidadãos. O *modus operandi* da Direcção dos Serviços de Provedoria de Justiça baseia-se não só na escolha da melhor forma de intervenção, como também na efectiva adesão aos princípios da objectividade, imparcialidade, adequação e tempestividade.

Acreditamos que a cooperação e a confiança depositada na capacidade da administração corrigir os seus próprios erros poderá criar um melhor ambiente e facilitar o uso de um «razoável poder de persuasão» na resolução dos casos existentes ou latentes.

Podemos lembrar as palavras de Sir John Robertson<sup>8</sup>:

*"The ombudsman operates in a nonadversarial manner and gain moral influence for acceptance of opinions based on integrity of processes, the intellectual logic of reasons supporting the opinion and well established goodwill.*

*Furthermore, by performing these tasks effectively there is a positive contribution to ethics and integrity of public administration and to the improvement of processes, practices, policies and even of legislation, all of which impact on the way a government does business with the people. Ombudsman everywhere are, as a result of investigations, tidying up governments' processes, not only because their recommendations are accepted but also by undertaking own-initiative systematic investigations where are concerned that current practices are unreasonable and causing too many complaints or impacting unfairly on specific groups of people"*<sup>9</sup>.

A interacção com as autoridades públicas e adopção de métodos de cooperação pelo Comissariado tem sido uma forma eficaz para avaliar o desempenho da Provedoria de Justiça, especialmente, da sua actividade de prevenção e, pela prevenção, podemos não só influenciar a conduta da administração e alcançar uma correcta prática no seu funcionamento como também promover a ética e a integridade da administração pública.

\* Discurso da Adjunta do Comissário, Dr<sup>a</sup> Tou Wai Fong, na 7<sup>a</sup> Conferência da Associação de Ombudsman Asiático

1. Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto.

2. Para uma melhor definição da residência permanente propomos a leitura do artigo 24.º da Lei Básica da RAEM.

3. Por exemplo, quando é necessário interpretar uma questão técnica ou legal num processo complexo.

4. Por vezes a intervenção formal pode ter um impacto negativo nos serviços, p. ex. criando um clima de suspensão relativamente a um funcionário.

5. A intervenção sistemática é considerada uma forma eficaz para prevenir a prática de actos de corrupção ou fraude cometidos pelos funcionários públicos. É também uma das principais missões do Departamento de Pesquisa do CCAC (v. art. 22.º, n.º 1, al. 1, do Regulamento Administrativo n.º 31/2000).

6. A pesquisa envolveu a visita e pesquisa de funcionamento de quatro Conservatórias (Conservatória do Registo Predial, Conservatória do Registo Comercial, Conservatória dos Registos de Casamento e Óbitos e a Conservatória do Registo de Nascimento) e de três Cartórios Notariais (Primeiro Cartório, Segundo Cartório e o Cartório das Ilhas).

7. No passado, o esquema de intervenção foi: uma queixa recebida – abertura de processo – emissão de recomendação (desde que fosse produzida prova suficiente). Hoje, continuamos a acreditar no valor da intervenção formal (i.e. intervenção com recomendação), porquanto pode servir de guia para as práticas administrativas.

8. Ex-Chief Ombudsman da Nova Zelândia e Ex-Presidente do Instituto Internacional do Ombudsman.

9. "The Ombudsman around the World", trabalho apresentado na VI Conferência do IOI, realizada em Buenos Aires, Argentina, 1996, publicado no Yearbook do Instituto Internacional do Ombudsman, Volume 2, 1998, página 117.

# PROCESSO DE DENÚNCIA

2



Na recepção, uma funcionária entrega à Srª Lai o cartão de visitante e pede-lhe que desça ao 13º piso.

4



Alguns minutos depois, uma investigadora leva-a para a Sala de Denúncias.

1



Tendo a Srª Lai descoberto que alguém aceitou vantagens ilegais, decidiu, como boa cidadã, deslocar-se às instalações do CCAC, edifício "Dynasty Plaza" no NAPE, para fazer a denúncia.

3



O funcionário pede à Srª Lai que aguarde na Sala de Espera.

5



A Sala de Denúncias é uma sala com total isolamento acústico.

6



A Srª Lai conta o facto ocorrido aos investigadores.

7



A Srª Lai entrega e explica as suas provas.

8



Os investigadores vão dando opiniões sobre o caso nos termos das respectivas normas legais e informam sobre aspectos a que o denunciante deve ficar atento, como seja o dever de sigilo; não deve contar nada sobre a denúncia feita no CCAC, para evitar que algo possa vir a afectar o processo de investigação.

9



Os investigadores imprimem, em computador, a declaração que, depois, é dada à Srª Lai para a ler. A Srª Lai confirma o conteúdo e assina a declaração.

10



Fica concluída a denúncia, a Srª Lai devolve o cartão de visitante à funcionária do 14º piso.

Figurantes: Agata, Bela, Henrique, Herry e Jovia



## REGIME DE IMPEDIMENTOS

"No exercício da sua actividade, a Administração Pública deve tratar de forma justa e imparcial todos os que com ela entrem em relação."

Como é que se pode assegurar que a actividade administrativa<sup>1</sup> seja desempenhada de acordo com o "Princípio da Justiça e de Imparcialidade"? O "regime de impedimentos"<sup>2</sup> surge-nos como um meio efectivo para garantia da justiça e imparcialidade.

Tomando em consideração o que, em termos das disposições do Código do Procedimento Administrativo (designado abreviadamente por <Código>), se estipula, os casos de "impedimentos" podem dividir-se em situações de "impedimento legal" e de "escusa e suspeição". Podemos distinguir estes daqueles nos seguintes aspectos:

### 1. "pressupostos"

- "impedimento legal": o <Código> tipifica taxativamente as 8 situações<sup>3</sup> em que os titulares do órgão ou agentes da Administração estão legalmente impedidos.
- "escusa e suspeição": o <Código> exemplifica várias situações<sup>4</sup> em que a imparcialidade dos titulares dos órgãos ou agentes da Administração pode vir a ser questionada.

### 2. "formas de requerer"

- "impedimento legal": quando os titulares dos órgãos ou agentes da Administração estejam numa das situações de impedimento legal, deverão comunicar imediatamente e por forma escrita ao seu superior hierárquico. Qualquer interessado pode requerer também à Administração Pública, por forma escrita, a declaração do impedimento<sup>5</sup>.
- "escusa e suspeição": os titulares dos órgãos e agentes da Administração devem pedir, por iniciativa própria, a dispensa de intervir no respectivo procedimento. Qualquer interessado pode levantar também o incidente de suspeição. O "requerimento" pode ser feito oralmente, salvo se a entidade a quem for dirigido o requerimento determinar a exigência da forma escrita<sup>6</sup>.

### 3. "declaração de impedimento"

- "impedimento legal": quando se verifique a existência de um caso de "impedimento legal", o superior hierárquico tem que declarar a existência de impedimento de acordo com a lei, estando o trabalhador impedido de intervir no respectivo procedimento, ou seja, mesmo que o superior hierárquico considerasse que a intervenção do referido trabalhador impedido não prejudicaria a imparcialidade e justiça do procedimento, não poderia decidir no sentido da sua intervenção.
- "escusa e suspeição": após análise das circunstâncias invocadas

no "se a pedido" e do juízo sobre os interesses em jogo (a existência de uma relação entre o trabalhador e o interessado no procedimento poderá ou não prejudicar uma atitude imparcial e justa, ou se o deferimento do pedido de escusa do trabalhador, poderá causar mais inconvenientes ao andamento do processo), o superior hierárquico poderá autorizar a intervenção do trabalhador no respectivo procedimento.

De seguida, referimo-nos às situações de "impedimento legal" e de "escusa e suspeição" em 2 exemplos concretos.

1. Existe uma relação de afinidade entre A, membro do júri de um concurso para a função pública e B, candidata ao concurso. São cunhados. Devido à "relação de afinidade de 2.º grau da linha colateral", A deve comunicar o facto ao seu superior hierárquico desde o momento em que toma conhecimento da candidatura de B (o incumprimento do "dever de comunicação" constitui falta grave para efeitos disciplinares<sup>7</sup>), para que o seu superior hierárquico declare a existência de impedimento nos termos da lei e determine a cessação da intervenção de A no respectivo processo do concurso.
2. A, membro da comissão de selecção num concurso público (de obras públicas e aquisição de materiais) e B, concorrente do concurso público, entram em grave conflito por razão de namoro, facto que é do conhecimento público. Havendo esta situação de inimizade, A deve pedir escusa de intervir no procedimento, devendo assim o seu superior hierárquico decidir se A continuará a intervir no processo do concurso público.

Em resumo, a Administração Pública deve aplicar rigorosamente as disposições relativas aos "impedimentos" e à "escusa e suspeição", para garantia efectiva dos interesses público e dos particulares, para que a actividade administrativa seja "recta e isenta" e seja assegurada a defesa da credibilidade da Administração Pública e dos princípios da "justiça e da imparcialidade" na gestão administrativa.

1. Quer os procedimentos administrativos (por exemplo, os procedimentos relativos à aquisição de bens e serviços e à empreitada de obras públicas, à emissão de alvará, de concurso para preenchimento dos quadros de pessoal, de nomeação do pessoal), quer os actos administrativos (por exemplo, a decisão relativa à atribuição de subsídios, à aplicação de sanções), quer os contratos administrativos (por exemplo, o contrato de empreitada de obras públicas, o contrato de aquisição de materiais).

2. Ver os artigos 46.º a 53.º do Código do Procedimento Administrativo.

3. Ver o artigo 46.º do Código do Procedimento Administrativo.

4. Ver o artigo 50.º do Código do Procedimento Administrativo.

5. Ver os nºs 1 e 2 do artigo 47.º, o artigo 76.º do Código do Procedimento Administrativo e a Pag. 593, <Código do Procedimento Administrativo de Macau Anotado e Comentado>, de Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro e José Cândido de Pinho.

6. Ver o n.º 2 do artigo 51.º do Código do Procedimento Administrativo.

7. Ver o n.º 2 do artigo 53.º do Código do Procedimento Administrativo.

# CONTO

## CONTO TRADICIONAL CHINÊS A PEDRA DE TINTA E O PANO DE SEDA AMARELA DE BAOGONG

(Desenhos de Yazheng)



No 1.º ano Kangding da Dinastia Song (1040 d.c.), Baogong (999 a.c.-1062 d.c.) foi nomeado Governador da prefeitura de Duanzhou. Como Baogong era um oficial íntegro e honesto e conhecedor dos problemas do povo, foi por este apelidado de "Bao Qingtian" (céu limpo).

**1**



No 2.º ano Qingli (1042d.c.), Baogong recebeu ordem do Imperador para regressar à Capital a fim de ser promovido para um importante cargo.

**2**



O povo de Duanzhou, ao saber da notícia, pensou em oferecer-lhe uma lembrança de despedida.

**3**



Então, um ancião escultor fez-lhe uma pedra para tinta, que foi embrulhada num pano de seda amarela.

O ancião entregou a pedra a Baoxing, empregado de Bao Qingtian, avisando-o que só devia dar a prenda a Bao Qingtian depois da partida.

**4**



No dia da partida todos, oficiais e cidadãos, se foram despedir de Baogong.

**5**



Ao chegarem ao portão da cidade, Baogong descalçou as suas velhas botas e mandou Baoxing pendurá-las no cimo do portão, para alertar o seu sucessor da importância de ser incorrupto e responsável.

**6**



Ao sair da Garganta de Lingyang, o barco de Baogong foi apanhado por uma tempestade, onde ventos fortes e ondas altas dificultaram a sua navegação.

**7**



Baogong, cheio de tristeza, perguntou-se: sempre fui um oficial incorrupto, será que alguém recebeu prendas da população?

**8**



Baogong interrogou cada um dos empregados. Então Baoxing contou-lhe da prenda dada pelo ancião. Baogong ficou muito grato pelo amor do povo, mas ficou envergonhado pela falta de rigor na vigilância dos seus empregados.

**9**



**10**



Baogong pegou na pedra de tinta e, depois de rezar ao Céu em silêncio, lançou-a ao rio. Como por milagre, nesse momento a chuva parou, as nuvens, o vento e as ondas desapareceram e voltou a tranquilidade. Baogong chegou em segurança à Capital.




**11**

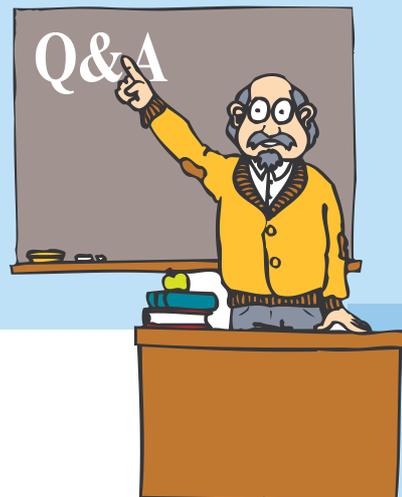
A pedra e o pano amarelo, depois de lançados ao rio, seguiram a corrente até perto de Guangli e acabaram por ficar no fundo do rio. Mais tarde, no meio do Rio Oeste, apareceram duas ilhotas, as actuais ilhas de Yanzhou (ilha da pedra de tinta) e Huang Busha (ilha do pano de seda amarela).

Obs.: de entre os diversos tipos de pedras de tinta, a pedra de tinta "Duan" é a mais valiosa e de melhor qualidade. É feita a partir das pedras de qualidade da zona de Duanxi, do Município de Gaoyao, da Província de Guangdong.



## LEGISLAÇÃO (PERGUNTAS E RESPOSTAS)

Ainda se lembra do Quesito? Aquele rapazinho “problemático” apresentado na edição anterior? Um dia, o Quesito, pegando num jornal, chegou ao gabinete do Dr. Sabedor, o seu alvo preferido para quaisquer esclarecimentos, e começou o disparo das perguntas.



Q: Bom dia, Doutor!

S: Bom dia! Porque trazes o jornal?

Q: Porque eu e os meus colegas da escola lemos notícias sobre a descoberta de casos, pelo CCAC, relacionados com actos de fraude praticados por alguns funcionários públicos.

S: Eu também li essas notícias. E depois?

Q: Não estamos a perceber uma coisa; as atribuições do CCAC não são prevenir e combater a corrupção? Sendo assim, porque é que o CCAC se está a meter com os actos de fraude praticados pelos funcionários? Será que isto faz parte do objecto da sua vigilância?

S: Posso compreender as vossas dúvidas. Muitas pessoas acham que o CCAC está apenas ligado ao “Combate à Corrupção”. Mas, de facto, além da prevenção e do combate à corrupção, cabem mais coisas nas suas atribuições.

Q: Então, Doutor, a “corrupção” não significa a violação dos deveres de trabalho em troca de vantagens ilegais?

S: Sim, mas a designação “contra a Corrupção” significa, no âmbito das atribuições do CCAC, mais coisas do que normalmente as pessoas pensam. Além do que disseste, o CCAC investiga também a apropriação ilícita, por funcionário, de dinheiro ou bens públicos ou privados, o abuso de poder público para obter vantagens, etc.. Por isso, não julgues que a acção do CCAC abrange somente a corrupção passiva e activa!

Q: Ah! Mas eu julgava que o combate à corrupção era só relativo ao recebimento de “subornos”.

S: Esse é apenas o sentido estrito.

Q: Então Doutor, como um caso ocorrido recentemente, de um funcionário ter alegado que podia ajudar pessoas a tratar de alguns procedimentos administrativos, a fim de obter dinheiro dessas pessoas. Não será este um acto de fraude?

S: Exactamente! Ele cometeu o crime de burla previsto no Código Penal.

Q: Além disso, foram descobertos outros funcionários cujos documentos de habilitações académicas entregues

no momento do seu ingresso eram falsos; não será este o crime de “falsificação de documentos”? E eles não tiveram relação com nenhum suborno. Então, é por isso que os actos ilícitos praticados por essas pessoas têm a ver com o CCAC?

S: Claro! Mas só um minuto Quesito. Para compreenderes melhor, lê o “Folheto do CCAC”. Vá, lê esta parte!

O Dr. Sabedor entregou ao Quesito o folheto de que uma das partes é uma breve apresentação das atribuições do CCAC, a saber:

- 1) Desenvolver acções de prevenção de actos de corrupção ou de fraude;
- 2) Praticar actos de investigação e de inquérito referentes a actos de corrupção ou de fraude, praticados pelos funcionários públicos;
- 3) Praticar actos de investigação e de inquérito referentes a actos de corrupção e de fraude praticados no âmbito do recenseamento eleitoral e das eleições;
- 4) Promover a defesa dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos das pessoas, assegurando a justiça, a legalidade e a eficiência da Administração Pública.

Q: Ah! Afinal, a investigação acerca dos “actos de fraude praticados pelos funcionários” faz parte das atribuições do CCAC!

S: Sim senhor, Quesito! Acho que já não preciso de te explicar as atribuições do CCAC na investigação dos actos de corrupção e de fraude praticados no âmbito das eleições.

Q: Tenho também dúvidas sobre o 4.º ponto... “Provedoria de Justiça”..., Sr. Doutor pode...

S: Esse assunto não é tão fácil de explicar num instante, pelo que deves aguardar pela próxima vez.

O Quesito foi-se embora, depois de agradecer ao Dr. Sabedor. Só que está com pressa de que chegue a próxima vez, para ouvir o Doutor explicar-lhe a “Provedoria de Justiça”.

# MIRADOURO

## Pagamentos vs. livre circulação

A Directoria de Faro procedeu, nos dias 3 e 4 do corrente mês, a uma operação no âmbito do combate aos crimes de extorsão, corrupção, abuso de poder e outros, que veio a culminar com a detenção de oito elementos da Brigada de Trânsito da Guarda Nacional Republicana.

Os detidos pressionavam diversos empresários, criando-lhes obstáculos no cumprimento contratual de diversas empreitadas através de uma mais que rigorosa fiscalização dos meios de transporte utilizados.

Assim nascia a obrigação para os empresários de aderirem a propostas formuladas pelos detidos, tendo em vista eximirem-se à passagem de multas que atingiriam somas superiores a mil Euros cada.

As propostas apresentadas aos diversos empresários consistiam em pagamentos mais ou menos regulares a diversos elementos da força de segurança em questão, atingindo, no total, verbas superiores a centenas de milhar de Euros, assim podendo circular livremente, fora dos limites impostos pela lei, sem ficarem sujeitos a fiscalização e consequentes penalizações.

A investigação, iniciada há alguns meses, permitiu apurar o envolvimento, em tais práticas delituosas, de inúmeros empresários ligados ao ramo de transportes e construção civil, cuja responsabilidade e estatuto processual serão clarificados no decurso do processo.

Os mesmos exercem a sua actividade nas obras públicas de maior envergadura, cumprindo empreitadas na região sul do país.

Os detidos foram presentes a Tribunal, prosseguindo as investigações para apuramento da real extensão da actividade criminosa dos arguidos.

Para a acção desenvolvida há que registar e salientar a adequada colaboração do Comando da Guarda Nacional Republicana.

(Do website da Polícia Judiciária Portuguesa, Abril de 2002)



## Corrupção na adjudicação de contratos

Em 26 de Março último, a Independent Commission Against Corruption (ICAC) de Hongkong deteve um Acting Chief Executive Officer e um Executive Officer da TELA, por suspeita dos crimes de corrupção e abuso de poder em processos de adjudicação de contratos para aquisição de serviços de imprensa e de brindes. O montante envolvido é de 1 milhão e 760 mil dólares de Hongkong. Uma sócia de uma companhia fornecedora daquele serviço, a esposa do referido substituto, foi também detida durante a operação. Os três suspeitos foram libertados sob caução, aguardando a conclusão das investigações.

Recentemente, a ICAC recebeu a denúncia de que um funcionário da TELA estaria a receber vantagens ilícitas, a fim de adjudicar contratos a determinada empresa. Após investigação descobriu-se que o funcionário havia, por diversas vezes, sugerido aos seus subordinados (incluindo o Executive Officer em causa) que contactassem a empresa da sua esposa (sem revelar a relação entre ambos). É também suspeito de ter autorizado os seus subordinados a utilizar propostas falsas, para assim tornar mais elevados os preços apresentados por outros concorrentes e garantir a adjudicação à empresa da esposa.

A ICAC suspeita que entre Janeiro de 1998 e Maio de 2001, através destes meios, à empresa da esposa do referido substituto foram adjudicados 32 contratos, num total de 790 mil dólares de Hongkong. A ICAC suspeita ainda que outros 16 contratos, num valor total de 970 mil dólares de Hongkong, foram adjudicados a outras empresas, usando o mesmo expediente, sendo uma delas propriedade de um amigo do Acting Chief Executive Officer.

(Do website da ICAC de Hongkong)



O que faz a beleza das coisas é invisível  
(Saint-Exupéry)



Pintura de U Kuan Wai



Comissariado contra a Corrupção  
Região Administrativa Especial de Macau



O que faz a beleza das coisas é invisível  
(Saint-Exupéry)

Pintura de U Kuan Wai



廉政公署  
CCAC

澳門特別行政區廉政公署  
Comissariado contra a Corrupção - RAEM

Alameda Dr. Carlos d' Assumpção, Edif. *Dynasty Plaza*, 14º andar.  
Linha Vermelha - 24 horas: 361212 Fax - 362336 <http://www.ccac.org.mo>

Caso tenha conhecimento de prováveis actos de corrupção e de ilegalidade administrativa, queira contactar com o CCAC e forneça-nos todas as informações ao seu alcance. O seu apoio e colaboração são indispensáveis para o sucesso da prevenção e do combate à corrupção.

**GUARDAMOS A CONFIDENCIALIDADE DAS SUAS QUEIXAS**