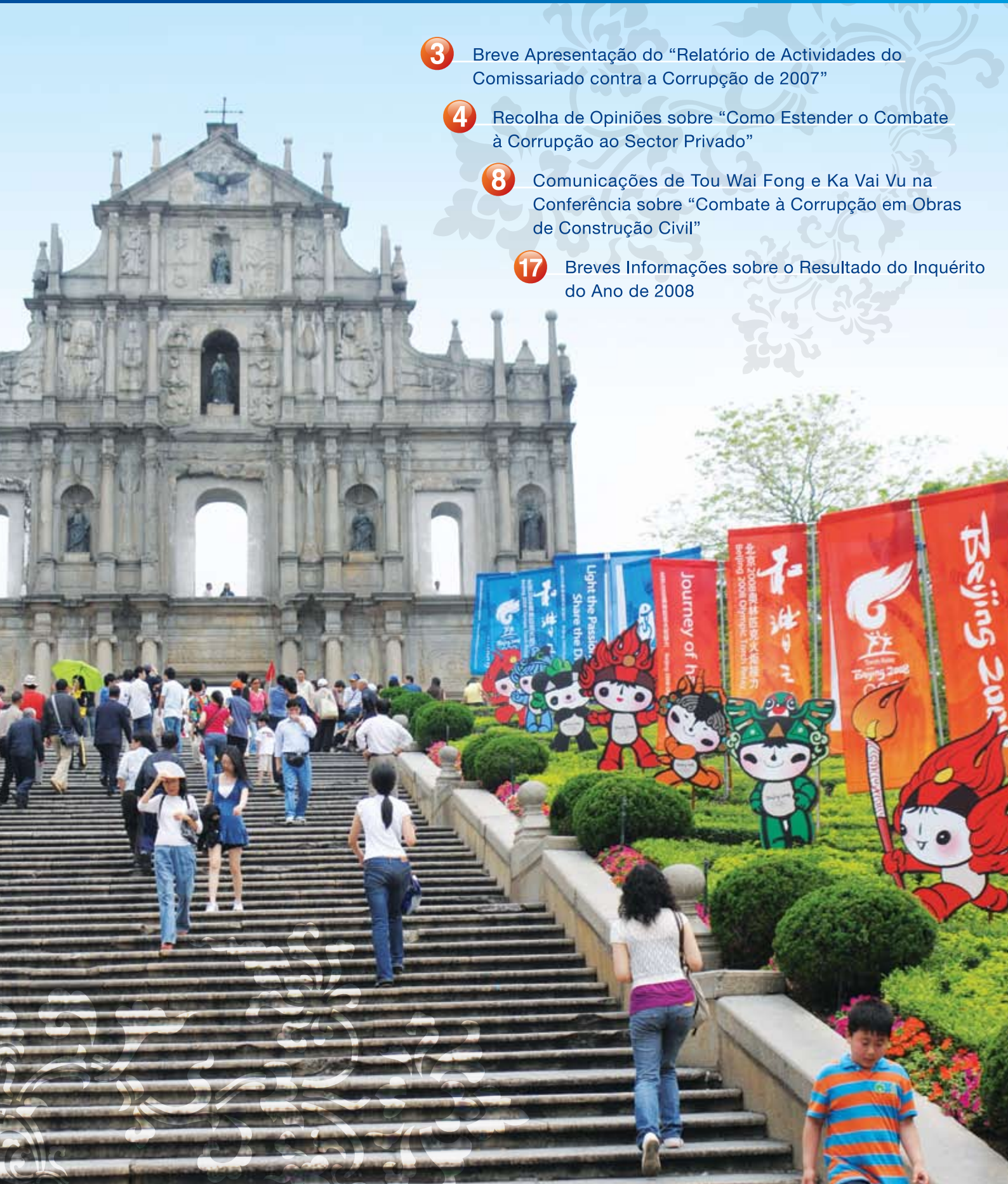


- 
- 3 Breve Apresentação do “Relatório de Actividades do Comissariado contra a Corrupção de 2007”
 - 4 Recolha de Opiniões sobre “Como Estender o Combate à Corrupção ao Sector Privado”
 - 8 Comunicações de Tou Wai Fong e Ka Vai Vu na Conferência sobre “Combate à Corrupção em Obras de Construção Civil”
 - 17 Breves Informações sobre o Resultado do Inquérito do Ano de 2008

Integridade assegura justiça nos sectores público e privado

O relatório que diz respeito ao inquérito anual feito por uma instituição académica, por solicitação do CCAC, encontra-se concluído no passado mês de Junho. O resultado deste ano é praticamente igual ao do ano transacto. De salientar, as classificações relativas à situação da integridade social do Território e aos trabalhos do combate à corrupção que desceram em 2007, depois da descoberta do caso Ao Man Long, voltaram a subir neste ano.

No relatório anual relativo às tendências de corrupção na Ásia, publicado em Março do corrente ano pela Consultoria de Risco Político e Económico (Political & Economic Risk Consultancy, PERC), de entre os 13 países e territórios analisados, Macau é o quarto melhor classificado, com um índice de percepção da corrupção mais baixo de sempre e a muita distância do país que ocupa o quinto lugar, o que demonstra que Macau fez progressos enquanto que se mantém estável em termos de integridade. Contudo, a corrupção é um desafio que a sociedade precisa de combater a longo prazo, sendo a classificação apenas uma comparação relativa. Para o combate à corrupção e promoção da integridade, há ainda um caminho longo a percorrer.

O CCAC tem recebido muitas queixas de alegada corrupção em entidades privadas, as quais não só têm a ver com os interesses dos investidores ou consumidores como também com o interesse público. No entanto, as competências do combate à corrupção que recaem sobre o CCAC limitam-se ao âmbito dos serviços e entidades públicas e algumas entidades de utilidade pública, não podendo acompanhar os casos de alegada corrupção que ocorram em entidades privadas. Para ir ao encontro das Linhas de Acção Governativa apresentadas pelo Chefe do Executivo no ano passado, o CCAC elaborou um projecto de lei sobre o alargamento das competências fiscalizadoras ao sector privado, no sentido de se estabelecer um mecanismo de fiscalização da corrupção mais completo na RAEM, no intuito de que os sectores público e privado sejam íntegros e justos. Para se inteirar cabalmente das opiniões dos diversos sectores, o CCAC organizou várias palestras tendo em vista recolher opiniões e sugestões, para que a praticabilidade da lei seja a mais elevada possível. O projecto de lei foi submetido ao Governo no final de Junho.

Uma sociedade íntegra é importante para o desenvolvimento contínuo da RAEM e para o interesse comum da população em geral, sendo o alargamento das competências fiscalizadoras ao sector privado uma iniciativa importante do Governo da RAEM na promoção da integridade, para a qual é indispensável o apoio e a colaboração da população. O CCAC vai continuar a combater a corrupção e a fraude com imparcialidade e destemor e a promover a construção de uma sociedade íntegra conjuntamente com toda a população.

- 2 Mensagem do Comissário
- 3 Breve apresentação do "Relatório de Actividades do Comissariado contra a Corrupção de 2007"
- 4 Recolha de opiniões sobre "como estender o combate à corrupção ao sector privado"
- 8 Textos escolhidos:
 "As contra medidas e modo de actuação relativamente ao combate da corrupção na área da construção civil", texto de Tou Wai Fong
 "A causa principal, forma de expressão e prejuízos do problema da corrupção na área das obras públicas", texto de Ka Vai Vu
- 16 Como apresentar queixa à Provedoria de Justiça
- 17 Breves informações sobre o resultado do inquérito do ano de 2008
- 18 Notícias do CCAC
- 21 Recortes de jornais
- 22 Miradouro
- 23 Pensamento

Boletim do CCAC

Nº.26 – Julho de 2008

Edição: Comissariado contra a Corrupção

Coordenação: Departamento de Relações Comunitárias do CCAC

Design e arranjo gráfico: Bruno Design

Impressão: Bruno Design

Tiragem: 2.000 exemplares

As sugestões e os pedidos de aquisição do

Boletim do CCAC devem ser dirigidos a:

Comissariado contra a Corrupção –

Departamento de Relações Comunitárias

Alameda Dr. Carlos d'Assumpção

Edif. Dynasty Plaza, 14º andar, Macau

Tel: (853)28326300

Fax: (853)28362336

<http://www.ccac.org.mo>

ISSN: 1682-8739



Breve apresentação do “Relatório de Actividades do Comissariado contra a Corrupção de 2007”



O “Relatório de Actividades do Comissariado contra a Corrupção, relativo ao ano de 2007” foi submetido, nos termos da lei, ao Chefe do Executivo. O documento pormenoriza os trabalhos desenvolvidos pelo CCAC durante 2007, no âmbito do combate à corrupção, provedoria de justiça e acções de sensibilização, para além de apresentar, sob forma de extracto, o principal conteúdo dos relatórios das pesquisas do “Regime de Concessão de Terrenos e Sua Fiscalização” e do “Regime de Aquisição das Obras Públicas”.

Número de casos recebidos

Em 2007, foram recebidas, no total, 736 queixas, o que corresponde a uma descida de 12% relativamente a 2006. Situação esta que é devida, presumivelmente, à alteração da forma como se manifesta a corrupção. Tendo desaparecido praticamente todos os indícios de falta de escrúpulos, a corrupção tornou-se cada vez mais invisível. Por outro lado, justifica-se também pela optimização dos mecanismos de queixas da Administração Pública e a crescente transparência dos procedimentos administrativos. Tanto as queixas com identificação do autor como as queixas feitas por pessoas disponíveis para se identificar registaram, em termos de números, um subida gradual, mais ou menos igual ao das queixas anónimas ou com pedido de anonimato, o que reflecte o reforço da determinação dos cidadãos no combate à corrupção e o aumento da sua confiança nos trabalhos do CCAC.

Das queixas recebidas, 369 reuniram condições para serem acompanhadas, das quais 75 com instrução de processo. Ao juntarem-se os casos transitados de 2006 e os reabertos em 2007, foram tratados 125 casos com processos instruídos e 375 sem instrução de processo. Fruto de um ano de trabalho, foram dados como findos 40 dos casos com instrução de processo e 297 dos casos não instruídos. Os casos transitados para o ano de 2008 somaram 163, incluindo 85 com processos instruídos e 78 sem instrução de processo.

Área do combate à corrupção

Na área do combate à corrupção, a investigação aprofundada e o sucesso na detecção do caso de corrupção relacionado com o ex-secretário Ao Man Long foi um dos trabalhos mais importantes de 2007. Em relação a outros casos derivados deste, o CCAC também efectuou diligências, tendo alguns sido encaminhados para o Ministério Público. Estes casos revelaram a corrupção praticada em algumas obras públicas de grande envergadura realizadas nos últimos anos, assim como reflecte que é comum que os serviços competentes e alguns agentes do sector tenham pouca consciência do “primado da Lei” e tendam a confiar na sorte. Face a isto, o CCAC estreitou a colaboração com os serviços públicos na área do combate à corrupção, implementando o “Plano para uma Gestão Íntegra”. Tendo sido anunciado pelo Chefe do Executivo nas Linhas de Acção Governativa o alargamento da competência do CCAC ao sector privado, está em curso a elaboração do projecto da Lei, que deverá ser submetido superiormente em meados do corrente ano.

Na área criminal, em 2007, foram descobertos 66 casos, registando-se um aumento de 22,2%, comparativamente ao ano de 2006 e bateu-se um novo recorde em termos do número de processos instruídos por iniciativa do CCAC. Foram encaminhados um total de 11 casos para o Ministério

Público. Foram julgados pelo Tribunal seis casos descobertos pelo CCAC, dos quais três tinham a ver com corrupção eleitoral, e cuja maioria dos arguidos foram condenados. Somaram sete os casos relativos à eleições legislativas de 2005, dos quais cinco foram julgados. De entre os 75 réus, 40 foram condenados. Há ainda dois casos pendentes.

Área da Provedoria de Justiça

Foram recebidas 236 queixas no âmbito da provedoria de justiça, o que corresponde uma redução de 7,1% comparativamente com o ano de 2006. Matérias respeitantes ao Regime da Função Pública, assuntos municipais e funcionamento da Administração foram as mais visadas nas queixas e participações dos cidadãos. De entre as queixas e participações, seis casos foram objecto de diligências mais aprofundadas e culminaram com a emissão de recomendações e sugestões. Estes casos dizem respeito ao recrutamento de pessoal, processos de autuação contra infracção administrativa e justificação de faltas por doença. A par disso, foram tratados 647 pedidos de apoio e consulta, que têm a ver predominantemente com a função pública, assuntos municipais, infracção à legislação rodoviária e obras ilegais.

Relativamente à pesquisa de funcionamento, o CCAC colaborou, pela primeira vez, com a Direcção dos Serviços de Identificação, procedendo à pesquisa sobre o procedimento de emissão e gestão dos documentos de viagem. Neste âmbito, o CCAC continuou também a acompanhar a implementação das medidas para a melhoria do funcionamento da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes e da Direcção dos Serviços de Saúde. Organizou, em conjunto com os gabinetes dos Secretários, cinco sessões de intercâmbio sobre gestão íntegra. A par disso, concluiu as pesquisas do “Regime de Concessão de Terrenos e Sua Fiscalização” e do “Regime de Aquisição das Obras Públicas”, cujos respectivos relatórios foram já submetidos ao Chefe do Executivo.

Área de acções de sensibilização

Durante 2007, o CCAC continuou a desenvolver acções de sensibilização em todas as vertentes, divulgando a mensagem da integridade junto dos cidadãos através dos mais variados meios. Ao longo de todo o ano foram realizadas palestras e visitas destinadas a associações, estabelecimentos de ensino e empresas privadas. Num total de 300 palestras, participaram mais de vinte mil pessoas. Foi reforçada ainda a comunicação e cooperação com associações dos diversos sectores através de visitas e encontros.

O CCAC continuou a desenvolver diversas actividades promocionais de educação para a integridade dos estudantes do ensino primário e secundário, incluindo a iniciativa “Nova Geração Íntegra – Programa de Educação para a Honestidade dos Estudantes do Ensino Primário” e a “Semana da Integridade”, para além da publicação de bandas desenhadas e da entrada em funcionamento de uma página electrónica para a promoção da honestidade e moral da juventude (www.ccac.org.mo/teencity).

No futuro, o CCAC continuará a acompanhar de perto os desafios que o rápido desenvolvimento económico acarreta para os trabalhos do combate à corrupção e insistirá em combater a corrupção com imparcialidade e isenção.

O relatório está disponível na página electrónica do CCAC (www.ccac.org.mo), para *download*.

O CCAC recolhe opiniões dos diversos sectores da sociedade sobre a forma “como estender o combate à corrupção ao sector privado”



O Comissário Cheong U com os oradores

De acordo com as Linhas de Acção Governativa da RAEM para o ano financeiro de 2008, as competências do CCAC serão alargadas ao sector privado, na expectativa do reforço da construção de uma sociedade íntegra na Região e da concretização de um dos importantes objectivos definidos na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.

A esse respeito, o CCAC desenvolveu a partir de Março do corrente ano uma campanha de sensibilização no sentido de recolher as opiniões dos diversos sectores da sociedade.

Fórum “Sector público e sector privado: integridade para a justiça”

O CCAC realizou a 6 de Março, no Centro de Actividades Turísticas, um fórum denominado “Sector público e sector privado: integridade para a justiça”. Para esta iniciativa foram convidados vários especialistas e académicos locais, de Hong Kong e de Portugal. Estiveram presentes neste evento mais de 700 pessoas, entre as quais se destacaram membros do Conselho Executivo, deputados da Assembleia Legislativa, magistrados, dirigentes e funcionários de serviços e instituições públicas, dirigentes e representantes de associações civis, empregadores e representantes de instituições empresariais de diversas áreas.



(Da esquerda à direita) Tou Wai Fong, Pang Kin-kee, Tony Kwok e Paulino Comandante, na sessão da manhã



Na sala onde decorreu a sessão da manhã do fórum

O fórum decorreu em duas sessões, uma de manhã e outra à tarde. A sessão da manhã, moderada pela Adjunta do Comissário contra a Corrupção de Macau, Tou Wai Fong, foi dedicada à apresentação de experiências de Hong Kong e à abordagem da necessidade de se legislar sobre a corrupção no sector privado, face à realidade actual de Macau.

Segundo Tony Kwok, ex-Adjunto do Comissário e Director de Operações da Comissão Independente contra a Corrupção (ICAC) de Hong Kong, o combate à corrupção no sector privado ilustra que não devem existir padrões duplos na promoção da construção de uma sociedade pautada pela integridade e justiça, pelo que a legislação de Hong Kong é extensiva, desde o início, ao sector privado. Ao falar sobre a importância da honestidade na actividade comercial e na salvaguarda dos direitos do consumidor e da concorrência leal, apontou que a corrupção comercial equivale ao furto e burla e que quem fica mais prejudicado é o empresário. Na exposição do ex-dirigente da ICAC foram ainda referidas as iniciativas de Hong Kong no combate à corrupção no sector privado, combate este que requer a divulgação de noções básicas da respectiva legislação, a procura de apoio dos sectores industrial e comercial e a promoção de campanhas de sensibilização e profissionalismo na aplicação da lei.

O Juiz de Primeira Instância do Tribunal Superior de Hong Kong, Pang Kin-kee, expôs a sua experiência prática sobre a aplicação da lei relativamente a casos de corrupção no sector privado em Hong Kong.

O Secretário da Associação dos Advogados de Macau, Paulino Comandante, deu a conhecer a sua perspectiva sobre a promoção da integridade no sector privado em Macau, com base no seu exercício de advocacia no Território. Referiu que, relativamente ao alargamento das competências do CCAC, é necessário alterar o Código Penal ou produzir leis avulsas. E deu alguns exemplos sobre de como assegurar a integridade e justiça na vida quotidiana.

Colóquios sobre “Como estender o combate à corrupção ao sector privado”

Na sequência do Fórum “Sector público e sector privado: integridade para a justiça” que teve lugar a 6 de Março, o CCAC organizou em conjunto com várias associações, entre Abril e Junho, o colóquio sobre “Como estender o combate à corrupção ao sector privado”, com vista a recolher opiniões dos diversos sectores em relação ao alargamento das competências do CCAC ao sector privado. Para esta série de eventos, foram convidados especialistas dos respectivos sectores da sociedade no sentido de partilharem as suas experiências de ética profissional e gestão íntegra.



(Da esquerda à direita) Mário Chaves, Maria Leonor Assunção, Manuel Simas Santos e Júlio Pereira, na sessão da tarde

A sessão da tarde, moderada pelo ex-Presidente do Juízo Colectivo do Tribunal Judicial de Base de Macau, Mário Chaves, andou em torno dos estudos sobre os bens jurídicos protegidos no combate à corrupção no sector privado.

Na sua intervenção, a ex-Assessora do Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça da RAEM e ex-Professora de Direito Penal na Universidade de Macau, Maria Leonor Assunção, falou de aspectos que devem ser considerados no processo legislativo sobre a corrupção no sector privado, incluindo os bens jurídicos protegidos e a tipificação de crimes.

A exposição do Procurador-Geral Adjunto e Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, Júlio Pereira, centrou-se na análise dos bens protegidos na criminalização de actos de corrupção no sector privado, especialmente a honestidade e a concorrência leal, com apresentação de instrumentos legais de vários países sobre esta matéria.

O Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça de Portugal, Manuel Simas Santos, analisou a conveniência de legislar sobre a corrupção no sector privado, com referência para as iniciativas em Portugal, reflexo das iniciativas europeias, tendo também mencionado a responsabilidade penal das pessoas colectivas.



Representantes de associações de funcionários públicos com Julie Mu Fee-man (sexta à direita)

A seguir as datas em que foram realizados os colóquios e as entidades co-organizadoras:

17 de Abril:	Instituto de Formação Financeira de Macau
9 de Maio:	Associação dos Trabalhadores da Imprensa de Macau, Clube de Jornalistas de Macau, Associação dos Jornalistas de Macau, Clube de Comunicação Social de Macau
14 de Maio:	União das Associações dos Proprietários de Estabelecimentos de Restauração e Bebidas de Macau
16 de Maio:	Associação das Agências de Turismo de Macau, Associação das Agências de Viagens de Macau e Associação de Indústria Turística de Macau
22 de Maio:	Associação dos Engenheiros de Macau e Associação dos Arquitectos de Macau
30 de Maio:	Associação de Pequenas e Médias Empresas de Macau
16 de Junho:	21 associações de funcionários públicos



(A contar da esquerda) Cheong Chi Sang, Tou Wai Fong, Michael Chan, António Félix Pontes e Si Chi Hok

Nos colóquios, a Adjunta do Comissário contra a Corrupção apresentou o objectivo da realização desta iniciativa e as normas mais importantes da “Prevention of Corruption Ordinance” de Hong Kong no referente à corrupção no sector privado.

Os oradores partiram da análise da realidade nos respectivos sectores de Hong Kong para esclarecer estratégias e objectivos de uma gestão honesta. Sublinharam que o cumprimento da lei e a honestidade são factores estreitamente ligados ao desenvolvimento a longo prazo e sustentável das empresas, na medida em que a reputação e os negócios da mesma são prejudicados caso haja actos de corrupção. Os profissionais do sector devem também saber a definição de “comissão” e as comissões, desde que legítimas, não suscitam problemas, enquanto que as comissões ilícitas podem corroer a sociedade.

Um dos oradores salientou que a promoção da prevenção da corrupção neste sector pode, possivelmente, encontrar obstáculos no início. Neste caso, concluiu, a cooperação de todos é fundamental, até porque a implementação de medidas preventivas, assim que amadurecidas, contribuirão certamente para a maior eficácia e melhor qualidade no sector e para fomentar o desenvolvimento económico em geral. Por isso, vê com aprovação a cooperação entre as empresas e a instituição de combate à corrupção, no sentido de promover uma conduta ética e uma cultura íntegra.

Entenderam os presentes que uma maior participação de toda a sociedade na promoção da integridade e na construção de um ambiente justo e saudável para a actividade comercial em Macau deve ser uma prioridade para elevar a competitividade internacional do Território e assegurar a sua integridade social. Uma sociedade progressista e ordenada requer, não só um governo eficiente e transparente, como também empresas que observem critérios exigentes de moral empresarial e assumam responsabilidade social.

Os participantes fizeram muitos comentários sobre a realidade dos sectores e problemas existentes. Para uma maior integridade entenderam que a legislação reguladora deve ser aperfeiçoada com rapidez e que o Governo deve produzir orientações claras e melhorar

a transparência. Por outro lado, manifestaram o desejo de que a produção da respectiva legislação seja precedida de uma ampla consulta e de um estudo minucioso visando o aperfeiçoamento do articulado e que não se deve aplicar a legislação de forma precipitada.

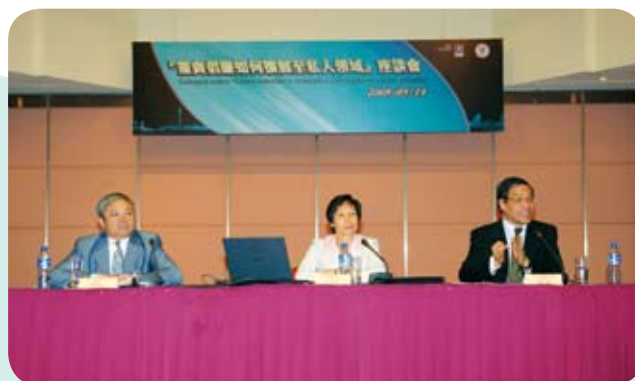
A Adjunta do Comissário contra a Corrupção, Tou Wai Fong, salientou que a lei penal, ao estabelecer normas, se limita a antecipar o futuro, isto quer dizer que não tem efeito retroactivo sobre os actos passados. Além disso, o que a lei prevê é o “negócio debaixo da mesa”, e não o “negócio em cima da mesa”. Apelou a que os sectores se preparem com antecedência, no sentido de aperfeiçoar uma gestão interna empresarial que assegure a honestidade, contribuindo também para a promoção da integridade na sociedade de Macau.



Pang Kin-kee, Tony Kwok (quarto e terceiro à direita), Tou Wai Fong e representantes dos órgãos de comunicação social



(A contar da esquerda) Nuno Maria Roque Jorge, Tou Wai Fong, Andrew Chan, Leong Man Io e Cheong Kuok Kei



(A contar da esquerda) Chan Chak Mo, Tou Wai Fong e Woo Chu



(A contar da esquerda) Cheung Kin Chung, Chan Chi Kit (respectivamente Secretário Geral e Presidente da AATM), Tou Wai Fong, Joseph Tung e Sio Chi Seng (Presidente da AITM)



(A contar da esquerda) Stanley Lau, Tou Wai Fong e Stanley Au

As contra medidas e modo de actuação relativamente ao combate à corrupção na área da construção civil¹

Tou Wai Fong



Antes de mais, é para mim motivo de grande prazer estar presente hoje nesta ocasião para, de forma franca e sincera, trocar experiências com ilustres colegas de Hong Kong e do interior da China. Este seminário é uma oportunidade para aprendermos com as experiências dos outros, uma vez que Macau, em comparação com Hong Kong e o interior da China, tem uma dimensão reduzida em termos de área e de população, razão pela qual as experiências no combate à corrupção à nossa disposição são também relativamente escassas. A detecção do grave caso de corrupção envolvendo um ex-secretário do Governo da RAEM mostra as lacunas verificadas nos regimes, administração e gestão da área da concessão de terrenos, empreitadas de obras públicas e fiscalização da execução das obras. Face a isso, o Comissariado contra a Corrupção de Macau procedeu à investigação e recolha de provas em estrito cumprimento dos poderes de polícia criminal e, no exercício da sua competência de pesquisa e apresentação de recomendações em relação ao regime e funcionamento administrativo, desenvolveu, no ano passado, duas pesquisas. Uma pesquisa do regime de concessão de terrenos e fiscalização e outra do regime de aquisição de serviços sobre obras públicas; os resultados das pesquisas foram concluídos no final do ano passado e submetidos ao Chefe do Executivo. Hoje pretendemos falar de um conjunto de problemas que descobrimos durante o processo de estudo sobre o regime de aquisição de serviços e a prática, bem como das propostas de melhoria apresentadas. Por esta razão, vou

concentrar a abordagem na questão da corrupção na área das obras públicas. No que respeita às obras do sector privado, incluindo o licenciamento, qualidade de execução das obras, fiscalização de segurança e emissão de licença de utilização, segundo as informações recolhidas nos casos detectados, muitos padecem de defeitos relacionados com o regime e funcionamento administrativo, mas, para que a abordagem seja mais específica e tendo em conta a limitação temporal, não serão objecto de discussão nesta ocasião.

Na área das empreitadas e fiscalização de obras públicas, parece-nos que o risco de corrupção existente no regime e mecanismos de execução em vigor se traduz basicamente nos nove aspectos que se seguem:

1. Tanto quanto ao desenho arquitectónico como à execução ou fiscalização das obras, a legislação em vigor não refere claramente em que condições as autoridades competentes podem tomar decisões sobre a dispensa da realização de concurso público ou até a dispensa de consulta escrita (nomeadamente através da repartição do projecto ou obras adicionais) nem obriga as autoridades competentes a tornar públicas as razões que justifiquem a dispensa.
2. A legislação vigente, que regula os processos de empreitadas de obras públicas, foi publicada em 1999 e entrou em vigor no final do mesmo ano. Este diploma legal estabelece que as autoridades competentes devem elaborar normas pormenorizadas e de natureza técnica necessárias à sua execução; no entanto, passados oito anos, o dever de “regulamentação” não foi ainda cumprido pelas autoridades competentes, resultando daí uma “lacuna” evidente.
3. Em relação à adjudicação feita mediante consulta escrita, a legislação vigente prevê que a consulta deve ser feita “pelo menos a três entidades”, mas, na prática, as autoridades competentes adoptam, na sua maioria, a política de “consulta apenas três entidades”, sem que dêem

¹ O texto é a intervenção proferida pela Adjunta do Comissário contra a Corrupção de Macau durante o seminário sobre o combate à corrupção na área de obras de construção civil, que teve lugar entre 22 e 23 de Janeiro de 2008 em Shenzhen, China.

importância à dimensão e preço das respectivas obras e número de concorrentes que possuam condições. Uma rotina que se vem mantendo.

4. Concluído o processo da empreitada das obras e depois da adjudicação, as autoridades competentes não procedem à avaliação da qualidade das obras levadas a cabo e da situação do cumprimento do contrato de empreitada por parte do empreiteiro, com o objectivo de avaliar a sua qualidade e ponderar se o mesmo empreiteiro deve continuar a ser um dos candidatos no futuro. Por outras palavras, falta às autoridades competentes a criação de um mecanismo que vincule o cumprimento contratual dos empreiteiros à inserção na lista dos destinatários de consulta ou até de adjudicação. Por isso, o procedimento existente não contribui para forçar os empreiteiros a cumprir rigorosamente o que exige o contrato de empreitada.

5. Não estando expressamente previsto na legislação vigente os factores (e sub-factores) que podem estar sujeitos a classificação, é fácil, na prática, acontecer que os critérios de classificação sejam feitos “à medida”, dando privilégios a determinado empreiteiro. Acontece ainda que em alguns casos os critérios de classificação só foram definidos depois da abertura da proposta.

6. A propósito do factor “preço” sujeito à classificação, a legislação em vigor estabeleceu o princípio de “preço mais baixo, classificação mais alta”, decidindo sobre a escolha do adjudicatário mediante a soma da classificação do factor preço dos concorrentes com a classificação dos outros factores. No entanto, na prática, os serviços seguem o princípio de “preço razoável, classificação mais alta”, indexando o critério de reconhecimento da razoabilidade do preço à cotação apresentada pelos concorrentes, o que constitui um motivo indutor de “conluio entre os concorrentes na apresentação de propostas”, especialmente quando

a consulta se limita apenas a um grupo restrito de empreiteiros.

7. O Código do Procedimento Administrativo define o funcionamento dos órgãos colegiais e o âmbito da responsabilidade dos seus membros, especialmente a posição que cada membro deve tomar durante o processo de votação, mas a legislação vigente sobre aquisição de serviços nada diz de claro sobre se os membros do júri devem proceder à classificação “em simultâneo” e “de forma independente”. Apesar disso, na prática, o que se encontra registado é, na sua maioria, apenas a “classificação geral resultante do consenso” de todos os membros do júri em relação a cada caso sujeito a avaliação, dificultando assim a verificação das classificações atribuídas individualmente pelos membros do júri e os fundamentos em que se basearam, o que não é favorável a que os membros do júri respondam pela classificação que tiverem atribuído.

8. Para fazer face ao surto de desenvolvimento que se tem registado nos últimos anos em Macau, foram continuamente realizadas obras públicas de diversas dimensões, fazendo com que o volume de trabalho daí resultante não pudesse ser satisfeito apenas pelo pessoal técnico do Governo, razão pela qual a Administração opta pela aquisição de serviços. Na prática, a maioria dos contratos celebrados entre a Administração e as empresas que se encarregam das empreitadas não dispõem de cláusulas que previnam conflitos de interesses nem estipulam as obrigações. Além disso, a influência do projectista no processo de empreitada das obras e quem será o adjudicatário não tem sido alvo de atenção.

9. De igual modo, face ao problema da falta de recursos humanos resultante da realização de obras, as autoridades competentes adquirem serviços de fiscalização de obras; no entanto, nada consta na legislação vigente relativamente



às normas sobre a aquisição de serviços de fiscalização de obras. Na prática, os contratos de prestação de serviços de fiscalização celebrados entre as autoridades competentes e as empresas de fiscalização (grande parte delas são as que prestam serviços de execução de projectos) carecem de definições claras do conteúdo e requisitos dos serviços de fiscalização, para além de apresentarem ambiguidades na cláusula de responsabilidade e ausência de cláusulas que previnam conflitos de interesses.

Tendo em consideração o risco de corrupção acima exposto, o CCAC considera que é necessário melhorar o regime e o mecanismo de execução em vigor em duas vertentes.

1. Na primeira vertente, as autoridades competentes devem cumprir, com a maior brevidade possível, o seu dever de “regulamentação”, estabelecendo normas pormenorizadas e de natureza técnica das empreitadas de obras públicas que abrangem especialmente os nove aspectos que se seguem:

1) Com base nos princípios estabelecidos pelo Código do Procedimento Administrativo, criar um mecanismo que obrigue a fundamentação para justificar a dispensa de realização de concurso público ou consulta escrita e limitação do número de destinatários de consulta e ainda a revelação das razões que justifiquem as decisões das

autoridades competentes sobre a dispensa de concurso público, limitação do número de destinatários de consulta ou ajuste directo, quando o projecto de obras envolva um investimento avultado à custa do erário público ou relevante interesse público.

2) Não dever ser permitida a repartição de um único projecto de obras em vários projectos. Por exemplo, se for necessário adjudicar em separado algum ou alguns factores das obras que deveriam ser adjudicados de uma única vez, resultando daí a dispensa de concurso público devido à baixa do valor estimado, é obrigatório informar publicamente as razões que justifiquem o desdobramento do projecto e o tempo previsível para aquisição relativamente aos projectos desdobrados.

3) Tornar rigoroso o mecanismo de aquisição de serviços adicionais (de execução de projecto ou fiscalização) ou obras adicionais, estabelecendo que, em alguns casos, a dispensa de concurso público ou consulta escrita deve ser apreciada pela mesma forma que um novo processo de aquisição. Por outro lado, para aumentar a transparência dos actos praticados pela Administração, quando o valor dos serviços ou obras adicionais atinjam uma determinada percentagem do valor da empreitada inicial, nomeadamente o valor mínimo que obriga à realização de concurso público, devem tornar-se públicas as razões que justifiquem os respectivos serviços ou obras adicionais e a forma de aquisição que se pretende utilizar.

4) Criar uma base de dados de empreiteiros e um mecanismo correspondente de inserção, classificação, passagem a categoria superior ou inferior bem como eliminação, indexando o cumprimento contratual dum empreiteiro à sua capacidade de tomar as obras públicas (execução de projecto, execução ou fiscalização das obras) por empreitada.

5) Criar orientações básicas de classificação, incluindo a indicação dos factores (sub-factores) sujeitos à classificação e a percentagem que eles representam. Definir também a eventual “linha de aprovação” para conhecimento dos concorrentes interessados. A adopção

de critérios de classificação estranhos às orientações básicas de classificação (independentemente do factor ou peso percentual) dever ser sempre objecto de autorização prévia e publicação. A classificação do factor preço deve obedecer sempre ao princípio de “preço mais baixo, classificação mais alta”, e também o processo de regulamentação relativamente aos casos excepcionais previstos na legislação em vigor.

- 6) Criar um regulamento dos trabalhos de apreciação, obrigando todos os membros do júri a procederem em simultâneo e independentemente à classificação das propostas e no caso de haver alta ou baixa classificação anormal, o respectivo autor deve prestar esclarecimento aos restantes membros. Havendo justa causa, poderá ser permitido ajustar a classificação. De todo o processo de classificação deve ser lavrada acta.
 - 7) Em relação à execução de projectos de obras e serviços de fiscalização, criar um mecanismo que previna os conflitos de interesses.
 - 8) Restringir rigorosamente o mecanismo de negociações entre a entidade adjudicante e os concorrentes que tenham obtido maior classificação depois da apreciação das propostas e antes de adjudicação; criar orientações que imponham a definição prévia do âmbito e da linha de base de negociações. De todo o processo de negociações deve ser lavrada acta; se as negociações incumbirem à empresa de fiscalização, deve estabelecer-se o correspondente mecanismo de fiscalização.
 - 9) Estabelecer o âmbito e requisitos dos trabalhos fundamentais dos serviços de fiscalização de obras, especialmente o número e as habilitações do pessoal a destacar nos estaleiros de obras, livro de registo de fiscalização, informação do andamento das obras e ainda outros serviços de fiscalização e requisitos que os serviços competentes podem aumentar ou diminuir em relação a projectos de obras concretas.
2. Quanto à segunda vertente, este deve ser implementada um pouco mais tarde, isto é, deve proceder-se à

revisão da legislação vigente que regula a aquisição e empreitadas de obras públicas, mediante a associação da prática à experiência adquirida na aplicação das normas pormenorizadas e de natureza técnica.

Resumindo, na opinião do CCAC, independentemente do que exige a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e do impacto do caso de corrupção do ex-secretário sobre o prestígio da acção governativa da Região Administrativa Especial de Macau, torna-se realmente necessário ao Governo encarar a corrupção da área das obras públicas e tomar medidas para a prevenir. Tal como prevê o artigo 9.º da “Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção” relativamente à contratação pública e gestão da fazenda pública, “cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais do seu ordenamento jurídico, adoptará as medidas necessárias para estabelecer sistemas apropriados de contratação pública, baseados na transparência, na competência e em critérios objectivos de adopção de decisões, que sejam eficazes, entre outras coisas, para prevenir a corrupção” e “cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais do seu ordenamento jurídico, adoptará medidas apropriadas para promover a transparência e a obrigação de render contas na gestão da fazenda pública”.

Acredito que com este seminário vamos conseguir inspiração através das experiências de sucesso de Hong Kong e do interior da China, impulsionando a reforma da promoção das actividades anti-corrupção e de integridade na área das obras públicas em Macau.

Muito obrigada.



A causa principal, forma de expressão e prejuízos do problema da corrupção na área das obras públicas¹

Ka Vai Vu

Com a transferência de poderes em 20 de Dezembro de 1999, foi estabelecida a Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China. Sob o princípio de “Macau governado pelas suas gentes”, o fenómeno da corrupção parecia ter desaparecido, mas algumas áreas da Administração continuam a ser importunadas pelo problema.

Os casos de corrupção de altos funcionários detectados pelo Comissariado contra a Corrupção, desde a sua criação, à data de transferência de poderes, incidem principalmente na área das obras públicas, entre os quais se destacam o caso de abuso de poderes praticado por titulares de altos cargos do antigo Leal Senado de Macau e o caso de corrupção passiva grave² que envolve o ex-Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Ao Man Long. Pelo facto de ocorrerem sucessivamente casos de corrupção e os cargos dos funcionários serem cada vez mais elevados, e sendo cada vez maior o valor envolvido, concluímos que o fenómeno só pode ser controlado eficazmente tratando os sintomas pela raiz.

Para cortar o mal pela raiz, temos que identificar a causa indutora da corrupção.

Dos processos instruídos pelo Comissariado contra a Corrupção de Macau fica a saber-se que, à semelhança das situações em outros países e territórios, a raiz da corrupção reside principalmente no atraso do sistema jurídico, na centralização excessiva de poderes e na falta de mecanismos de fiscalização eficazes.



Depois do retorno à Pátria, Macau viveu um desenvolvimento rápido, principalmente com a entrada de avultados capitais e a prosperidade do mercado imobiliário que causou uma subida brusca dos preços dos imóveis depois da liberalização dos jogos de fortuna e azar. No entanto, a escassa superfície de apenas 28 quilómetros quadrados de Macau obriga os edifícios a desenvolverem-se em altura. No entanto, em Macau continua a aplicar-se o “Regulamento Geral da Construção Urbana”, publicado na década 60 do século passado, e manifestamente desactualizado³.

Por outro lado, com o aumento crescente da população⁴, a subida do número de visitantes⁵ e a realização de vários eventos internacionais⁶, a procura de instalações públicas torna-se cada vez maior, e daí resulta um novo cenário que nunca fora visto na área das obras de construção civil em Macau, i.e., tanto as obras públicas como as obras privadas florescem por todo o lado.

¹ O presente texto é a intervenção do assessor do Comissariado contra a Corrupção de Macau, Ka Vai Vu, proferida no seminário sobre o combate à corrupção na área das obras de construção civil que teve lugar entre 22 e 23 de Janeiro de 2008, em Shenzhen, China.

² É conhecido por “caso de corrupção grave do século” nos órgãos de comunicação social de língua chinesa de Macau.

³ Este regulamento foi aprovado pelo diploma legislativo n.º 1600, de 1963, e alterado respectivamente em 1980 e 1985.

⁴ Segundo informações divulgadas pela Direcção dos Serviços de Estatísticas e Censos de Macau, a população de Macau é estimada em 513.427 a 31 de Dezembro de 2006, registando um aumento de 29.150 pessoas em comparação com 31 de Dezembro de 2005; em 2006, a taxa de crescimento populacional foi de 5,8%.

⁵ De acordo com informações divulgadas pela Direcção dos Serviços de Estatísticas e Censos de Macau, o número de visitantes que entraram em Macau em Dezembro de 2007 atingiu os 2.618.823, registando um aumento de 21,1% comparativamente com o mesmo mês de 2006. O número de visitantes oriundos da China Continental e de Hong Kong aumentou 26,8% e 2,7%, respectivamente, enquanto que os visitantes do Sudeste da Ásia aumentaram 81,2%. Os visitantes que não pernoveram foram 1.324.030, representando 50,6% do total de visitantes.

⁶ Refiram-se a título de exemplo os 4.ºs Jogos da Ásia Oriental em 2005 e 2.ºs Jogos Asiáticos em Recinto Coberto em 2007.

Em relação ao “Regulamento Geral da Construção Urbana”, os diplomas legais que regulam as empreitadas de obras públicas estão mais actualizados e aperfeiçoados; no entanto, não acompanham o galopante desenvolvimento social. Destacam-se o Decreto-Lei n.º 122/84/M que estabelece o regime das despesas com obras e aquisição de bens e serviços, o Decreto-Lei n.º 63/85/M que regula o processo de aquisição de bens e serviços e o Decreto-Lei n.º 74/99/M que aprova o regime jurídico do contrato das empreitadas de obras públicas.

Face ao grave atraso da lei, certo titular de um cargo político, a quem cabia a proposta e decisão final na área das obras e construção civil, atropelou arbitrariamente a lei em nome da “prossecução do interesse público”. Pior é que, ao mesmo tempo, lhe competia a nomeação e mobilidade dos dirigentes, chefias e pessoal técnico dos serviços sob a sua dependência e, por isso, os seus subordinados não tinham outra saída senão ser absolutamente obedientes. O que significa que apenas nominalmente existe o mecanismo que a lei estabelece para garantir a justiça e a imparcialidade dos procedimentos administrativos.

O atraso no sistema jurídico, a centralização excessiva de poderes e a falta de um mecanismo de fiscalização eficaz fizeram com que determinado titular de cargo político que tutelava a área das obras de construção tivesse “a faca e queijo na mão”.

A título de exemplo, na área de construção, a altura dos edifícios é regulada por lei. O artigo 88.º (alterado em 1980) do “Regulamento Geral da Construção Urbana” estabelece a fórmula para cálculo da altura dos edifícios enquanto para os edifícios construídos em vias públicas confinantes com o mar, praças ou jardins, a sua altura é definida pelo Governo, caso a caso. Por outro lado, o planeamento urbanístico que se elabora em forma de diploma legal pode também proceder ao ajustamento da altura dos edifícios. Só que, por falta de um planeamento urbanístico geral em Macau, as necessidades de desenvolvimento global não foram atendidas.

Por causa da sua pequena área e grande densidade populacional, Macau assistiu a uma procura crescente de habitação e é lógico que os promotores imobiliários pretendam que o Governo aprove o aumento da altura dos edifícios, visto que, quanto mais alto o edifício a construir, maior será o lucro que podem obter⁷. Por isso, desde que quem está no poder concorde com a isenção do cumprimento dos limites legalmente estabelecidos para a altura⁸ ou dê um tratamento especial mediante a utilização do seu poder discricionário⁹, será facilmente realizada a transacção entre o poder e o dinheiro. Se algum técnico tomar uma posição contrária ao pedido do respectivo promotor de desenvolvimento imobiliário, basta à pessoa no poder substituir esse técnico por outro que seja mais fácil de manipular. Além disso, a oportunidade de uma promoção pode também induzir o pessoal técnico a alterar as suas opiniões técnicas.

Vendo a questão sob outro prisma, a liberalização do limite da altura dos edifícios, ao que parece, decorre das necessidades reais. Devido à morosidade na revisão da lei, a alteração da fórmula legalmente estabelecida para cálculo da altura dos edifícios, através de instrumento administrativo, parece ser mais eficiente, representando uma forma de rentabilização dos recursos do solo. Além disso, contribui para aliviar o problema da habitação de que a população sofre e, no fim, para prosseguir o interesse público. Ao mesmo tempo, os interesses particulares resultantes da liberalização do limite da altura dos edifícios são também bastante avultados. É notório que, se um edifício tiver autorização para construir mais um piso, os interesses que os promotores imobiliários poderão obter calculam-se em dezenas de milhões. Assim sendo, o “poder” de liberalização do limite dos edifícios tornou-se uma galinha de ovos de ouro.

Na área das obras públicas, a opção do processo de adjudicação das obras e a avaliação de propostas são segmentos em que podem surgir problemas.

Segundo o Decreto-Lei n. 122/84/M, é obrigatório o concurso público quando as obras têm um preço estimado

⁷ De acordo com a publicidade de venda de imóveis constantes dos jornais de Macau no início de 2008, os preços dos edifícios recém-construídos variam entre 30 e 80 mil patacas por metro quadrado. Quanto mais alto for o piso, mais elevado será o preço. A título de exemplo, uma fracção de cerca de 300 metros quadrados num edifício alto custa, regra geral, mais de 10 milhões de patacas.

⁸ Por exemplo, permitir a diminuição do número de pisos do edifício e aumento da altura desse edifício, dentro da razão entre a construção e o terreno constante do documento relativo à concessão do terreno.

⁹ Por exemplo, permitir aos edifícios confinantes com o mar ultrapassar a razão entre a construção e o terreno constante do documento relativo à concessão do terreno, aumentando sem escrúpulos a sua altura.

superior a 2,5 milhões de patacas; consulta escrita a, pelo menos, três entidades quando as obras orçarem entre 150 mil e 2,5 milhões de patacas; e pode ser realizado ajuste directo com dispensa de consulta escrita quando as obras tiverem um preço estimado inferior a 150 mil patacas. No entanto, a entidade com competência para decidir sobre a adjudicação pode dispensar a realização de concurso público e consulta escrita.

Em princípio, é bastante rigorosa a disposição que obriga à realização de concurso público sempre que as obras tenham um preço estimado superior a 2,5 milhões de patacas. Contudo, este limite de 2,5 milhões de patacas foi actualizado em 1989, i.e., há 19 anos, pelo que se encontra desactualizado da realidade actual. Mas, por outro lado, a lei confere à entidade a quem cabe a decisão de adjudicação a competência de dispensar a realização de concurso público e consulta. Não obstante, esta dispensa só pode ter lugar em caso de urgência, capacidade técnica ou patente de invenção insubstituível ou outras situações excepcionais. Com efeito, o critério de 2,5 milhões de patacas não foi actualizado em função da taxa de inflação. Tendo em vista um equilíbrio entre o controlo eficaz das despesas públicas e a eficiência administrativa, com o passar do tempo, estas situações excepcionais foram sendo utilizadas abusivamente, tornando-se um “hábito”, razão pela qual acontece sempre uma demora propositada no início do processo que causa situações de urgência artificiais ou alegações falsas da existência de capacidade técnica ou patente de invenção insubstituível (que eventualmente representa apenas uma pequena parte da globalidade das obras). Por outro lado, é comum a repartição das obras para que o valor seja inferior ao que obriga a realizar concurso público ou consulta escrita, e a realização apenas de concurso público ou consulta escrita na primeira fase, sendo as obras adicionais e fases posteriores adjudicadas por ajuste directo.

As obras públicas de grande envergadura como, por exemplo, a construção de pavilhões gimnodesportivos e instalações dos serviços públicos, regra geral, são objecto de concurso público. Teoricamente, não é muito provável a prática de fraude. Todavia, a interferência do superior pode influir, de igual modo, no resultado da apreciação de propostas, sendo pior do que o problema resultante da consulta escrita ou ajuste directo.

Detectámos que em alguns casos os superiores elogiaram propositadamente a capacidade profissional de determinado proponente, no intuito de influenciar o juízo do júri. Assim sendo, quando o superior diz que é bom, quem ousará dizer o contrário? Noutros casos, a pessoa no poder obriga os seus subordinados à alteração de classificações - que consiste em avaliar principalmente os factores de experiência na execução das obras e de projecto de execução das obras onde o pessoal técnico tem uma maior margem de discricionariedade - alegando que, para salvaguardar o interesse público, optava pela distribuição de interesses, com vista a manter a harmonia social e a assegurar a realização ordeira das obras públicas, evitando o monopólio e concorrência desleal. Apesar de alguns projectos de construção para eventos internacionais terem sido objecto de concurso público, acabaram por ser adjudicados a empreiteiros com “melhor experiência e maior capacidade” indicados pela pessoa no poder, a pretexto do prazo apertado da execução das obras, para não haver qualquer atraso.

Além dos casos de alteração de classificação acima referidos, descobrimos ainda a prática de conluio entre concorrentes na apresentação de propostas e a adjudicação da empreitada das obras de construção com um pacote de contrato de prestação de serviços.

Em primeiro lugar, a pessoa no poder repartiu as obras para que o valor fosse inferior ao necessário para se realizar o concurso público e, depois, efectuar a consulta escrita. As empresas a serem objecto de consulta foram indicadas por essa pessoa. Isto tinha em vista fazer um conluio entre os concorrentes na apresentação de propostas, no intuito de elevar o valor mínimo da proposta, para tirar daí um proveito colossal.

Por exemplo: Repartir um projecto de obras com um preço estimado em 4,5 milhões de patacas em três fases, ficando o valor de cada fase inferior ao valor legalmente estipulado para realização de concurso público de 2,5 milhões de patacas. Na primeira fase, efectua-se a consulta escrita a três empresas e o valor mais baixo é de 2,49 milhões de patacas, estando os valores das restantes propostas acima dos 3 milhões de patacas¹⁰. Assim sendo, à empresa com o valor da proposta mais baixo é adjudicada a primeira fase de obras.

¹⁰ É muito forte aqui o indício de conluio entre os concorrentes na apresentação de propostas. As empresas consultadas conhecem o processo de consulta escrita, sabendo que o preço estimado das obras é inferior a 2,5 milhões de patacas. Se o preço proposto for superior a 2,5 milhões de patacas, ainda que seja mais baixo, nem sempre pode ser escolhido, na medida em que o processo padece de vício ou é obrigatório lançar novamente um concurso público.

Na segunda fase de obras, efectua-se a consulta escrita a quatro empresas. A empresa adjudicatária na primeira fase ofereceu mais uma vez 2,49 milhões de patacas, valor mais baixo, enquanto as restantes propostas variavam de 2,8 milhões a 3,5 milhões de patacas. À empresa adjudicatária inicial é adjudicada a segunda fase das obras.

Na terceira fase das obras, o preço estimado é de um milhão de patacas. Mas, depois, o preço é calculado em função dos preços unitários da segunda fase e acaba por ser adjudicada por ajuste directo à empresa adjudicatária inicial por 1,5 milhões de patacas, em razão de assegurar a uniformidade da qualidade e o andamento das obras.

Assim sendo, este conluio segundo o estratagema do cavalo de Tróia fez com que o preço estimado das obras de 4,5 milhões de patacas aumentasse para 6 milhões e 480 mil patacas, sofrendo o Governo uma perda de cerca de 2 milhões de patacas.

Outra situação é a adjudicação da empreitada das obras de construção com um pacote de contrato de prestação de serviços.

Num determinado caso, quem decidia, e sem que houvesse qualquer necessidade, acrescentava ao processo de adjudicação da empreitada das obras de instalações públicas poucos serviços de exploração das respectivas instalações como, por exemplo, a parte das obras representando 80% enquanto os serviços de exploração das instalações representavam 20%.

Com efeito, regra geral, as empresas que se dedicam às obras de construção civil não têm experiência ou não estão interessadas em prestar serviços de exploração dessas obras. Além disso, as empresas podem notar facilmente que existe uma combinação que não faz sentido entre o projecto das obras e o caso específico de prestação de serviços, sendo, sem sombra de dúvida, um concurso público feito à medida duma determinada empresa e, por isso, não querem concorrer sem a mínima probabilidade de sucesso. Assim sendo, mesmo que haja concurso público, havendo apenas algumas empresas a concorrer, a empresa que preste serviços de exploração de instalações semelhantes pode ser facilmente escolhida.

Surpreendente é que a pessoa no poder, ao decidir sobre a adjudicação, nem parecia querer saber se a empresa com preço mais baixo se dedicava a obras de construção civil ou se tinha ou não experiência na execução de obras, ignorando sem escrúpulos o interesse público.

Olhando para trás, o fenómeno da corrupção na área da construção civil caracteriza-se pela longa duração, funcionário envolvido com alto cargo, montante avultado, prejuízo da concorrência leal e violação do interesse público¹¹ e, por isso, afectando gravemente o prestígio da acção governativa do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, ficando os méritos de vários anos esquecidos pelos cidadãos. Para estes, só existem críticas e defeitos na acção governativa, “conluio entre as autoridades e empresários”, “transferência de interesses” e “uma ponta de um gigantesco icebergue”. O restabelecimento da confiança dos cidadãos no Governo não pode ser feito definitiva e instantaneamente, mas nunca é tarde para “pôr trancas à porta, mesmo numa casa roubada”.

A fim de prevenir e combater o abuso de discricionariedade e os proveitos particulares em nome do interesse público que se relacionam com titulares de cargos políticos, o Governo da RAEM tem que melhorar, o mais rápido possível, o regime jurídico, reforçando a legalidade na administração, incentivando a participação das ilegalidades administrativas e realizar fiscalizações sincronizadas nos grandes projectos de obras, curando o problema a partir da fonte.

Para terminar, parece-nos que, independentemente do mérito do passado, o Governo, para conquistar a confiança e o apoio dos cidadãos, tem que se manter íntegro.

¹¹ É motivo de regozijo que não tenhamos detectado ainda a existência de uma construção barata e mal acabada que ponha em perigo a segurança pública.



Como apresentar queixa à Provedoria de Justiça

Ao apresentar queixa, saiba que:

1. É conveniente que o queixoso, no acto de apresentação da sua queixa forneça, sempre que possível, os seus meios de contacto, a fim de facilitar o contacto e o envio de correspondência por parte do CCAC. O queixoso deverá também fornecer todas as informações do seu conhecimento e todos os documentos de suporte da sua queixa, como, por exemplo, a documentação trocada com o serviço público em causa, etc., por forma a permitir que o CCAC possa fazer uma análise mais abrangente sobre os factos relatados na queixa.
2. Relativamente aos casos que **digam apenas respeito ao próprio queixoso**, se o CCAC entender ser necessário pedir informações ou encaminhar a queixa para o Serviço Público competente e se, nestes casos, não for possível salvaguardar a manutenção da identidade do queixoso seguramente reservada, o CCAC obterá primeiro a sua concordância; o queixoso pode, em qualquer fase da investigação, desistir da sua queixa.
3. O CCAC é um órgão independente (art. 2.º da Lei n.º 10/2000) e não constitui um órgão superior ou de supervisão dos serviços públicos nem tem legitimidade para apreciar recursos administrativos ou contenciosos. Desta feita, a actividade exercida pelo CCAC não está sujeita às regras estabelecidas no «Código do Procedimento Administrativo» sobre a observância da forma e dos prazos estabelecidos e não suspende nem interrompe os prazos de impugnação administrativa ou recurso contencioso (art. 10.º e n.º 1 do art. 12.º da Lei n.º 10/2000).
4. Em todas as queixas tratadas pelo CCAC, só após serem recolhidas informações de ambas as partes nelas envolvidas, o CCAC procederá à competente apreciação e dar-lhe-á o tratamento adequado. **Em casos normais, o CCAC tomará uma posição em relação à queixa dentro do prazo de 30 dias úteis após recolha de toda a informação.**
5. A posição defendida pelo CCAC não tem efeito vinculativo (arts. 4.º, 10.º e 12.º da Lei n.º 10/2000) face a qualquer pessoa (incluindo o queixoso) ou entidade (incluindo os serviços da Administração Pública e entidades judiciais), pelo que as decisões do CCAC, quer de arquivamento quer de formulação de recomendação/sugestão, não são passíveis de impugnação administrativa nem de recurso contencioso.
6. Se o queixoso pretender obter uma decisão vinculativa para os serviços da Administração Pública, por forma a garantir os seus direitos e interesses (por exemplo, para efectivar o direito a indemnização), deverá recorrer aos meios de impugnação administrativa ou judicial.
7. Nos termos previstos na lei, o CCAC notificará o queixoso da sua posição final em relação à queixa apresentada, mas sobre posição já anteriormente notificada com base nos mesmos factos, o Comissariado não voltará a pronunciar-se, salvo nos casos em que forem apresentados novos factos ou elementos de prova pelo queixoso.
8. Os casos tratados pelo CCAC estão sujeitos ao regime do segredo de justiça (n.º 5 do art. 6º da Lei n.º 10/2000). Se o queixoso pretender obter uma cópia do respectivo auto de apresentação de queixa, deverá apresentar por escrito o seu pedido devidamente fundamentado, junto do Senhor Comissário, ficando o seu deferimento dependente da existência de razões que justifiquem o afastamento do referido regime.

Nota: Este texto está disponível na página electrónica do CCAC (www.ccac.org.mo). É igualmente distribuído, para consulta, ao cidadão que vier ao CCAC apresentar queixa sobre matérias da área da provedoria de justiça.

Breves informações sobre o resultado do inquérito do ano de 2008

Em Maio de 2008, uma instituição académica local, mais uma vez a pedido do CCAC, realizou um inquérito de rua. Das respostas recolhidas, 876 foram validadas. O inquérito pretendia saber o que pensa a população de Macau, no período compreendido entre Maio de 2007 e Maio de 2008, em relação à situação da integridade social no Território.

Segundo o inquérito, o número de cidadãos que se depararam com casos de corrupção relativos aos serviços públicos é reduzido, sendo pouco mais de 8%, enquanto cerca de 90% dos inquiridos responderam negativamente. Isto mostra que a corrupção não é muito visível na vida quotidiana da população de Macau. Mais de 80% dos cidadãos continuam a apoiar os trabalhos do CCAC e os que não apoiam representam apenas 2%. Outrossim, três quartos dos inquiridos apoiam o CCAC no alargamento das suas competências ao sector privado, contra 7% que se mostraram contra essa decisão.

A descida registada no ano passado relativamente a dois dados do inquérito (classificações da situação da integridade social do Território e dos trabalhos do combate à corrupção) deveu-se, presumivelmente, ao caso de Ao Man Long. Neste ano, os referidos dados voltaram a subir, especialmente no que respeita à situação da integridade social do Território, 59,2 pontos, uma ligeira subida em comparação com o ano anterior. Apesar disso, está ainda aquém do nível mantido antes da descoberta do referido caso em 2006. No que se refere à classificação dos trabalhos do combate à corrupção, 61,8 pontos contra 62,1 pontos do ano 2006.

É para nós motivo de satisfação que a percentagem dos cidadãos disponíveis para apresentar queixas contra a corrupção começa a aumentar e a tolerância também se torna cada vez menor. Por outro lado, o alargamento das competências do CCAC ao sector privado merece o apoio dos cidadãos inquiridos e o apoio aos trabalhos do combate à corrupção mantém-se num nível elevado. Tudo isto favorece o desenvolvimento dos trabalhos do CCAC.

Paralelamente, o resultado do inquérito revela ainda alguns aspectos um pouco preocupantes. Na opinião de mais de metade dos inquiridos, falta ao CCAC força no combate à corrupção. Relativamente às infracções administrativas, o número dos inquiridos que as consideram “normais” continua a subir, registando-se uma subida de cerca de 80%, em comparação com 40% do ano de 2005, e o dos que consideram “pouco normal” este fenómeno desceu para 13%, em relação aos 40% de 2005. O valor que os cidadãos atribuem à integridade e autodisciplina dos funcionários públicos não é muito positivo. O número dos que consideram a maioria dos funcionários públicos íntegros e autodisciplinados está a diminuir e o dos que consideram o contrário está a aumentar.

Apesar de ser realizado na rua o inquérito e o seu resultado reflectir apenas a impressão subjectiva do público, susceptível de ser afectada pela opinião pública veiculada ao longo do ano, pela aparência dos incidentes e pelo que se sente na vida quotidiana, nem sempre se consegue reflectir a realidade no que respeita à integridade. No entanto, em relação às tendências negativas de alguns dados obtidos, vale a pena ao Governo da RAEM e os variados sectores sociais manterem-se alerta. A isso o CCAC atribui grande importância e irá tomar as medidas necessárias.

Relatório anual relativo às tendências de corrupção na Ásia, referente a 2008

No relatório anual relativo às tendências de corrupção na Ásia, publicado em 12 de Março, pela Political & Economic Risk Consultancy (PERC), de entre os 13 países e territórios asiáticos aí analisados, Macau é o quarto melhor classificado, logo a seguir a Singapura, Hong Kong e Japão. Relativamente à lista do ano passado, os quatro melhor classificados deste ano mantêm-se.

O relatório é fruto de um levantamento geral. Entre Janeiro e Fevereiro deste ano, a PERC inquiriu, através de um questionário escrito e uma entrevista, mais de 1.400 empresários e funcionários superiores expatriados nos países e territórios abrangidos pela análise. Com base nos resultados, fez-se a classificação da situação de corrupção, numa escala de 10 pontos; quanto mais baixa for a pontuação, mais transparente é o país ou território avaliado.

Desde 2006 que o Território vem contemplado no relatório anual relativo às tendências de corrupção na Ásia e, em três anos seguidos, ocupa o quarto lugar na lista de classificação. Este ano, Macau obteve 3,3 pontos, a melhor pontuação nos três anos. Em jeito da análise desta significativa melhoria, o relatório toma o exemplo do caso do ex-Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Ao Man Long. Segundo conclui, por um lado, o rápido crescimento económico do Território vem acompanhado de movimentações de fundos avultados, o que potencia práticas de corrupção com maior gravidade e, por outro lado, a detenção, julgamento público e condenação de Ao Man Long demonstram o reforçado sistema de combate à corrupção.

O relatório salienta que, até agora, os esforços do Governo têm produzido os efeitos esperados. Isto pelo menos no sentido de inculcar nos expatriados em Macau a ideia de que o sistema está a tornar-se cada vez mais eficaz na perseguição e punição de indivíduos por corrupção quando os abusos são descobertos. Os resultados da análise apontam ainda que, apesar da crescente pressão no combate à corrupção, o Governo de Macau se mostra cada vez mais determinado em levar por diante a luta. Para além disso, a população local tem um maior sentido contra a corrupção.

Visita de Cheong U à Malásia



Delegação do CCAC com dirigentes da Agência contra a Corrupção da Malásia



O Comissário oferecendo uma lembrança ao Director do Serviço de Queixas Públicas da Malásia

O Comissário Cheong U, chefiando uma delegação de quatro pessoas, visitou a Malásia entre 31 de Março e 2 de Abril. A delegação do CCAC esteve no Serviço de Queixas Públicas da Malásia, onde houve uma breve apresentação sobre a actividade do órgão e troca de impressões entre as duas partes.

Na Agência contra a Corrupção, o regime de declaração de rendimentos dos funcionários públicos das duas regiões foi um dos temas de interesse comum para ambas as partes, que acordaram em, futuramente, prestar apoio mútuo na investigação. Cheong U e a sua comitiva deslocaram-se ainda à Academia contra a Corrupção, onde se considerou ser importante o reforço da formação e intercâmbio de pessoal na luta contra a corrupção.

Visita a Singapura da Comissão especializada para a fiscalização dos problemas relacionados com queixas contra a disciplina do pessoal do CCAC

Na companhia do Comissário Cheong U e da Chefe do Gabinete, Ho Ioc San, os membros da Comissão de fiscalização estiveram em Singapura entre 2 a 5 de Abril, onde visitaram a Divisão de Serviço Público, o Serviço de Investigação de Actos de Corrupção, o Quartel-General da Polícia e a Autoridade de Reordenamento Urbano. Os visitantes de Macau mostraram-se muito interessados no aperfeiçoado sistema de supervisão interna do Governo de Singapura. Dado que nesta cidade-estado vai haver casinos, o Serviço local de Investigação de Actos de Corrupção quis conhecer a experiência do CCAC sobre o combate à corrupção em estabelecimentos de jogo.

Classificado como o país asiático mais transparente, a experiência de Singapura na construção de uma sociedade íntegra despertou muito interesse na delegação de Macau. Segundo o seu Serviço de Investigação de Actos de Corrupção, a integridade é considerada o pilar da cidade-estado que, desde os primeiros tempos da sua existência, aposta em projectar-se a nível de comércio internacional, ultrapassando a pobreza em recursos naturais. A educação cívica que preconiza o sentido da integridade como valor nuclear é um projecto permanente e que abrange todos os nacionais, em vez de se circunscrever aos funcionários públicos. Como resultado, toda a população estima a integridade e repugna a corrupção, o que é o factor-chave do sucesso de Singapura.

Os membros da Comissão de fiscalização sentiram que a construção de uma sociedade íntegra não é unicamente da responsabilidade dos dirigentes do governo, instituições contra a corrupção e funcionários públicos: deve começar por cada residente, cada empresa e cada dirigente social que, dando exemplo com a sua própria conduta, contribui para a formação de um ambiente social favorável à promoção da integridade.

A deslocação a Singapura permitiu conhecer melhor o país nas áreas do combate à corrupção, da provedoria de justiça e do funcionamento do governo, bem como contribuiu para o reforço futuro da cooperação entre as duas regiões.



Ouvindo a apresentação feita por pessoal do Serviço de Investigação de Actos de Corrupção de Singapura



No bairro chinês de Singapura

Visita do Comissário ao Ministério de Supervisão e à Suprema Procuradoria do Povo

A convite do Ministério de Supervisão da República Popular da China, o Comissário Cheong U, chefiando uma delegação do CCAC, visitou Beijing no início de Junho, tendo sido recebido pelo Ministério de Supervisão e pela Suprema Procuradoria do Povo.

No Ministério de Supervisão, a delegação teve uma reunião de trabalho com o Vice-Ministro, Yao Zengke, e o Subdirector da Administração Nacional de Prevenção da Corrupção, Qu Wanxiang. Yao Zengke salientou que os dois lados devem partir da base já lançada para expandir a cooperação e para estudar conjuntamente, a fundo, mais temas, como por exemplo na área dos mercados financeiros. Qu Wanxiang referiu o papel desempenhado pelo Ministério de Supervisão nas acções de socorro no sismo que abalou a Província de Sichuan e apresentou as acções desenvolvidas nos últimos anos nas áreas da fiscalização da administração da lei, da promoção da integridade na Administração e da fiscalização da eficiência administrativa. Cheong U manifestou o desejo de se intensificar a troca de visitas e o intercâmbio entre os dois organismos.

Na Suprema Procuradoria do Povo, a delegação esteve reunida com o Procurador-Ajunto Executivo, Zhang Geng, e o Director do Departamento de Assuntos Externos da Suprema Procuradoria, Ye Feng. A participação activa do CCAC e o seu desempenho como parte das delegações da RPC nas conferências internacionais foram enaltecidos por Zhang Geng, que deu resposta positiva quando Cheong U exprimiu o desejo de enviar elementos do CCAC para acções de formação na Suprema Procuradoria.

Esta deslocação a Beijing permitiu à delegação do CCAC conhecer melhor as acções desenvolvidas pelos órgãos de supervisão da China continental na construção de um governo íntegro e diligente e na fiscalização da legalidade administrativa. E contribuiu para a consolidação dos resultados de cooperação alcançados entre ambas as partes.



Reunião de trabalho no Ministério de Supervisão



Delegação do CCAC com Zhang Geng (centro da fila da frente) e Ye Feng (2º à direita da fila da frente)

“Programa de Bolsas para o Estudo Comparativo de Sistemas de Provedoria de Justiça na Ásia”: seleccionado o melhor trabalho de investigação

O programa foi organizado conjuntamente pelo CCAC e pela Fundação Macau em Outubro de 2006. No âmbito do programa, foram atribuídos financiamentos a três projectos, seleccionados em Janeiro de 2007. Em finais de Fevereiro do corrente ano, os três grupos de investigação entregaram os trabalhos à Comissão de Avaliação.

A Comissão de Avaliação era composta por cinco membros, a saber: o Coordenador do Centro de Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento Sustentável, Doutor Tse Chi Wai, que presidiu, o Vice-Presidente do Conselho Consultivo da Reforma Jurídica, Professor Doutor Lok Wai Kin, o Membro a tempo inteiro do Conselho de Administração da Fundação Macau, Doutor Wu Zhiliang, a Adjunta, Tou Wai Fong, e a Assessora, Iao Man Leng, ambas do Comissariado contra a Corrupção. Em resultado da selecção feita pela Comissão de Avaliação em 2 de Abril de 2008, o melhor trabalho de investigação é “Perspectivas Sobre o Rumo de Evolução do Sistema de Provedoria de Justiça de Macau – Estudo Comparativo de Sistemas de Provedoria de Justiça na Ásia”, apresentado pela Associação de Estudo de Direito do Século XXI de Macau, a que será atribuído um prémio especial, no montante de 20 mil patacas.

Refira-se que a organização se reserva o direito de publicar, parcial ou integralmente, os trabalhos dos projectos de investigação financiados, assim como entregá-los à Associação do Ombudsman Asiático, tendo por objectivo impulsionar a promoção e a investigação científica do sistema de Provedoria de Justiça na região asiática.



Comissão de Avaliação apreciando os trabalhos de investigação



Aposta na formação de jovens honestos

O CCAC atribui sempre grande importância à educação sobre a integridade da juventude e dos estudantes do ensino secundário assim como à comunicação e cooperação com as associações juvenis. No segundo semestre do ano lectivo 07/08, prosseguiu o Programa da Educação para a Honestidade da Juventude, no âmbito do qual foram realizadas 34 palestras em 16 escolas, contando com a participação de mais de 10 mil alunos.

Nas palestras, o valor da honestidade e do dinheiro foi abordado através de apresentação e análise de casos interessantes, tópicos quentes da sociedade e vídeos. Os alunos foram levados a reflectir profundamente sobre os valores morais, para que saibam distinguir o bem do mal e tenham maior sentido da honestidade. A par disso, o CCAC organizou a “Semana da Integridade”, durante o ano lectivo, em conjunto com a Escola Portuguesa e a Escola Nossa Senhora de Fátima.



“Semana da Integridade” na Escola Portuguesa



● Visita do novo Comissário do Ministério de Negócios Estrangeiros da RPC, Lu Shumin, ao CCAC (2008-04)



● O encontro anual com o sector de imprensa “Chá – Para uma Sociedade Incorrupta” (2008-04)



● Visita do Comissário Cheong U à Associação de Estudantes de Chong Wa de Macau (2008-05)



● Visita dos representantes do CCAC à Associação de Nova Juventude (2008-04)

As instituições anti-corrupção de Hong Kong e Macau deram apoio à recuperação de dinheiro ilícito e um gerente geral de uma empresa estatal de Fujian foi condenado a prisão perpétua

Fruto de 210 dias e noites de investigação em mais de dez cidades, incluindo Macau e Hong Kong, o órgão competente de procuradoria da China provou a corrupção passiva praticada por Wen Qingwei, ex-gerente geral de uma empresa estatal de Fujian. De acordo com as provas, Wen Qingwei recebeu subornos num valor superior a sete milhões e seiscentos e oitenta mil renminbi. É o maior caso de corrupção passiva ocorrido na Cidade de Longyan, Província de Fujian, desde a implantação da República Popular da China, e o primeiro caso em que foi possível reaver todos os fundos ilícitos com o apoio do CCAC de Macau e da ICAC de Hong Kong.

Nos finais de Abril de 2006, foi preso um indivíduo de apelido Liu, que terá praticado alegadamente o crime de corrupção activa e que andou a monte durante dois anos. Logo depois de ter conhecimento do caso, Wen Qingwei empenhou-se em tratar das formalidades da fixação de residência em Macau através de investimento, preparando-se para fugir à justiça. Em 23 de Maio, Wen acabou por ser apanhado por investigadores.

Segundo as declarações prestadas por Wen Qingwei, abriu uma conta num banco de Shenzhen a favor do seu cunhado (irmão da sua mulher) para esconder subornos no valor de mais de dois milhões de renminbi; alugou um cofre e abriu várias contas num banco de Hong Kong, no intuito de transferir os fundos ilícitos e receber subornos de um comerciante de Hong Kong, de apelido Chan; e adquiriu em Macau um prédio que custou mais de um milhão de patacas, com vista a fixar residência. Com efeito, antes da instrução do processo de investigação por parte do órgão de procuradoria, o seu pedido de fixação de residência foi deferido pelos serviços competentes. Assim, bastaria a toda a sua família aguardar a aprovação desses serviços competentes para fixar residência em Macau. A finalização dos trâmites deste processo de fixação de residência estava prevista para Outubro de 2006.

Nos termos da lei de Macau, depois de ultimadas as formalidades para fixação de residência através do investimento, se for necessário recorrer ao apoio judicial para detenção, as autoridades competentes da RAEM só podem apreender os documentos pelo prazo máximo de um mês. Passado esse prazo, os familiares do requerente podem levantar a qualquer momento os documentos apreendidos. Assim sendo, a forma de fazer cessar o processo de fixação de residência relativo a Wen Qingwei, para se evitar a alteração da jurisdição sobre o caso por causa da mudança da sua identidade, permitindo

ao mesmo que se esquivasse da sanção jurídica, tornou-se um problema de suma importância para o tratamento do caso.

O Gabinete para Assuntos de Taiwan da Procuradoria da Província de Fujian contactou atempadamente o CCAC. Começou por comunicar, através do CCAC, ao serviço competente de migração, que Wen Qingwei era objecto de investigação do órgão de procuradoria da China e a seguir solicitou apoio dos serviços competentes da China para procurar solucionar a questão do imóvel que Wen Qingwei adquiriu em Macau, tendo também pedido apoio do Serviço de Migração de Macau para apreender os documentos que permitissem a Wen Qingwei fixar residência na RAEM. Medidas que não só davam para cancelar os pressupostos da autorização para fixação de residência como também para reaver o dinheiro ilícito.

O Grupo de Trabalho responsável pela investigação obteve, em primeiro lugar, autorização para tratar dos assuntos relativos ao imóvel de Wen Qingwei e, em seguida, pediu a um advogado de Macau, nos termos da lei, para fazer uma procuração, contactando o gestor do imóvel para tratar da propriedade. Anulou a venda do imóvel do arguido, através de uma agência mediadora de imobiliário de Macau, cancelando completamente os pressupostos da autorização para fixação de residência.

Por outro lado, a Procuradoria da Província de Fujian, por comunicação com a ICAC de Hong Kong, e de acordo com as informações bancárias facultadas pela mesma instituição, conseguiu levantar, recorrendo a uma procuração de Wen Qingwei, do cofre do banco os objectos e provas do crime. Posteriormente, o pessoal de investigação pediu novamente a Wen Qingwei uma procuração a fim de tratarem das formalidades de transferência de fundos, tendo acabado por reaver em Hong Kong e Macau todos os fundos ilícitos provenientes da corrupção.

A 31 de Outubro de 2007, Wen Qingwei foi condenado a prisão perpétua pelo Tribunal de Segunda Instância da Cidade de Longyan, Província de Fujian, com privação dos seus direitos políticos para o resto da vida e confiscação de todo o seu património.

(Extracto do Jornal da Democracia e Sistema Jurídico,
publicado em 10 de Março de 2008)



Foto de CK



Foto de Chengchong



Foto de Harry Cheong



Foto de Pedro

Emerge imaculado
do lodo.

– Zhou Dunyi, Dinastia Song

依法辦事拒收禮 廉潔公僕心無愧

Recuse ofertas indevidas.
Seja um funcionário público íntegro!



廉政公署
Comissariado contra a Corrupção
新口岸宋玉生廣場「皇朝廣場」十四樓
Alameda Dr. Carlos d'Assumpção, Edif. "Dynasty Plaza", 14º Andar, NAPE
電話 Tel: 2832 6300 傳真 Fax: 2836 2336 www.ccac.org.mo



24小時舉報熱線：**2836 1212**
Linha Vermelha - 24 horas