

**Relatório sobre a consulta relativa à participação no
“Programa de Ensaios Farmacológicos”
e
Proposta n.º 004/RECOM-CE/2010 (Recomendação)**

I – Dos Factos:

1. O Comissariado contra a Corrupção (adiante designado por Comissariado) recebeu, em 20 de Maio de 2010, um ofício proveniente do Corpo de Bombeiros com o seguinte conteúdo:

“Sobre o assunto em epígrafe, encontra-se anexada ao presente ofício fotocópia da informação enviada pelo Hospital da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau, datada de 10 de Março de 2010, onde se refere que ‘os participantes do programa de ensaios farmacológicos têm direito, como forma de agradecimento, a uma gratificação em numerário correspondente a MOP \$300.00 (trezentas patacas), a ser paga com recurso às bolsas de investigação científica’. Sobre o caso em referência, vimos pela presente solicitar esclarecimentos junto do Comissariado pretendendo saber se o respectivo acto é ou não incompatível com as Orientações para uma Conduta Íntegra dos Trabalhadores da Administração Pública.”

2. O referido “Programa de Ensaios Farmacológicos” que consta do ofício, datado de 10 de Março de 2010, endereçado pelo Hospital da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau ao Corpo de Bombeiros, apresenta o seguinte conteúdo:

“Solicitação de apoio – Programa de Recrutamento de Voluntários para adesão ao Programa de ‘research of medicine in health care for busy life people’”

‘O Programa ‘research of medicine in health care for busy life people’

constitui, desde 2006, um dos projectos mais relevantes no âmbito da investigação científica da Faculdade de Medicina Chinesa da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau. Tendo recebido, ao longo dos anos, fortes apoios do Fundo para o Desenvolvimento das Ciências e da Tecnologia, foram alcançados resultados satisfatórios de acordo com o calendário inicialmente fixado, tendo chegado já à fase preparatória para a realização de ensaios clínicos. Pretende-se, através do desenvolvimento dos suplementos alimentares para protecção da saúde, oferecer melhores condições físicas e aumentar a imunidade da população em geral no sentido de garantir um maior bem-estar e a realização profissional da mesma.

A análise dos suplementos alimentares para protecção da saúde foi feita mediante uma selecção de entre mais de 20 fórmulas chinesas clinicamente testadas no âmbito da medicina tradicional chinesa, 8 delas com a autorização de importação como medicamentos tradicionais e aprovação para uso clínico pelo Departamento dos Assuntos Farmacêuticos dos Serviços de Saúde.

Para a implementação do referido programa, prevê-se a necessidade de se proceder ao recrutamento de 240 voluntários habilitados. Assim, tendo em consideração o elevado volume de trabalho do Corpo de Bombeiros e a necessidade de se manter o pessoal bombeiro bem como o pessoal administrativo deste Corpo em estado de alerta, com frieza de ânimo e bons reflexos, a nossa faculdade tem o prazer de convidar a vossa Direcção de Serviços a prestar a colaboração e o apoio devidos no sentido de se organizar a participação de um grupo de trabalhadores habilitados neste programa de ensaios farmacológicos.

Para além de exames médicos gratuitos, os participantes no presente programa podem ainda consumir medicamentos com vista à protecção da sua saúde e receber como contrapartida, em forma de agradecimento, uma gratificação em numerário. Para além do referido, a vossa participação traduzir-se-á num contributo positivo à sociedade e num gesto relevante para a promoção da cultura científica. Em caso de necessidade, a nossa faculdade

encontra-se disponível para convidar o nosso pessoal médico a deslocar-se à vossa Direcção de Serviços para realizar sessões de esclarecimento (normalmente com a duração de 40 a 60 minutos, incluindo o tempo para o preenchimento de um questionário). Para qualquer esclarecimento, poderá entrar em contacto com a responsável pelo planeamento das acções promocionais da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau, Sr^a YYY, através do seguinte número de telefone: xxxx-xxxx.

Para terminar, gostaria de manifestar, mais uma vez, o nosso sincero e profundo agradecimento a todos os voluntários”.

3. O Corpo de Bombeiros pretende obter esclarecimentos sobre se **existe ou não incompatibilidade com o "Plano para uma Gestão Íntegra" se participar no respectivo programa?**

Perante o exposto, é importante destacar-se que, tratando-se de uma instituição distinta dos órgãos judiciais, o CCAC, no exercício das suas atribuições, não se rege apenas por critérios de legalidade, mas também por critérios de mérito e prossecução do interesse público na apreciação da actuação administrativa.

Para o efeito, o CCAC procedeu a uma completa análise da questão em causa.

* * *

II – Da Análise:

Em primeiro lugar, é importante esclarecer que o "Programa de Ensaios Farmacológicos" em referência não se encontra relacionada com as atribuições do Corpo de Bombeiros. Pelo contrário, como Serviços da Administração, antes que decidam da participação no respectivo programa, devem os mesmos ter em conta o seguinte:

- (1) Natureza do Programa;
- (2) Natureza da entidade convidada, neste caso o Corpo de Bombeiros;

(3) Relação entre o respectivo programa e o princípio da prossecução do interesse público.

* * *

(1) Natureza do Programa:

Este programa é definido e executado por uma entidade privada com o objectivo de proceder à realização de testes clínicos nos medicamentos. De acordo com os dados fornecidos pela entidade promotora do programa, tais medicamentos foram já aprovados pelas respectivas entidades da China Continental após os competentes procedimentos de análise e fase de testes. Pretende-se, nesta fase, proceder na RAEM a testes dos medicamentos em humanos.

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau não se encontra envolvido e nem se deverá envolver no presente "Programa de Ensaios Farmacológicos" cuja definição, execução e avaliação cabem somente à própria entidade organizadora.

Sendo um programa promovido pelo sector privado, os Serviços de Administração Pública devem assegurar-se que o referido programa não só observa o princípio da prossecução do interesse público, mas também que oferece algum contributo à RAEM, como acontece por exemplo no caso de um programa destinado ao tratamento de doenças graves e emergentes, o que não parece ser o caso.

Por outro lado, existem na nossa sociedade outras empresas privadas que se encontram a desenvolver trabalhos de investigação científica bem como ensaios de novos medicamentos, motivo pelo qual o Governo deverá imiscuir-se de intervir nas actividades do sector privado de pendor económico. Nesta medida, perante o caso exposto, tanto o Governo como os Serviços da Administração devem procurar conservar-se neutros, deixando de intervir directa ou indirectamente no respectivo processo.

* * *

(2) Natureza da entidade convidada:

1. O Corpo de Bombeiros como corporação policial da Região Administrativa Especial de Macau tem como atribuições prestar serviços de salvamento e de combate contra incêndios, sendo por isso importante a manutenção de um bom estado físico permanente do pessoal bombeiro após treinos rigorosos, pois, caso contrário, tal poderá trazer consequências negativas não só para os particulares como para o próprio Corpo de Bombeiros, para além de colocar em risco a segurança de pessoas e bens. O Corpo de Bombeiros só deverá assim proceder à mobilização do seu pessoal nas seguintes situações específicas:

- a) Para prestar serviços de salvamento e de combate contra incêndios ou exercer serviço público dentro das suas atribuições;
- b) Para receber formação ou exercer funções segundo instruções do superior, no âmbito das suas atribuições.

Nesta medida, será de todo inconveniente a mobilização do seu pessoal para participar no programa de ensaios farmacológicos promovido por uma empresa privada, até porque este acto poderá eventualmente originar suspeições de usurpação de poderes, sendo por isso conveniente manter uma postura cautelosa.

Todavia, deve ter-se ainda em consideração a possibilidade de reacções adversas nos trabalhadores devido à administração dos medicamentos em fase de testes (é importante ter a noção de que os referidos ensaios farmacológicos poderão eventualmente originar reacções diferentes nas pessoas conforme a condição física apresentada por cada uma delas. E que, caso o funcionário se aproveite da situação para solicitar tratamento aos Serviços, sob aquele pretexto, estes terão que adoptar uma posição passiva, e, em circunstâncias excepcionalmente graves, tal situação poderá originar a responsabilização jurídica do Governo da Região Administrativa Especial de Macau).

Ademais, a participação no “Programa de Ensaios Farmacológicos” não se

adequa à prossecução do interesse público, podendo, pelo contrário, a adesão a este programa provocar inquietação e instabilidade no Corpo de Bombeiros, no exercício das suas atribuições, podendo também originar riscos imprevisíveis para o funcionamento normal dos serviços.

Na visão da administração pública, a Administração, ao tomar uma decisão, deverá analisar as razões subjacentes e os objectivos a alcançar com a realização de determinado acto. No caso em apreço, tal dever-se-á ao facto de vários elementos do Corpo de Bombeiro se terem queixado ao seu superior hierárquico de perturbação mental. Mas serão necessários esses bombeiros de tratamento medicamentoso?

Não temos dados suficientes para nos pronunciar sobre esta matéria. Contudo, mesmo a existirem bombeiros com perturbações mentais, o Corpo deveria neste caso recorrer ao auxílio de médicos especialistas do Centro Hospitalar Conde de São Januário, não participando num programa promovido por uma entidade privada.

Pelo exposto, faltam ao Corpo de Bombeiro razões que suportem a decisão da participação no “Programa de Ensaios Farmacológicos”.

Quanto aos objectivos, não se vislumbra qualquer função e intenção na prossecução do interesse público.

Caso alguns indivíduos tenham de facto esta necessidade, deverão eles mesmos decidir, por si próprios, participar ou não em tal programa a título individual.

No entanto, deve dar-se atenção: caso muitos dos bombeiros participem, a título individual, no Programa em causa, a direcção do Corpo deverá ainda assim tomar algumas medidas (por exemplos, informar e esclarecer os seus trabalhadores sobre os riscos inerentes a essa participação) e fazer uma avaliação, dado que dispõe de toda a informação sobre o referido assunto

* * *

(3) Relação entre o Programa e a prossecução do interesse público

1. De acordo com o Programa disponibilizado, a entidade organizadora irá proceder à realização de uma sessão de esclarecimentos de grande envergadura (sobre o Programa e respectivos detalhes). Contudo, cremos ser pouco provável a participação dos bombeiros nesta sessão de esclarecimento fora do horário normal de trabalho. Como é sabido, os bombeiros trabalham por turnos, pelo que uma participação conjunta poderá afectar, em maior ou menor medida, o seu período de descanso.

2. Em relação à “gratificação” a ser oferecida a cada um dos participantes, caso os trabalhadores a obtenham em função da sua participação a título individual, não haverá, em princípio, qualquer inconveniente. No entanto, caso os trabalhadores participem no Programa na qualidade de membros do Corpo de Bombeiros, o órgão administrativo obterá, indirectamente, vantagens pela participação conjunta dos seus trabalhadores neste Programa promovido por uma entidade privada. Esta participação não tem qualquer relação com as funções desempenhadas pelos bombeiros, e sendo passível de prejudicar a imagem deste órgão administrativo. Para além disso, se se criar o precedente, como se enfrentará, futuramente, o mesmo tipo de solicitação por parte de outras entidades privadas?!

3. A principal questão, aqui em causa, é que a participação neste “Programa de Ensaios Farmacológicos” não tem como objectivo a prossecução do interesse público, nem está relacionada com as funções do Corpo de Bombeiros. Daí que a sua participação neste Programa, independentemente da forma directa ou indirecta, constitui uma irregularidade — assentando esta essencialmente na falta de fundamentos legais que justifiquem tal participação.

* * *

III – Conclusão:

Face a ao exposto, o Comissariado considera que:

(1) O “Programa de Ensaios Farmacológicos” não está directamente

relacionado com as atribuições dos bombeiros;

- (2) **A participação no Programa não pode ajudar elevar o nível da aplicação da lei, nem é necessária para o exercício das funções;**
- (3) **A participação no Programa afecta a imagem do órgão administrativo (especialmente à luz do princípio da neutralidade) e causa com facilidade suspeições entre os trabalhadores e a população em geral;**
- (4) **A participação no Programa afecta a gestão do Corpo de Bombeiros, o estado mental e físico dos trabalhadores, e, possivelmente, o funcionamento do Corpo;**
- (5) **Caso se abra o precedente, será difícil enfrentar, futuramente, o mesmo tipo de programa de ensaios;**
- (6) **No ofício enviado pela entidade organizadora, informa-se que serão convidadas 240 pessoas a participar no Programa. Assim sendo, é possível que outros serviços públicos recebam igualmente o convite, nomeadamente os corpos das Forças de Segurança. Se assim for, também estes Serviços enfrentarão a mesma questão;**
- (7) **O presente caso não envolve notórias ilegalidades ou irregularidades administrativas e resultou de uma consulta efectuada pelos respectivos serviços antes da tomada de decisão (atitude que merece ser louvada). O Comissariado considera que deve ser emitida, atempadamente, uma recomendação com aplicação a todos os serviços públicos. Para o efeito, deve ser considerada a intervenção do Chefe do Executivo a fim de clarificar a questão e definir uma solução uniforme.**

* * *

IV – Proposta:

Com base na conclusão supra, o Comissariado vem emitir a seguinte proposta:

- (1) **Caso sua Excelência, o Chefe do Executivo concorde com o presente relatório, poderá comunicar o teor do mesmo, mediante as respectivas entidades tutelares, a todos os serviços públicos, fazendo executar a seguinte ordem: os serviços da Administração não devem participar, de forma colectiva e em colaboração institucional, no respectivo “Programa de Ensaios Farmacológicos”.**

À consideração e decisão de sua Excelência, o Chefe do Executivo.

* * *

Tendo em consideração que o presente relatório é elaborado sob consulta do Corpo de Bombeiros, remete-se cópia do mesmo ao referido Corpo para o respectivo acompanhamento.

* * *

Arquiem-se o presente processo e o ofício enviado pelo Corpo de Bombeiros após a respectiva execução.

* * *

Comissariado contra a Corrupção, aos 11 de Junho de 2010.

O Comissário,

Fong Man Chong

* * *

Acompanhamento do caso:

A presente proposta foi aceite pelo Chefe do Executivo, tendo este instruído o CCAC para que acompanhe o caso. Pelo que, em 18 de Junho foi enviado circular aos 61 serviços públicos, para solicitar a não participação no referido Programa de Ensaio Farmacológicos.