

Relatório de investigação sobre a atribuição de dez sepulturas perpétuas pela ex-Câmara Municipal de Macau Provisória

Pontos fundamentais

Parte I: Assunto

Parte II: Investigação e recolha de provas

Parte III: Queixa particular

Parte IV: Análise e Fundamentação

A - Primeiro caso - Atribuição de dez sepulturas perpétuas

1. Breve apresentação da estrutura e organização da Ex-Câmara Provisória
2. Os diplomas que regulamentam as sepulturas
3. O regulamento interno aprovado pela Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial e os problemas daí resultantes
4. Deliberação tomada de forma precipitada pela Câmara Municipal
5. Poder do Presidente da Câmara Municipal
6. O pedido e respectivo processo de deferimento no caso participado
7. Papel da entidade tutelar no presente processo
8. Existência de situações de impedimento
9. Existência de abuso de poder e prescrição do procedimento penal
10. Instauração de outros processos de investigação criminal relacionados com o assunto das sepulturas

B - Segundo caso – Queixa particular

1. Motivo de queixa
2. Análise e sumário

Parte V: Conclusão

Relatório de investigação sobre a atribuição de dez sepulturas perpétuas pela ex-Câmara Municipal de Macau Provisória

Parte I: Assunto

1. De acordo com um artigo publicado, em 10 de Agosto de 2010, na imprensa local, a Câmara Municipal de Macau Provisória (doravante designada por ex-Câmara Provisória) terá atribuído ilegalmente, em Dezembro de 2001, dez sepulturas perpétuas¹ aos respectivos requerentes, suspeitando-se da prática de abuso de poder no tratamento de um dos pedidos, por parte dos seus dirigentes, minando os respectivos procedimentos de ilegalidades e violando o princípio da igualdade.
2. Afirmava um dos artigos publicados na imprensa local o seguinte:

“De acordo com as informações mais recentes, o Ministério Público recebeu uma queixa acusando os órgãos municipais provisórios de atribuir, em meados de Dezembro de 2001, dez sepulturas perpétuas no Cemitério São Miguel Arcanjo, a um preço unitário de 38 mil patacas cada, ao abrigo de um regulamento interno elaborado apenas duas semanas antes de a mesma ser dissolvida. Entretanto, suscitaram-se ainda dúvidas quanto à existência de abuso de poderes por parte dos altos dirigentes, indicando que o referido regulamento interno contradizia o disposto no artigo 7.º da Lei Básica, que define que o solo e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedade do Estado, o que demonstrava a existência de «jogo de bastidores» na Direcção dos órgãos municipais provisórios, pelo facto de estes não terem divulgado a respectiva concessão. Segundo informações conseguidas, faz-se ainda referência à alegada atribuição de benefícios a familiares de um assessor de apelido Cheang que

¹ Estar-se-ão a referir a “sepulturas perpétuas”? Ou a “arrendamento perpétuo de sepulturas”? Optamos por utilizar no presente capítulo do Relatório o termo “sepultura perpétua” utilizado pelos órgãos de comunicação social. É importante realçar que existe de facto, aqui, uma falta de rigor e pouca clareza no termo utilizado.

trabalha já há vários anos junto da Secretária para a Administração e Justiça, Florinda Chan. No entanto, quando questionada pelos jornalistas, Florinda Chan negou imediatamente ter conhecimento do caso, mas, perante a insistência dos órgãos de comunicação social, a Secretária acabou por prestar esclarecimentos sobre a situação em causa. Segundo informações conseguidas junto da pessoa cujos conhecimentos se mostram úteis à descoberta da verdade dos factos, os órgãos municipais provisórios sob tutela da Secretária para a Administração e Justiça aprovaram o respectivo regulamento interno numa reunião realizada a 14 de Dezembro de 2001, onde era prevista a atribuição de dez sepulturas perpétuas por ano, ao abrigo do qual foram posteriormente concedidas, em 21 de Dezembro de 2001, dez sepulturas perpétuas, cada uma delas pelo preço unitário de 38 mil patacas. Mas, com o estabelecimento do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, cuja criação foi aprovada, em 14 de Dezembro de 2001, pela Assembleia Legislativa, que entrou em funcionamento em 1 de Janeiro de 2002, cessou a actividade dos órgãos municipais provisórios a partir de 31 de Dezembro de 2001. Entretanto, a nova lei não atribui ao IACM em especial a competência para conceder sepulturas perpétuas, por isso, o exercício desta competência pelo órgão municipal provisório, prevista no referido regulamento interno, deve ter por limite o prazo (menos de duas semanas) para a cessação da actividade da Câmara Municipal de Macau Provisória. Mas, o órgão municipal provisório não procedeu, na altura, à divulgação do referido regulamento interno nem da informação sobre o início da recepção dos pedidos de atribuição de sepulturas perpétuas.

Segundo informações, o Ministério Público decidiu dar acompanhamento ao caso após ter recebido várias denúncias apresentadas por diferentes indivíduos. Por sua vez, o deputado eleito por sufrágio directo, Pereira Coutinho, confirmou, ontem, que tem recebido pedidos de apoio sobre o referido caso. Segundo o deputado, “Há dois meses atrás, recebi queixas contra um dos titulares dos principais cargos da área da administração e justiça, relacionadas com a venda de terrenos. Devido à especial complexidade e gravidade do caso, o Ministério Público mandou instruir um processo e está de momento a proceder a diligências de investigação sobre o mesmo.”

Ademais, o denunciante dirigiu, no mês passado, uma carta ao Chefe do Executivo, tendo sido o caso remetido ao Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça que, por sua vez, o encaminhou, no início do mês, ao IACM para efeitos de acompanhamento. (...)”²

3. No seguimento das notícias vindas a público sobre o caso em causa, através do Gabinete de Comunicação Social, o Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça mandou publicar, em 10 de Agosto de 2010, um comunicado dirigido aos órgãos de comunicação social locais, para efeitos de esclarecimento, com o seguinte conteúdo:

“No seguimento de notícias vindas a público sobre o “abuso de poder” em assuntos de concessão de sepulturas, vem o Governo esclarecer o seguinte:

1. *A “Lei Básica” dispõe no seu artigo 7.º: “Os solos e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedade do Estado, salvo os terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau é responsável pela sua gestão, uso e desenvolvimento, bem como pelo seu arrendamento ou concessão a pessoas singulares ou colectivas para uso ou desenvolvimento. Os rendimentos daí resultantes ficam exclusivamente à disposição do Governo da Região Administrativa Especial de Macau”.*
2. *A Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória³, constituída por Membros da ex-Assembleia Municipal de Macau Provisória, na reunião de 13 de Dezembro de 2001, discutiu sobre a concessão do direito ao arrendamento perpétuo de campas, tendo deliberado o “Regulamento interno de*

² Jornal *Va Kio*, edição de 10 de Agosto de 2010, página 1.1

³ Tendo sido detectados por este Comissariado problemas relacionadas com a composição e os poderes conferidos a esta Comissão, iremos adiante proceder, no presente relatório, à sua análise.

arrendamento perpétuo de campas alugadas”.

3. *De acordo com o artigo 29.º, n.º 6, alínea c) da Lei n.º 24/88/M, que vigorava na altura, “compete à Câmara Municipal conceder terrenos nos cemitérios municipais para jazigos e sepulturas perpétuas”.*
4. *Igualmente vigorava, nessa altura, o “Regulamento dos Cemitérios Municipais”⁴, aprovado em Sessão Camarária de 5 de Julho de 1961 e publicado pela Portaria n.º 6780, de 5 Agosto de 1961.*
5. *E, o Presidente do Conselho de Administração da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, de acordo com o “Regulamento dos Cemitérios Municipais” e os critérios definidos no citado Regulamento Interno, e no uso da sua competência, autorizou em 21 de Dezembro de 2001, os dez pedidos de arrendamento perpétuo de uso de campas alugadas⁵.*
6. *De seguida, um dos requerentes declarou por escrito a desistência do seu pedido de arrendamento perpétuo de uso de campas alugadas.*
7. *A Assembleia Legislativa aprovou em 14 de Dezembro de 2001 a Lei n.º 17/2001 (cria o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais), publicada no Boletim Oficial da RAEM, em 17 de Dezembro de 2001, a qual entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2002. No artigo 8.º, n.º 1 da referida lei estabelece: “O IACM não dispõe de poder regulamentar externo” e, no seu n.º 2, onde estatui: “Não obstante o disposto no número anterior, as posturas e regulamentos municipais vigentes à data da publicação da presente lei permanecem em vigor, no respectivo âmbito geográfico de aplicação, até à sua revogação por instrumento normativo adequado”.*

⁴ O facto de se terem adoptado os diplomas mencionados nos pontos 3 e 4 como legislação da RAEM sem se ter procedido a quaisquer reajustamentos merece uma ponderação, motivo pelo qual nos iremos debruçar adiante sobre esta questão.

⁵ Para saber se o teor do pedido apresentado pelo requerente corresponde ao teor do respectivo deferimento, iremos proceder, através do presente relatório, a um estudo aprofundado sobre a questão.

8. *Na realidade, mesmo após a criação do IACM em 1 Janeiro de 2002, tendo em conta a norma transitória do citado artigo 8.º da Lei n.º 17/2001, antes da entrada em vigor, em 1 de Janeiro de 2004, do Regulamento de administração, funcionamento e fiscalização dos cemitérios, aprovado pelo Regulamento Administrativo n.º 37/2003, quer o “Regulamento dos Cemitérios Municipais”, quer o “Regulamento interno de arrendamento perpétuo de campas alugadas” mantiveram-se em vigor até 31 de Dezembro de 2003, ou seja, estiveram em vigor durante mais de 2 anos e não apenas 14 dias como se referem nas notícias.*
9. *Ainda mais, o Regulamento Administrativo n.º 37/2003 (Regulamento de administração, funcionamento e fiscalização dos cemitérios) entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2004, e no seu artigo 26.º (direitos adquiridos) dispõe que: “Os direitos dos particulares relativos às tradicionalmente designadas “sepulturas perpétuas”, em cemitérios públicos, mantêm-se com o conteúdo e nas condições em que foram adquiridos”.*
10. *A partir da entrada em vigor do Regulamento Administrativo n.º 37/2003 (Regulamento de administração, funcionamento e fiscalização dos cemitérios) em 1 de Janeiro de 2004, todos os pedidos de concessão de arrendamento perpétuo são apreciados segundo o disposto no seu artigo 14.º, onde estatui que: “O Chefe do Executivo pode conceder o direito de uso prolongado de sepultura a determinada individualidade em virtude de factos considerados relevantes, nomeadamente, dos seus méritos pessoais, contributo para a sociedade, serviços prestados à RAEM ou por ter perdido a vida em defesa do interesse público”.*
11. *Desde 2007 até à presente data, o Governo da RAEM acompanhou um caso relativo a pedido de concessão de direito de uso prolongado de uma determinada sepultura (tendo sido entregues, em momentos diferentes, 22 jogos de documentos/informações complementares pelo/s interessado/s). De acordo com o disposto no Regulamento Administrativo n.º 37/2003 (Regulamento de administração, funcionamento e fiscalização dos*

cemitérios), o Segundo Governo indeferiu, por duas vezes, esses pedidos e, o Terceiro Governo indeferiu também, por duas vezes, esses mesmos pedidos. De seguida, o/s interessado/s comunicou/comunicaram ao Gabinete do Chefe do Executivo e ao Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça que o assunto é entregue ao acompanhamento do Ministério Público.

*Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça
10 de Agosto de 2010”*

4. Em nota de imprensa divulgada a 10 de Agosto de 2010, que a seguir se transcreve, o Ministério Público confirmou ter recebido denúncias de natureza criminal relativamente à concessão ilegal de sepulturas perpétuas:

*“No seguimento de notícias vindas, ontem, a público sobre o tratamento dos casos de concessão de sepulturas no Cemitério São Miguel Arcanjo pela Administração, o Ministério Público confirmou, através de um comunicado, que foram recebidas, desde o início do ano, várias denúncias de natureza criminal e impugnações dos respectivos actos administrativos ilegais relativamente ao respectivo caso. No que diz respeito às denúncias com eventuais efeitos penais, o Ministério Público informa que está de momento a tratar as informações colectivas, **não havendo ainda condições legais para instaurar processo penal.** E quanto à impugnação dos actos administrativos ilegais, esta deverá ser tratada pela entidade competente.”⁶*

5. O Ministério Público pretende informar os órgãos de comunicação social que, de acordo com as informações colectivas que possuíam na altura não reuniam condições legais para abrir processo penal.

* * *

⁶ Jornal *Ou Mun* (Macau Daily News), edição de 11 de Agosto de 2010, página A02.

Parte II: Investigação e recolha de provas

1. Tendo em consideração a natureza do caso e as notícias divulgadas na imprensa relacionadas com o funcionamento dos Serviços da Administração e o exercício do poder público⁷, cabe ao Comissariado contra a Corrupção (adiante designado por CCAC), no âmbito das suas atribuições de fiscalização, averiguar a legalidade e a razoabilidade das normas adoptadas bem como dos respectivos procedimentos de apreciação e autorização. Simultaneamente, foi recebida pelo CCAC uma denúncia sobre o mesmo caso, que será posterior e detalhadamente analisada.
2. No dia 11 de Agosto de 2010, o CCAC enviou um ofício ao Presidente do Conselho de Administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (adiante designado por IACM) solicitando toda a documentação referente ao presente caso.
3. No dia 19 de Agosto de 2010, recebeu resposta do Presidente do Conselho de Administração do IACM, acompanhada da documentação para o efeito solicitada, no total de 881 páginas. Entretanto, no âmbito das suas atribuições, o CCAC solicitou ainda a outros serviços públicos a disponibilização de documentos, que totalizaram as 98 páginas.
4. Durante o processo de análise dos documentos recolhidos, foi detectada a falta ou insuficiência de elementos na documentação disponibilizada pelo IACM, pelo que, no dia 25 de Março de 2011, o CCAC solicitou a estes Serviços a apresentação de documentos complementares.
5. No dia 28 de Março de 2011, o CCAC solicitou ao IACM a apresentação do original do documento abaixo indicado:

⁷ De acordo com a disposição da alínea 4) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto (“Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau”): “1. *Constituem atribuições do Comissariado contra a Corrupção (...) 4) Promover a defesa dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos das pessoas, assegurando, através dos meios referidos no artigo 4.º e outros meios informais, a justiça, a legalidade e a eficiência da administração pública.*”

“Processos individuais dos requerentes das 11 sepulturas⁸, incluindo os respectivos pedidos, pareceres emitidos pelos serviços competentes, despachos ou deliberações/decisões bem como documentos comprovativos das notificações feitas aos requerentes.”

6. No dia 1 de Abril de 2011, foi recebida a documentação solicitada ao IACM, no total de 891 páginas.
7. No dia 4 de Abril de 2011, foram convidados dois antigos trabalhadores da ex-Câmara Provisória, que exercem actualmente funções no IACM, a se deslocarem às instalações do CCAC a fim de prestarem declarações, esclarecerem o conteúdo dos documentos, bem como os procedimentos e normas relativas à apreciação e autorização de atribuição das sepulturas.
8. No dia 7 de Abril de 2011, foi enviado um novo ofício ao IACM, solicitando a apresentação de elementos complementares, podendo os mesmos ser disponibilizados, caso necessário, através do sistema de gestão documental (SGD).
9. No dia 26 de Abril de 2011, foi convidado o Presidente do Conselho de Administração da ex-Câmara Provisória, Sr. José Luís de Sales Marques, a se deslocar às instalações do CCAC a fim de prestar esclarecimentos sobre o processo de tratamento dos pedidos de sepulturas adoptado na altura, os respectivos critérios de aprovação dos pedidos, bem como os fundamentos da concessão das sepulturas perpétuas.
10. No dia 1 de Abril de 2011, o IACM informou que os originais dos documentos haviam já sido enviados ao Ministério Público, pelo que foi enviado, pelo CCAC, em 4 de Abril de 2011, um ofício ao Ministério Público solicitando a

⁸ Para conhecer melhor os critérios adoptados pela ex-Câmara Provisória antes e depois do caso ocorrido, o CCAC solicitou ao IACM a apresentação de documentos complementares de onde constam informações sobre uma outra sepultura.

disponibilização dos originais dos referidos documentos para efeitos de investigação e averiguação.

11. No dia 11 de Abril de 2011, foram recebidos os documentos necessários disponibilizados pelo Ministério Público.
12. De acordo com os dados recolhidos, foram instruídos pelo Ministério Público processos penais, relacionados com a questão das sepulturas, no sentido de se desenvolverem diligências de investigação da prática do “crime de recusa de cooperação” (previsto no *artigo 346.º do Código Penal*) (por demora na disponibilização de dados por parte das entidades competentes ao Ministério Público) e de um outro caso também relacionado com sepulturas, cujas investigações se encontram ainda em curso.
13. No primeiro decêndio de Julho de 2011, o Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça procedeu ao envio de informações complementares ao CCAC.

* * *

Parte III: Queixa particular

1. Por outro lado, no dia 13 de Agosto de 2010, o CCAC recebeu uma denúncia por parte de uma senhora de apelido Al(...), ao qual anexou um documento de 8 páginas, indicando que a concessão das sepulturas perpétuas, em Dezembro de 2001, pela ex-Câmara Provisória, constituía um acto violador da lei, solicitando a intervenção do CCAC para proceder à devida investigação.
2. Parte do documento apresentado pela Sra. Al(...), em anexo à sua denúncia, dizia o seguinte:

“Para os fins convenientes, junto por via fax uma cópia de uma carta datada de 27 de Fevereiro de 2010, com entrada no Gabinete da S.A.J no dia

01/Março/2010, cuja cópia também enviei na mesma data ao Ministério Público.

A Sra. Secretária Dra. Florinda Chan disse na televisão que não sabia, ela sabia como pode comprovar através da carta acima referida.

Julgo que tenho o dever de informar V. Exa. deste facto.

RAEM, aos 13 de Agosto de 2010.”

** * **

3. Segundo os dados fornecidos, a irmã da Sra. Al(...) chegou a requerer junto do IACM a compra de sepultura perpétua (a 29 de Novembro de 2007), tendo este pedido sido indeferido (em 10 de Junho de 2008, pelo Chefe do Executivo).
4. Por outro lado, de acordo com um dos documentos apresentados pela Sra. Al(...), foram remetidas (a 15 de Abril de 2010 ao Chefe do Executivo) as seguintes informações, que se transcrevem:

“(...) atendendo que a investigação do Ministério Público, em curso, não obsta ao meu novo pedido porque a violação da Lei Básica da R.A.E.M. relativamente aos 10 casos de arrendamento perpétuo de sepulturas no ano de 2001 é matéria distinta deste novo pedido e porque possuo neste momento informações e provas para poder requerer de novo e com novas fundamentações, o que agora faço com base no seguinte:

1. *A minha irmã, (nome), **requereu em 2007 e 2009, por duas vezes, a compra da sepultura n.º (...) do cemitério de S. Miguel Arcanjo, onde está sepultado o nosso falecido irmão, (...), tais pedidos foram incorrectamente transformados em pedido para uso prolongado sem que de tal tenha sido dado conhecimento à requerente, prejudicando-a e constituindo, no entender da signatária, falsificação da qual já foi feita participação ao***

Ministério Público⁹. O I.A.C.M., com a concordância da tutela, vem invocar o disposto no n.º 2 do art.º 78.º do CPA para tal alteração, porém esta disposição legal serve precisamente para evitar que os interessados venham a sofrer prejuízos e o resultado foi exactamente o oposto e a requerente nunca foi convocada para suprir eventuais deficiências no pedido.

A invocação do n.º 1 da alínea c) do art.º 76.º do CPA feita pelo I.A.C.M. para transformação do pedido de compra, formulado pela minha irmã, em pedido de direito ao uso prolongado apenas vem confirmar a intenção de prejudicar a interessada, deveria ter ter-lhe sido comunicado a impossibilidade de compra por falta de fundamento legal, não alterando, sem seu conhecimento, o teor do seu requerimento. Se tal não foi feito só pode tirar-se uma conclusão: evitar que a requerente, ou seja a minha irmã (...), levantasse a comparação dos méritos dos 10 casos cujo arrendamento perpétuo fora autorizado no ano de 2001, porque tais autorizações violaram o art.º 7.º da Lei Básica, incluindo também a autorização do arrendamento perpétuo da sepultura do falecido pai da sra. Secretária Dra. Florinda Chan, porque tal autorização carece, obviamente, de fundamentação considerando-se caso excepcional, apenas para quem em vida teve mérito ou contributo à sociedade.

Desde 1970, o antigo Leal Senado deixara de conceder sepulturas perpétuas por alegada falta de espaço nos cemitérios, apenas foi aberta uma excepção em 1983, para o sr. Ho Yin, cidadão com possuidor de indiscutível mérito e que muito contribuiu para a sociedade. Se posteriormente houve mais autorizações estes casos terão que ser também considerados casos excepcionais.

2. Das 10 sepulturas concedidas a título perpétuo em Dezembro de 2001, uma, a sepultura n.º (...) do cemitério de S. Miguel, foi destinada à sra. (...), mãe da amiga de longa data e assessora da sra. Secretária para a Administração e Justiça, sra. (...), requerida pelo sr. (...), pai da sra. (...).

⁹ O sublinhado é nosso.

Ora, fora publicado no Boletim Oficial de Macau, de 17 de Dezembro de 2001 a Lei n.º 17/2001, que criou o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, revogando a Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, e publicando em anexo os Estatutos do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais.

Com a publicação desta lei em 17 de Dezembro de 2001 para entrar em vigor em 01 de Janeiro de 2002, o Município de Macau Provisório, tutelado pela sra. Secretária dra. Florinda Chan, ficou perfeitamente ciente das novas competências do futuro I.A.C.M., da revogação da Lei n.º 24/88/M e também não podia ignorar a Lei n.º 1/1999, que entrou em vigor em 20 de Dezembro de 1999, revogando todas as disposições legais que a contrariem e consequentemente que o arrendamento perpétuo violaria frontalmente o art.º 7.º da Lei Básica, mesmo assim a proposta n.º 136/SAZV/2001, datada de 19 de Dezembro de 2001, vem propor a concessão de 10 sepulturas a título perpétuo, com base num novo Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo, aprovado por deliberação camarária de 14 de Dezembro de 2001, no mesmo dia em que é aprovada a Lei n.º 17/2001. Assim temos:

em 14 de Dezembro de 2001, no mesmo dia em que é aprovada a Lei n.º 7/2001, o Município de Macau Provisório, tutelado pela sra. Secretária dra. Florinda Chan, aprova um Regulamento interno para arrendamento perpétuo de sepulturas;

em 17 de Dezembro de 2001 é publicada no B.O. a Lei n.º 17/2001;

em 19 de Dezembro de 2001 é feita uma proposta para arrendamento perpétuo de 10 sepulturas;

em 21 de Dezembro de 2001 são autorizados os 10 arrendamentos perpétuos e

em 1 de Janeiro de 2002 entra em vigor o estatuto do IACM conforme a

Lei n.º 17/2001.

Então compreende-se o porquê da transformação do pedido de compra, formulado pela minha irmã (...), em pedido para o direito ao uso prolongado, tal só serviu para propor o indeferimento, porque se tivesse sido comunicado à requerente que a compra não era possível por ser ilegal, certamente que o pedido seria reformulado tendo em vista o disposto no art.º 14.º do Regulamento Administrativo n.º 37/2003 e os casos acima citados seriam chamados à colação.

(...).”

5. Na verdade, aquando do tratamento do novo pedido de direito ao uso prolongado da sepulturas apresentada pela irmã da Sra. Al(...), o IACM chegou a elaborar, em 15 de Dezembro de 2009, o seguinte parecer (proposta n.º 148/SAL/2009 apresentada pelo Chefe Substituto dos Serviços de Ambiente e Zonas Verdes):

- “1. Tanto nos tempos do antigo Leal Senado como da Câmara Municipal de Macau Provisória criada após a transferência, têm recebido pedidos para o uso prolongado de sepulturas (para mais pormenores, consultem as propostas n.º 125/SAZV/98-«Pedido de compra de sepultura perpétua», n.º 114/SAZV/99-«Pedido de concessão de área para sepultura perpétua» e n.º 131/SAZV/2001-«Proposta para aquisição de sepulturas perpétuas»). Entretanto, a Câmara Municipal de Macau Provisória autorizou, em Dezembro de 2001, pela última vez, dez pedidos de arrendamento perpétuo de sepulturas (vide a proposta 136/SAZV/2001-«Proposta para arrendamento perpétuo de campos alugadas»), não tendo sido tomada, antes de 1 de Janeiro de 2004, qualquer decisão final pelos serviços competentes no que diz respeito aos pedidos de direito ao uso prolongado das sepulturas.
2. De acordo com o disposto no artigo 14.º do Regulamento Administrativo n.º 37/2003, que entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2004 (Regulamento de

administração, funcionamento e fiscalização dos cemitérios), o Chefe do Executivo pode conceder o direito de uso prolongado de sepultura a determinada individualidade. Ou seja, a partir de 2004, o IACM, estabelecido em 1 de Janeiro de 2002, não goza de qualquer competência para deferir ou indeferir os pedidos de uso prolongado de sepulturas.

3. No dia 29 de Novembro de 2007, foi enviada, pela Sra. Al(...), uma carta dirigida ao Chefe do Executivo, requerendo a compra da sepultura n.º (...) (pagar o preço da venda). De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 78.º do Código do Procedimento Administrativo, **o Instituto tratou o pedido da requerente como se este se reportasse à concessão do direito de uso prolongado da sepultura, pelo que foi elaborada a Informação n.º 58/SAL/2008, datada de 15 de Abril de 2008**-«resposta ao pedido de direito de uso prolongado da sepultura», **no sentido de informar superiormente da situação**¹⁰. Por sua vez, o Conselho de Administração enviou, em 28 de Maio de 2008, a proposta n.º 13/ADMN/2008-«Proposta sobre pedidos para uso prolongado de sepulturas» à Secretária para a Administração e Justiça, que remeteu a mesma à aprovação do Chefe do Executivo, após emitido o seu parecer na respectiva proposta. No dia 10 de Junho do corrente ano, o Chefe do Executivo, indeferiu, por despacho o pedido da Sra. Al(...).
4. No dia 1 de Dezembro de 2009, a referida Sra. enviou um novo ofício ao Chefe do Executivo informando que não obstante competir somente a este conceder o direito de uso prolongado de sepultura, o IACM extravazou as suas competências e vendeu, em Dezembro de 2001, dez sepulturas a diferentes individualidades.
5. O argumento apresentado no ponto 4 não produz quaisquer efeitos em relação aos pedidos. Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 76.º e do n.º 2 do artigo 78.º do Código do Procedimento Administrativo, o pedido apresentado pelo interessado deve ser entendido como pedido de concessão do direito de uso prolongado da sepultura em virtude de factos considerados

¹⁰ O sublinhado é nosso.

relevantes nos termos do artigo 14.º do Regulamento Administrativo n.º 37/2003.

- 6. A Sra. Al(...) tem enviado, em 2007 e 2009, cartas ao Instituto, solicitando a concessão do direito de uso prolongado da sepultura do seu irmão (falecido) em virtude de factos considerados relevantes com contributo para a sociedade; todavia, com base na proposta n.º 125/FC/GSAJ/2004-«Proposta de concessão do direito ao arrendamento perpétuo de campas» da Secretária para a Administração e Justiça, o Chefe do Executivo indeferiu o primeiro pedido formulado em 2007, pelo facto de os fundamentos apresentados não coincidirem com os estipulados no artigo 14.º do referido Regulamento Administrativo. Por outro lado, os fundamentos apresentados no segundo pedido, em 2009, são exactamente os mesmos que constam do pedido formulado em 2007, pelo mesmo requerente, pelo que continuam a não coincidir com os que se encontram consagrados no artigo 14.º do respectivo Regulamento Administrativo.*
 - 7. Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 11.º do Código do Procedimento Administrativo, o Chefe do Executivo, que tem competência própria para conceder o direito de uso prolongado de sepultura, indeferiu (acto administrativo) o pedido da Sra. Al(...). Tendo este formulado, em 1 de Dezembro de 2009, o mesmo pedido com os mesmos fundamentos, o Chefe do Executivo deixa de ter qualquer dever de decisão, uma vez que desde a prática do acto (decisão), em 10 de Junho de 2008, até à apresentação do novo requerimento, decorreram menos de dois anos.*
 - 8. Por isso, propõe-se que seja mantida inalterada a decisão do Chefe do Executivo tomada em 10 de Junho de 2008.”*
6. De acordo com a proposta apresentada em 17 de Dezembro de 2009, pela Secretária para a Administração e Justiça: propõe o indeferimento do respectivo pedido.

7. No dia 17 de Dezembro de 2009, o Chefe do Executivo decidiu indeferir o pedido da Sra. Al(...).

* * *

Parte IV: Análise e Fundamentação

1. De acordo com os elementos acima indicados, estamos perante dois casos independentes sobre a mesma matéria e ocorridos em diferentes momentos:
 - (1) O primeiro caso, ocorrido em Dezembro de 2001 (e antes dessa data), e relacionado com a atribuição de dez “sepulturas perpétuas” pela ex-Câmara Provisória, cuja legalidade e razoabilidade têm sido colocadas em causa;
 - (2) O pedido apresentado em 2007 pela irmã da Sra. Al(...), para a “compra” de sepultura perpétua, e que foi tratado pelo IACM como se se tratasse de pedido para “arrendamento perpétuo da sepultura”. Sobre o caso, a Sra. Al(...) considera que se está perante uma ilegalidade do acto praticado em prejuízo dos direitos e interesses da requerente.

Perante os dois casos acima referidos, é importante determinar se as formas de tratamento adoptadas pelos serviços administrativos estão em conformidade com as disposições legais. Importa ainda saber se os critérios aplicados são de natureza diferente. Por outro lado, estamos ou não perante a existência de injustiças? O presente relatório de investigação tem como objectivo encontrar respostas para todas estas questões.

2. Antes de se proceder à análise dos respectivos factos, importa clarificar o seguinte:
 - (1) Só após a obtenção de provas e a respectiva análise se verifica a existência de condições para a instrução de um processo de investigação criminal e/ou de um processo no âmbito da provedoria de justiça.

- (2) Quanto a este respeito, a Lei n.º 10/2000 (Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau), de 14 de Agosto, dispõe no seu artigo 4.º, alínea 1), que:

“Compete ao Comissariado contra a Corrupção:

1) Averiguar indícios ou notícias de factos que justifiquem fundadas suspeitas de actos de corrupção ou de fraude, de delito contra o património público, de exercício abusivo de funções públicas, de actos lesivos do interesse público ou dos actos previstos na alínea 3) do n.º 1 do artigo anterior; (...).”

- (3) No presente caso, o CCAC pretende verificar a existência de actos de “exercício abusivo de funções públicas” ou de actos “lesivos do interesse público”.

- (4) Ademais, a alínea 4) do artigo 4.º do diploma atrás citado dispõe expressamente que:

“Compete ao Comissariado contra a Corrupção:

(...)

4) Promover e requisitar a realização de inquéritos, sindicâncias, diligências de investigação ou outras tendentes a averiguar da legalidade de actos ou procedimentos administrativos, no âmbito das relações entre as entidades públicas e os particulares;”

Daí se verifique que compete ao CCAC verificar a legalidade de todo o procedimento administrativo referente ao presente caso.

- (5) Considerando que estão envolvidos no presente caso a ex-Câmara Provisória, a Sra. Secretária e um assessor do seu gabinete, o CCAC deve

indubitavelmente cumprir o disposto na alínea 8) do artigo 4.º da sua lei orgânica, que a seguir se transcreve:

“8) Dar conhecimento do resultado das suas principais averiguações ao Chefe do Executivo e comunicar-lhe os actos praticados por titulares dos principais cargos e dos outros cargos referidos na alínea a) do n.º 2 do artigo 336.º do Código Penal que se enquadrem no âmbito das suas atribuições.”

- (6) Ainda que a lei preveja tratamento especial para situação excepcional, é necessário cumprir o princípio da igualdade: todos são iguais perante a lei. A Lei Básica, no seu artigo 25.º, dispõe que:

“Os residentes de Macau são iguais perante a lei, sem discriminação em razão de nacionalidade, ascendência, raça, sexo, língua, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução e situação económica ou condição social.”

- (7) É de salientar que o CCAC exerce a sua fiscalização nas duas vertentes: da legalidade e da razoabilidade (oportunidade e conveniência) – estes são conceitos típicos do Direito Administrativo. **No que se refere à questão da política, esta não constitui factor de ponderação por parte do CCAC. Por outras palavras, o que o CCAC procura efectivar não é a responsabilidade política, mas sim a responsabilidade legal.**

A fiscalização do CCAC incide sobre as actividades administrativas ou os actos administrativos em concreto (é óbvio que o cargo em que está investida a pessoa que executa tais actividades administrativas também é alvo de atenção, mas não é o fulcro da questão). O CCAC tem competência para fiscalizar todos os actos administrativos pelos seguintes motivos:

- a) – **O Comissariado contra a Corrupção funciona como órgão independente e responde perante o Chefe do Executivo (artigo 59.º da Lei Básica);**

b) – A lei orgânica do CCAC, na sua alínea 4) do n.º 1 do artigo 3.º dispõe que:

“1. Constituem atribuições do Comissariado contra a Corrupção:

(...)

*4) Promover a defesa dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos das pessoas, **assegurando**, através dos meios referidos no artigo 4.º e outros meios informais, **a justiça, a legalidade e a eficiência da administração pública.**”*

- (8) Assim sendo, a titularidade dos cargos, sejam de nomeação política (titulares dos principais cargos, directores de serviços, responsáveis pelos órgãos municipais, por exemplo) ou de nomeação jurídica, não constitui factor que leve à isenção de fiscalização, uma vez que tal isenção não está prevista na lei.
- (9) O envolvimento dos familiares do pessoal do Gabinete da Secretária no presente caso não deve ser objecto de ponderação especial. No que toca à relação de tutela entre a Secretária e os órgãos municipais (iremos adiante proceder, no presente relatório, à sua análise), é necessário esclarecer que a relação entre a entidade tutelar e a entidade tutelada não é de cariz político, mas sim jurídico, pelo que as competências dessas duas entidades não devem ser ponderadas numa perspectiva política, mas sim jurídica, sob pena de violação das disposições legais em vigor.

* * *

Ora, comecemos por analisar o primeiro caso. Reportando-se este ao ano de 2001, é importante fazer uma retrospectiva para conhecer a estrutura e o funcionamento da ex-Câmara Provisória, a legislação e outros diplomas regulamentares em vigor na altura.

A – Primeiro Caso – Atribuição de dez sepulturas perpétuas

1. Breve apresentação da estrutura e organização da ex-Câmara Provisória

(1) Começaremos com a legislação em vigor na altura.

Antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, os dois órgãos municipais regiam-se pela Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro (Regime Jurídico dos Municípios), que foi posteriormente alterada pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho.

De acordo com o disposto no artigo 1.º do referido Regime Jurídico dos Municípios:

“1. A Administração local no território de Macau compreende dois municípios:

a) O município de Macau, (...);

b) O município das Ilhas, (...).

2. Os municípios são pessoas colectivas de direito público dotadas de órgãos de gestão próprios, que visam a prossecução dos interesses próprios e dos interesses das populações respectivas.

3. Os municípios possuem património próprio e são dotados de autonomia administrativa e financeira nos termos da lei.”

Nos termos do artigo 5.º do mencionado regime:

“São órgãos municipais a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal.”

Como se pode ver, existem dois órgãos legalmente estabelecidos no seio da estrutura municipal:

(a) **Assembleia Municipal**¹¹;

(b) **Câmara Municipal**¹².

A diferença entre os dois órgãos municipais reside no facto de a **Assembleia Municipal** ser um órgão de natureza decisória com competências no âmbito da sua organização interna e funcionamento bem como poderes financeiros e de fiscalização. As suas competências estão claramente definidas no artigo 17.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, que dispõe que:

“1. Compete à Assembleia Municipal, no âmbito da sua organização interna e funcionamento:

a) Eleger, por escrutínio secreto, o secretário;

*b) Elaborar e aprovar o seu regimento, o qual pode estabelecer a constituição de comissões permanentes e eventuais.*¹³

2. À Assembleia Municipal compete deliberar, no prazo de um mês a contar da apresentação da respectiva proposta ou pedido de autorização da Câmara Municipal, sobre:

a) Plano de actividades e respectivas alterações;

b) Orçamento do município e orçamentos suplementares;

c) Relatório de actividades e contas de gerência do município;

¹¹ Denominação em chinês: 市政議會.

¹² Denominação em chinês: 市政執行委員會.

¹³ Alterado pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho.

d) *Aprovação da estrutura orgânica dos serviços e dos quadros de pessoal permanente e suas alterações;*

e) *Contracção de empréstimos.*

3. *Compete ainda à Assembleia Municipal:*

a) ***Zelar pelo cumprimento da legalidade;***¹⁴

b) ***Fiscalizar o cumprimento das suas deliberações;***¹⁵

c) *Solicitar elementos, informações e esclarecimentos sobre quaisquer actos da Câmara Municipal;*

d) *Pronunciar-se, por iniciativa própria ou a pedido da Câmara Municipal, sobre qualquer assunto de interesse para o município.*

4. *A Assembleia Municipal aprecia, em cada uma das sessões ordinárias, uma informação do presidente da Câmara Municipal sobre a actividade do município.”*

Já a **Câmara Municipal** consiste num órgão executivo que tem como principal missão executar as deliberações da Assembleia Municipal, ou seja, é um órgão que goza de amplos poderes de execução bem como de decisão, quando são reunidas as necessárias condições para o efeito. A Câmara Municipal é composta por 5 membros (um presidente, um vice-presidente e 3 vereadores, um deles a tempo inteiro) (*vide* o n.º 1 do artigo 24.º da Lei supracitada) e as respectivas competências encontram-se consagradas no n.º 1 do artigo 29.º da referida lei, segundo o qual:

“1. *Compete à Câmara Municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos serviços, bem como no da gestão corrente:*

a) ***Executar e zelar pelo cumprimento das deliberações da Assembleia***

¹⁴ O termo correcto em chinês, correspondente a “Zelar” deve ser ‘致力於’, em vez de ‘注視’.

¹⁵ O sublinhado é nosso.

Municipal;¹⁶

b) *Nomear e contratar o pessoal necessário ao bom funcionamento dos serviços;*

c) Superintender na gestão e direcção do pessoal ao serviço do município;

d) *Outorgar os contratos necessários ao funcionamento dos serviços;*

e) *Efectuar contratos de seguro subsumíveis às actividades municipais;*

f) *Instaurar pleitos e defender-se neles, podendo confessar, desistir ou transigir, se não houver ofensas de direitos de terceiros;*

g) *Proceder à marcação das faltas dos seus membros e à respectiva justificação;*

h) *Promover todas as acções necessárias à administração corrente do património municipal e à sua conservação;*

i) *Preparar e manter actualizado o cadastro dos bens móveis e imóveis do município;*

j) *Adquirir os bens, móveis e imóveis, e os serviços necessários ao funcionamento regular do Município e, mediante autorização da Assembleia Municipal, alienar ou onerar bens imóveis;**

l) *Aceitar doações, legados e heranças a benefício de inventário;*

m) *Proceder aos registos que sejam da competência do município;*

n) *Fixar tarifas pela prestação de serviços ao público, pelos serviços municipais ou municipalizados;*

¹⁶ O sublinhado é nosso.

o) Deliberar sobre as formas de apoio a pessoas singulares ou colectivas que prossigam no município fins de interesse público;

p) Aprovar as normas e regulamentos¹⁷ necessários ao funcionamento dos serviços municipais;

q) Elaborar os demais regulamentos internos¹⁸ no âmbito das atribuições municipais;

r) Elaborar posturas;

s) Conceder licenças de harmonia com o disposto nas leis, regulamentos e posturas e fiscalizar o respectivo cumprimento;

t) Modificar ou revogar os actos praticados por funcionários ou agentes municipais.”

(2) Sendo a Assembleia Municipal um órgão colegial, com poder de decisão, a quem compete fiscalizar a actividade da Câmara Municipal que tem, por seu lado, um amplo poder de execução, para uma melhor distribuição das tarefas e respectiva execução, de acordo com a deliberação tomada na altura, foi permitida a criação de diferentes comissões permanentes a funcionarem na dependência da Assembleia Municipal.

Quanto à composição e aos trabalhos das diversas comissões permanentes, iremos proceder à sua análise mais adiante.

* * *

(3) Por outro lado, existe um outro detalhe que merece a nossa atenção, como a

¹⁷ A redacção em chinês foi reajustada pelo CCAC.

¹⁸ *Idem.*

deliberação tomada em 31 de Outubro de 1999 pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, intitulada de “*Decisão Relativa ao Tratamento das Leis Previamente Vigentes em Macau do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional*” (adoptada em 31 de Outubro de 1999 pela Décima Segunda Sessão do Comité Permanente da Nona Legislatura da Assembleia Popular).

Versa a referida decisão o seguinte:

“O artigo 145.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (adiante designada por Lei Básica), estipula que “ao estabelecer-se a Região Administrativa Especial de Macau, as leis anteriormente vigentes em Macau são adoptadas como leis da Região, salvo no que seja declarado pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional como contrário a esta Lei. Se alguma lei for posteriormente descoberta como contrária a esta Lei, pode ser alterada ou deixa de vigorar, em conformidade com as disposições desta Lei e com os procedimentos legais”.

(...)

De acordo com as disposições supracitadas, foi apreciada pela Décima Segunda Sessão do Comité Permanente da Nona Legislatura da Assembleia Popular Nacional a proposta da Comissão Preparatória da Região Administrativa Especial de Macau da Assembleia Popular Nacional relativa ao tratamento das leis previamente vigentes em Macau, tendo sido decidido que:

1. As leis, os decretos-leis, os regulamentos administrativos e demais actos normativos previamente vigentes em Macau são adoptados como lei da Região Administrativa Especial de Macau, salvo no que contrariam a Lei Básica.

2. A legislação previamente vigente em Macau enumerada no Anexo I da presente decisão, contraria a Lei Básica e não é adoptada como lei da Região Administrativa Especial de Macau.

3. A legislação previamente vigente em Macau enumerada no Anexo II da presente decisão, contraria a Lei Básica e não é adoptada como lei da Região Administrativa Especial de Macau. Todavia, enquanto não for elaborada nova legislação, pode a Região Administrativa Especial de Macau tratar as questões nela reguladas de acordo com os princípios contidos na Lei Básica, tendo por referência as práticas anteriores.

4. As normas legais previamente vigentes em Macau enumeradas no Anexo III da presente decisão, contrariam a Lei Básica e não são adoptadas como lei da Região Administrativa Especial de Macau.

5. A legislação previamente vigente em Macau que for adoptada como lei da Região Administrativa Especial de Macau, quando aplicada depois de 20 de Dezembro de 1999, deve sofrer as necessárias alterações, adaptações, restrições ou excepções, a fim de se conformar com o estatuto de Macau após a reassunção do exercício da soberania pela República Popular da China e com as disposições relevantes da Lei Básica.

(...)

ANEXO III

De entre a legislação previamente vigente em Macau, as normas das leis e decretos-leis a seguir indicadas, contrariam a Lei Básica e não são adoptadas como lei da Região Administrativa Especial de Macau:

(...)

3. Os artigos da Lei n.º 24/88/M, que aprova o Regime Jurídico dos Municípios, que revelem o gozo de poder político por parte dos órgãos municipais;

(...).”

(4) O conteúdo supracitado acabou por fazer **parte integrante da Lei de**

Reunificação da Região Administrativa Especial de Macau, aprovada em 20 de Dezembro de 1999 (Lei n.º 1/1999). A decisão adoptada pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional não apresenta nenhuma definição do conceito de “poder político”. Por outro lado, os artigos 95.º e 96.º da Lei Básica estabelecem o seguinte:

“A Região Administrativa Especial de Macau pode dispor de órgãos municipais sem poder político. Estes são incumbidos pelo Governo de servir a população, designadamente nos domínios da cultura, recreio e salubridade pública, bem como de dar pareceres de carácter consultivo ao Governo da Região Administrativa Especial de Macau, sobre as matérias acima referidas.” (Artigo 95.º)

“A competência e a constituição dos órgãos municipais são reguladas por lei.” (Artigo 96.º)

Pelo que, a aplicação da Lei n.º 24/88/M fica assim dependente do entendimento desse conceito por parte dos seus intérpretes e demais aplicadores.

Na verdade, não é fácil definir-se a natureza do “poder político” ou “competência política”. Entre os académicos, uns defendem que se deve adoptar um “critério formal” e outros perfilham um “critério material”. E, durante determinado período histórico (como exemplo no século XIX), gerou-se uma outra corrente de opinião (defendida por alguns académicos franceses) que considerava que se deveria adoptar um “critério *ad hoc*”, consoante as situações. Os defensores desta corrente consideravam que tudo o que estivesse relacionado com o poder executivo (Governo), com o relacionamento entre o mesmo e o Parlamento, ou com o relacionamento entre países, se reportaria ao exercício do poder político ou da competência política.

No entanto, hoje em dia, a corrente mais utilizada é a que defende a adopção de um critério material na definição do conceito de “acto político”, ou seja, é considerado “acto político” todos os actos praticados no âmbito do exercício das competências políticas, citando-se como exemplo:

- Diplomacia;

- Defesa nacional;
- Segurança nacional;
- Acto institucional¹⁹ [ex: promulgação das leis, eleições, nomeação dos membros do Governo (sentido restrito)];
- Concessão legal de amnistia, indulto²⁰ ou comutação da pena;
- etc.

De acordo com esta última análise, sugerimos que, após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, sejam retiradas as seguintes competências do âmbito dos poderes conferidos aos órgãos municipais:

- (1) Poder decisório nas eleições (sem prejuízo da prestação de apoio pelos órgãos municipais durante as eleições, ilustrando apenas a execução e não a decisão nos assuntos relacionados com as eleições);
- (2) Elaboração de regulamentos que produzam efeitos externos;
- (3) Elaboração de regimentos que alterem o estatuto, a natureza e a estrutura do poder dos órgãos municipais;
- (4) Relações externas que envolvam assuntos de natureza política (como por exemplo o estabelecimento de acordos ou projectos de cooperação);

¹⁹ Os exemplos aqui apresentados (diplomacia, defesa nacional, segurança nacional, etc.) apesar de ilustrarem o exercício do poder político, não estão à margem da respectiva regulamentação jurídica, ou seja os referidos actos, nas suas várias vertentes (especialmente em questões relacionadas com procedimentos), ficam vinculados à legislação que o regulamenta.

²⁰ De acordo com a disposição da alínea 17) do artigo 50.º da Lei Básica, “*Compete ao Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau (...) 17) Indultar pessoas condenadas por infracções criminais ou comutar as suas penas, nos termos da lei; (...)*”. O organismo competente não legislou, até à presente data, sobre esta matéria, pelo que, não estão reunidas as condições para o exercício da respectiva competência por parte do Chefe do Executivo.

(5) Atribuição de poderes de gestão, a si conferidos, a outros órgãos (através da titularidade, uso ou direito de fruição dos solos), salvo disposição legal em contrário, encontrando-se esta claramente consagrada na Lei Básica (Não podendo esta ser violada).

Nesta medida, após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, deve sempre respeitar-se o estipulado na Lei Básica e na Lei de Reunificação aquando da aplicação da Lei n.º 24/88/M.

Vejamos um outro exemplo.

A seguir transcreve-se o artigo 6.º do diploma atrás citado:

“Artigo 6.º

(Princípio da independência)

Os órgãos municipais são independentes no âmbito das suas competências e as suas deliberações só podem ser suspensas, modificadas, revogadas ou anuladas pela forma prevista na lei.”

Basicamente, o artigo acima transcrito teve origem no regime jurídico dos municípios de Portugal. Senão vejamos:

- a) A título de exemplo, o artigo 75.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março (Portugal) tem a mesma redacção do artigo atrás citado da Lei n.º 24/88/M.
- b) A lei posterior – Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (Portugal), mantém a mesma redacção no seu artigo 81.º.²¹

²¹ Aqui citamos apenas uma parte da legislação autárquica que vigorou em Portugal durante o período compreendido entre 1999 e 2001.

Não obstante, são de salientar os seguintes pontos:

- (1) Em Portugal, a autonomia dos órgãos municipais é assegurada a nível constitucional, por forma a que seja cumprido o princípio da descentralização dos poderes;
- (2) Portanto, a nível do Direito Comum, o legislador também põe em destaque a garantia da independência dos órgãos municipais no exercício das suas competências;
- (3) Após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, o princípio da independência em termos de competências tem pouco valor prático, uma vez que o princípio da legalidade da competência e o princípio da legalidade do Direito Administrativo produzem efeitos idênticos: as competências e responsabilidades dos titulares dos órgãos administrativos são determinadas por diplomas legais, não podendo ser alteradas por vontade daqueles.

Assim, o Código do Procedimento Administrativo, no seu artigo 31.º dispõe que:

“1. A competência é definida por lei ou por regulamento e é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes e à substituição.

2. É nulo todo o acto ou contrato que tenha por objecto a renúncia à titularidade ou ao exercício da competência conferida aos órgãos administrativos, sem prejuízo da delegação de poderes e figuras afins.”

- (4) A par disso, o princípio da independência em termos de competências deixou de estar previsto na Lei n.º 17/2001, de 17 de Dezembro e no Regulamento Administrativo n.º 32/2001, de 18 de Dezembro, que regula a

organização e o funcionamento do IACM. Daí se verificar que o posicionamento do sistema municipal nos ordenamentos jurídicos de Macau e de Portugal não é totalmente coincidente, o que se deve principalmente à diferença existente no respectivo sistema constitucional.

* * *

Por princípio da independência, em termos de competências, entende-se o seguinte:

- (1) Independência interna: A Assembleia Municipal e a Câmara Municipal são órgãos independentes e cada um tem as suas próprias regras de funcionamento, não existindo entre si uma relação de subordinação, sem prejuízo, no entanto, da relação de fiscalização estabelecida por lei.
- (2) Independência externa: Esta tem origem no princípio da legalidade. Os dois órgãos municipais exercem as suas funções de acordo com as suas atribuições e competências, sem prejuízo do mecanismo de fiscalização definido pelo legislador, atribuído nomeadamente a uma entidade tutelar.

Assim, a Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, nos seus artigos 46.º e 47.º, estabelece o exercício da tutela sobre os órgãos municipais (iremos adiante proceder, no presente relatório, à sua análise). Por esta razão, o princípio da independência não significa que os dois órgãos municipais sejam totalmente independentes, não se sujeitando à fiscalização de qualquer entidade.

- (3) Ademais, a Lei Básica, no seu artigo 95.º, dispõe que:

“A Região Administrativa Especial de Macau pode dispor de órgãos municipais sem poder político. Estes são incumbidos pelo Governo de servir a população, designadamente nos domínios da cultura, recreio e salubridade pública, bem como de dar pareceres de carácter consultivo ao Governo da Região Administrativa Especial de Macau, sobre as matérias

acima referidas.”

Assim, no sistema jurídico de Macau, assiste-se a uma redução dos poderes dos órgãos municipais, ao contrário do que acontece em Portugal, onde o gozo de uma ampla autonomia por parte dos órgãos municipais é assegurado a nível constitucional. Portanto, em rigor, a “independência” prevista na Lei n.º 24/88/M deve ser entendida como “autonomia”. Ao abrigo do disposto no artigo atrás citado, após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, os órgãos municipais passaram a ser serviços incumbidos pelo Governo de exercer as respectivas funções.

* * *

2. Os diplomas que regulamentam as sepulturas

1. As matérias relacionadas com cemitérios e sepulturas municipais têm sido regidas, há muito tempo, por regulamentos municipais e Portarias bastante desactualizados, como, por exemplo:

- (1) Regulamento dos Cemitérios Municipais, aprovado pela Assembleia Municipal em 5 de Julho de 1961; e
- (2) Portaria n.º 6780, de 5 de Agosto de 1961.

O regulamento acima mencionado, que vigorou até 31 de Dezembro de 2003, só deixou de ser aplicado quando o Regulamento Administrativo n.º 37/2003 (Regulamento de administração, funcionamento e fiscalização dos cemitérios) (publicado em 24 de Novembro de 2003, no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau), entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2004, tendo a referida Portaria de 1961 sido também oficialmente revogada.

2. Em relação à gestão das sepulturas, de acordo com o n.º 6 do artigo 29.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro:

“6. Compete ainda à Câmara Municipal:

- a) *Licenciar a circulação de veículos, inspeccionar as viaturas automóveis e conceder licenças de condução, nos termos da legislação em vigor;*
- b) *Proceder à reparação e manutenção da sinalização horizontal e vertical, e do mobiliário urbano;*
- c) **Conceder terrenos nos cemitérios municipais para jazigos e sepulturas perpétuas;**²²

²² O sublinhado é nosso.

- d) *Declarar prescritos a favor dos municípios, nos termos e prazos fixados na lei geral e após publicação de avisos, os jazigos, mausoléus ou outras obras instaladas nos cemitérios municipais, quando não sejam conhecidos os seus proprietários ou relativamente aos quais se mostre que, após notificação judicial se mantém de forma inequívoca e duradoira, desinteresse na sua conservação e manutenção;*
- e) *Criar e administrar cemitérios municipais e crematórios públicos;*
- f) *Efectuar a fiscalização dos cemitérios privados;*
- g) *Aferir e fiscalizar pesos e medidas;*
- h) *Conceder outras licenças de acordo com a lei;*
- i) **Exercer os demais poderes conferidos por lei ou por deliberação da Assembleia Municipal.**

E nos termos do artigo 30.º da mesma Lei:

- “1. *Salvo quanto às matérias previstas nas alíneas j), 1.ª parte, n), p), q) e r) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo anterior, pode a Câmara Municipal delegar a sua competência no presidente.*²³
2. **A competência delegada no presidente pode ser subdelegada no vice-presidente, nos vereadores²⁴ ou no pessoal de direcção e chefia do município, mediante proposta do presidente aprovada pela Câmara.**²⁵
3. **A Câmara Municipal pode, a todo o tempo, fazer cessar a delegação ou avocar as competências delegadas.**²⁶

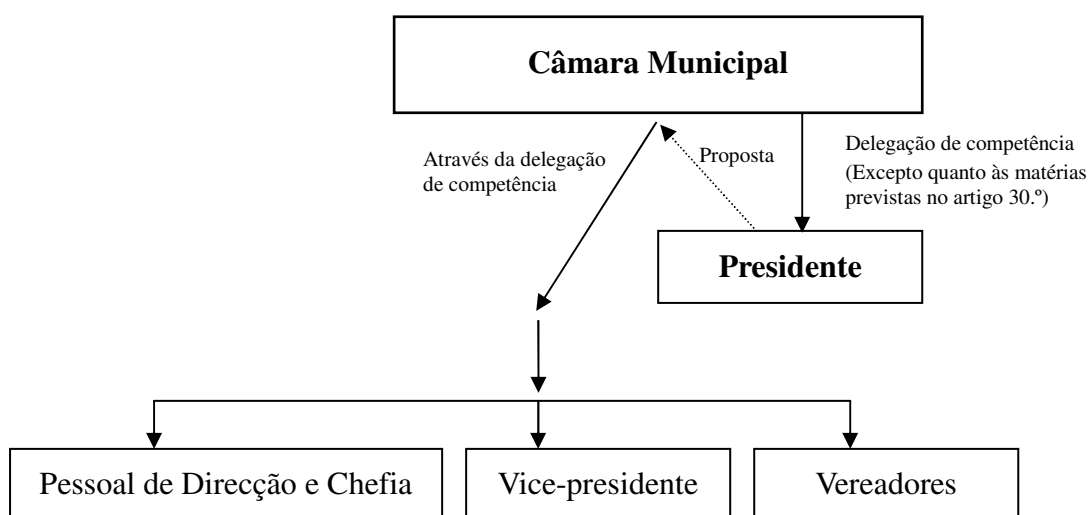
²³ Os n.ºs 1 e 2 do presente artigo foram alterados pelo Decreto-lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho.

²⁴ Os vereadores designam, em português, os **membros da Câmara Municipal**. Na versão original da tradução em chinês, é utilizado o termo “市政委員”.

²⁵ O sublinhado é nosso.

²⁶ O sublinhado é nosso.

4. *Os actos praticados no uso de delegação ou subdelegação são revogáveis pelo delegante nos termos previstos na lei para a revogação do acto pelo autor.*
 5. *Das decisões tomadas pelo presidente, vice-presidente, vereadores ou pessoal de direcção e chefia do município, no uso de poderes que neles estejam delegados ou subdelegados, cabe recurso para o plenário do órgão, sem prejuízo de recurso contencioso.*
 6. *O recurso para o plenário da Câmara Municipal pode ter por fundamento a ilegalidade, a inoportunidade ou a inconveniência da decisão e será apreciado no máximo até à segunda reunião do órgão após a sua recepção.”*
3. De acordo com o artigo acima referido, a Câmara Municipal pode subdelegar as suas competências nos termos representados no quadro seguinte:



4. Na verdade, segundo os registos documentais, por deliberação de 1 de Agosto de 1997, a Câmara Municipal, que funcionava na altura, **decidiu delegar no seu Presidente as competências consagradas no artigo 29.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro** (com excepção do que se refere no n.º 1 do artigo 30.º).

Como se pode ver, a maior parte das competências inicialmente pertencentes à Câmara Municipal foram delegadas no Presidente, incluindo o poder de concessão de sepulturas.

Tendo em consideração a relação entre a Câmara Municipal e a Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial, procederemos de seguida a uma análise pormenorizada da questão da delegação de competências e dos problemas daí resultantes.

* * *

3. O regulamento interno aprovado pela Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial e os problemas daí resultantes

1. Aquando do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, os membros que pretendiam continuar a exercer funções na Assembleia Municipal, foram obrigados a assinar uma declaração a ser submetida à aprovação do Chefe do Executivo. Para os devidos efeitos, o Chefe do Executivo promulgou a Ordem Executiva n.º 6/1999, de 20 de Dezembro, com vista a confirmar o mandato de todos os membros da Assembleia Municipal, com a seguinte redacção:

“Artigo 1.º

Nomeação de membros da Assembleia Municipal de Macau Provisória

1. *São nomeados membros da Assembleia Municipal de Macau Provisória, José Luís Sales Marques, Lau Si Io e António Manuel dos Santos.*
2. *São nomeados José Luís Sales Marques e António Manuel dos Santos, respectivamente, Presidente e Vereador a tempo inteiro da Câmara Municipal de Macau Provisória.*

(...)

Artigo 3.º

Confirmação

São confirmados como membros dos correspondentes órgãos municipais provisórios da Região Administrativa Especial de Macau os membros eleitos das Assembleias Municipais previamente existentes e os vereadores eleitos das Câmaras Municipais previamente existentes que tenham manifestado, por escrito, a sua vontade de permanência no lugar ao Chefe do Executivo.

- 1) *Membros da Assembleia Municipal de Macau Provisória:*

Wan Chun, Leong Heng Kao, Chao Iek Keong, Au Kam San, Vong Su Sam;

Lei Hong, Iu Iu Cheong e Sin Chi Yiu (Representantes dos Interesses Assistenciais, Culturais, Educacionais e Desportivos);

Ho Ioc Tong e Tong Kin Mao (Representantes dos Interesses Empresariais, Laborais e Profissionais);

Wan Chun e Lei Hong são nomeados vereadores a tempo parcial da Câmara Municipal de Macau Provisória.

(...)

Artigo 4.º

Mandato

O mandato dos membros dos órgãos municipais provisórios acima mencionados não pode ultrapassar a 31 de Dezembro de 2001.

(...)”

2. Sabe-se assim, tendo em conta a lista supracitada, que a Assembleia Municipal da ex-Câmara Provisória era constituída, na altura, por treze membros.
3. De acordo com a informação disponível, após o estabelecimento da ex-Câmara Provisória, tanto a estrutura interna bem como o modelo de funcionamento da Assembleia Municipal se mantiveram, em princípio, inalterados, ou seja, a distribuição interna de tarefas era feita através das diferentes comissões. Da Acta n.º 6/97 da Assembleia Municipal de Macau (sessão ordinária) consta o seguinte:

“ACTA N.º 6/97 DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE MACAU

(SESSÃO ORDINÁRIA)

LOCAL: Salão Nobre do Leal Senado de Macau

DATA: 5 de Agosto de 1997

INÍCIO: 10H00

ENCERRAMENTO: 12H00

PRESENTES: Presidente: José Luís de Sales Marques

Secretário: Iu Iu Cheong

Membros: António Sio

Ho Iok Tong

Leong Heng Kao

Au Kam San

Chao Iek Keong

Lei Hong

Sin Chi Yiu

Wong Su Sam

(...)

PONTO 2 – COMISSÕES PERMANENTES

O Sr. Presidente passou a apresentar a proposta para a constituição das oito Comissões Permanentes, cujo trabalho tem sido muito útil e importante para a boa prossecução dos objectivos do leal Senado:

Comissão para a Administração, Património e Finanças²⁷

Coordenador: Iu Iu Cheong

Vogais: Lei Hong

Sin Chi Yiu

Au Kam San

Comissão para o Urbanismo e Construção

Coordenador: Wong Su Sam

Vogais: Lei Hong

Leong Heng Kao

Ho Ioc Tong

²⁷ A respectiva Comissão tinha originalmente adoptado a denominação em português, pelo que a tradução em chinês deve ser “行政、財產暨財政委員會” em vez de “行政、物業暨財政委員會”, sem prejuízo da versão em português “Comissão para a Administração, Património e Finanças”.

Comissão para os Mercados e Venda Ambulante

Coordenador: Tong Kin Mão
Vogais: Wan Chun
Sin Chi Yiu
Chao Iek Keong

Comissão para a Salubridade Pública e Saneamento Básico

Coordenador: Leong Heng Kao
Vogais: Wan Chun
Tong Kin Mão
Au Kam San

Comissão para o Meio Ambiente e Zonas Verdes

Coordenador: Chão Iek Keong
Vogais: Lei Hong
Tong Kin Mão
Iu Iu Cheong

Comissão para a Arte e Cultura

Coordenador: Ho Ioc Tong
Vogais: Wan Chun
Wong Su Sam
Chao Iec Keong

Comissão para o Desporto e Recreio

Coordenador: Au Kam San
Vogais: Lei Hong
Ho Ioc Tong
Wong Su Sam

Comissão para a Viação e Transportes

Coordenador: Sin Chi Yiu

Vogais: Wan Chun

Leong Heng Kao

Iu Iu Cheong

Estas comissões começarão a funcionar logo que a Assembleia concorde com a sua constituição, e cada membro da Assembleia, com excepção dos Vereadores a Tempo Parcial, são coordenadores de uma comissão e fazem parte de duas outras comissões, os Vereadores a Tempo Parcial não serão coordenadores de comissões, mas farão parte de quatro comissões enquanto vogais.

Depois de apresentada, a presente proposta, foi aprovada por unanimidade (dez votos).

(...)”

4. A denominação da “Comissão para a Administração, Património e Finanças” foi posteriormente alterada para **“Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial”** pela Assembleia Municipal. **Todavia, as competências concretas desta comissão não foram definidas expressamente na sessão acima referida**²⁸.
5. Por outro lado, um documento intitulado “Regime da Assembleia Municipal” foi aprovado numa outra sessão da Assembleia Municipal, convocada em 25 de Agosto de 1997. Estipula-se no artigo 9.º deste Regime o seguinte:

“Artigo 9.º

(Competências e apoio administrativo)

²⁸ Apenas pode ser deduzido, pela sua denominação, o âmbito das respectivas actividades.

1. *As Comissões da Assembleia Municipal, no âmbito das áreas por que sejam responsáveis, podem desenvolver todas as acções necessárias ao seu bom funcionamento, sem prejuízo do disposto no artigo seguinte.*
2. *Compete ao Coordenador de cada Comissão:*
 - a) *convocar e dirigir as respectivas reuniões, coordenando o trabalho dos restantes membros;*
 - b) *Providenciar pela apresentação de um Relatório trimestral à Assembleia Municipal, dando conta da actividade desenvolvida.*
3. *O suporte administrativo às Comissões é feito pelo Gabinete de Apoio aos Órgãos Municipais, sem prejuízo da colaboração devida pelos restantes Serviços Municipais.”*

De igual forma, o artigo acima referido não define claramente as competências de cada uma das comissões, e permite apenas, no âmbito das áreas por que são responsáveis, que desenvolvam as acções consideradas necessárias.

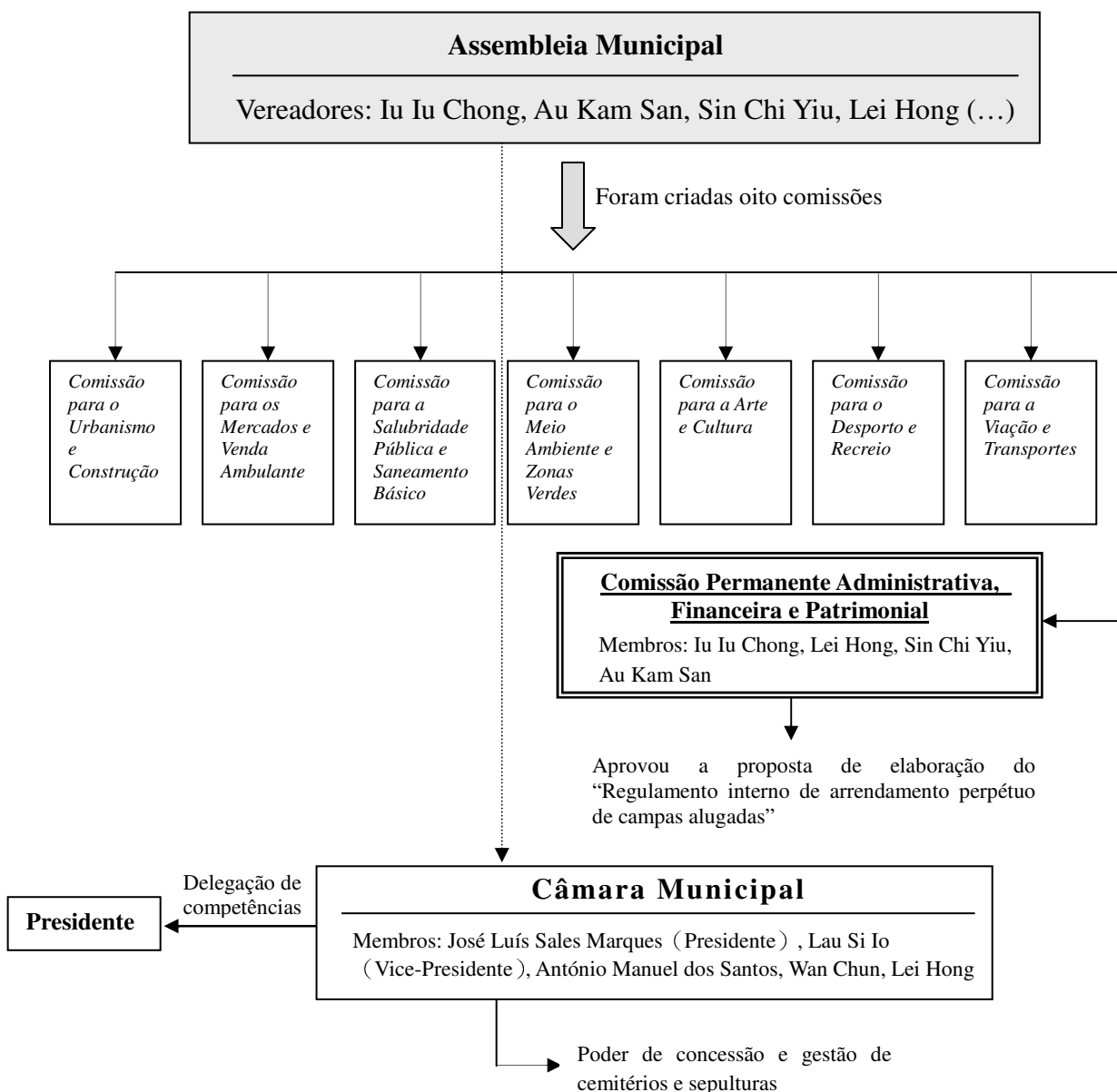
Mesmo o ex-Presidente da Câmara Municipal, durante a prestação do respectivo depoimento datado de 26 de Abril de 2011, relatou ao pessoal do CCAC que:

“A “Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial” é uma Comissão ad hoc, e constituída com inspiração na Assembleia Geral, criando Comissões para diferentes áreas, como organizações para consultas e apoio à decisão relativo a sua área.

Na apreciação dos pedidos nunca chegou a receber ordens ou sugestões externas, porque a Câmara é uma entidade autónoma e as decisões são homologadas pela Tutela com apoio dos SAFP.”

Surge aqui uma dúvida. A referida Comissão Permanente é um órgão afecto à Assembleia Municipal ou à Câmara Municipal? Segundo a documentação, deverá pertencer à Assembleia Municipal.

O quadro seguinte tem por finalidade prestar esclarecimentos sobre as relações entre os diversos órgãos e os respectivos membros:



Um outro ponto que merece a nossa atenção, **está relacionado com o facto de apenas um dos membros que compõe a Comissão Permanente**

Administrativa, Financeira e Patrimonial exercer, na altura, a função de vereador na Câmara Municipal.

(6) Pelo exposto, chegamos à conclusão de que todos os documentos aprovados ou deliberações tomadas por estas comissões tinham apenas a natureza de propostas, porque:

(1) **Não foram discutidos ou deliberados por votação em plenário da Assembleia Municipal (foram apenas aprovados por 4 membros sem se ter atingido o quórum necessário)²⁹;**

(2) **Tendo sido delegadas pela Câmara Municipal a maior parte das suas competências no Presidente, as deliberações tomadas pela Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial servem apenas de referência (opinião) a este;**

(3) Não é permitida a delegação simultânea das mesmas competências no Presidente da Câmara Municipal e na Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial, podendo este ser considerado um acto ilegal e ilógico.

(7) A Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial chegou a reunir em 13 de Dezembro de 2001 (Quinta-feira), pelas 12:00 horas, onde estiveram presentes os membros Iu Iu Cheong, Sin Chi Yiu, Au Kam San e Lei Hong, e os convidados Engenheiro António Manuel dos Santos, vereador a tempo inteiro, e Engenheiro Marcelo Inácio dos Remédios, Subdirector Municipal da Ex-Câmara

²⁹ Nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro:

“1. As reuniões dos órgãos municipais não podem ter lugar quando não esteja presente a maioria dos seus membros em efectividade de funções, até uma hora depois da que tiver sido marcada para o seu início.

2. Sempre que o órgão municipal regularmente convocado não possa reunir-se, por falta de quórum, o seu presidente designa o dia e a hora de realização da nova reunião.

3. Não havendo quórum para reunião em segunda convocatória, o órgão municipal reúne-se com os membros presentes para decisão de assuntos de gestão corrente.

4. Nas reuniões não efectuadas por falta de quórum, há lugar ao registo das presenças, à marcação de faltas e à elaboração de acta.”

Provisória.

(8) A acta da referida reunião apresenta o seguinte teor:

“Deliberação:

- 1. Admissão de 10(dez) pedidos de arrendamento perpétuo de sepulturas por ano.*
- 2. Os requerentes deverão ser familiares do defunto em linha recta e a área solicitada deverá ser a mesma onde está enterrado o defunto.*
- 3. A autorização é concedida para o uso de sepulturas de uma só vez, devendo o direito ao seu uso ser revertido a esta Câmara logo que se verificar a exumação e transferência das ossadas.*
- 4. O valor da renda perpétua é fixado em MOP\$50,000.00, com direito de juntar as ossadas do cônjuge do defunto na mesma cova, sem encargo adicional.³⁰*
- 5. As presentes condições não são aplicáveis às sepulturas perpétuas concedidas anteriormente.*
- 6. Caso, no fim do ano, o número de pedidos exceda o máximo estabelecido no ponto 1, será efectuado sorteio para determinar o deferimento dos respectivos pedidos³¹.*
- 7. Após o sorteio supramencionado, todos os familiares cujos pedidos não foram atendidos, poderão candidatar-se, nos anos seguintes, durante a vigência do prazo do enterro de 5 anos. Após este prazo, se ainda não tiverem conseguido arrendar as campas pretendidas, são automaticamente dados como indeferidos*

³⁰ O sublinhado é nosso.

³¹ *Idem.*

e, em prazo de 60 dias, deverão os familiares requerer as respectivas exumações, conforme as posturas municipais em vigor.

Assinatura dos quatro vogais (vide o original).”

- (9) A ex-Câmara Provisória adoptou para este documento a denominação de **“Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas”**.
- (10) Vejamos então algumas noções gerais sobre regulamentos internos. Regulamentos são normas escritas, gerais e abstratas, emanadas por autoridades administrativas que se regem normalmente pela norma jurídica que serve, por sua vez, como base legal, para o estabelecimento das tais normas.

Pelo facto de os regulamentos serem gerais e abstractos, aplicam-se a um número indeterminado de pessoas e situações, e não são normas dirigidas a apenas determinada situação ou pessoa.

- (11) Na verdade, o conceito de regulamento interno é bastante controverso. É difícil, em certas circunstâncias, distinguir os regulamentos internos “genuínos” dos “aparentes”. Mas, de acordo com a doutrina predominante: os regulamentos internos servem apenas a função de regular o funcionamento dos órgãos internos dos respectivos serviços administrativos e só são vinculativos perante relações internas dentro de determinada estrutura administrativa, regulando a sua actividade ou funcionamento, e determinando as funções dos seus agentes. Portanto, numa outra perspectiva, os regulamentos internos³² devem ter como prioridade regular as “relações especiais de poder” e não as “relações gerais de poder”³³.
- (12) “Relações especiais de poder” são as relações entre a Administração e determinada pessoa (como por ex. pessoa que veio a ser recrutada ou que foi

³² Em relação à questão dos regulamentos administrativos, consultar “*Sobre os Regulamentos Administrativos e o Princípio da Legalidade*” de Jorge Abreu, Almedina, 1987, páginas 95 e ss.

³³ Vide a obra atrás citada, página 111.

admitida como membro de uma organização governamental) que se encontra numa situação especial, que para além do conjunto de direitos que goza, está sujeito ao cumprimento de determinados deveres, citando como exemplo os funcionários públicos, utentes de serviços públicos, alunos de escolas públicas, etc.

- (13) “Relações gerais de poder” são as relações normalmente estabelecidas entre a Administração e os cidadãos ou o público. Neste contexto, o público não possui qualquer estatuto especial, e a Administração não tem também quaisquer prerrogativas, não podendo impor deveres especiais ao público.³⁴
- (14) Tendo em conta os fundamentos acima mencionados e o teor do Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas, não é difícil perceber que este não se destina a regulamentar a organização e o funcionamento dos órgãos municipais, mas sim algumas das suas atribuições, que exigem um relacionamento geral com os cidadãos, o que, ultrapassa, evidentemente, o conceito de relações internas.
- (15) Tal como referido anteriormente, a Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial constitui apenas um órgão interno dependente da Assembleia Municipal (criado por necessidades de distribuição de tarefas), não podendo, em situação normal, representar a Assembleia Municipal ou exercer as competências da Câmara Municipal (uma vez que esta comissão é responsável pelos assuntos relacionados com as sepulturas), até porque a sua composição é totalmente diferente: a Assembleia Municipal é composta por 13 membros e a Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial, por 4.

* * *

³⁴ Relativamente a esta matéria, vide “Textos de Direito Administrativo”, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, Edição 2008, páginas 214 e ss.

4. Deliberação tomada de forma precipitada pela Câmara Municipal

- (1) Após a reunião da Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial, datada de 13 de Dezembro de 2001, a Câmara Municipal reuniu-se de imediato no dia seguinte, a 14 de Dezembro de 2001, tendo estado presentes José Luís Sales Marques (Presidente), Lau Si Io (Vice-presidente), António Manuel dos Santos (vereador), Wan Chun (vereador), e Lei Hong (vereador), sendo o teor da respectiva acta (Acta n.º 49/2001) o seguinte:

“11. Proposta de Regulamento interno de arrendamento perpétuo de campas.

De acordo com os pedidos de concessão de área para sepulturas perpétuas para as campas SM-2-XXXX, SM-1-XXXX, SM-1-XXXX, SM-1-XXXX, SM-1-XXXX, SM-1-XXXX, SM-1-XXXX e SM-2-XXXX durante os anos de 2000 e 2001.

O art.º 25.º do Regulamento dos Cemitérios, de 1961, consagra a possibilidade de venda de área para sepulturas perpétuas³⁵. Refere-se, no entanto, que as 1,662 campas existentes, para aluguer, no Cemitério S. Miguel, satisfazem a procura de enterramento com uma margem reduzida.

Depois de ouvida a Comissão Permanente de Administração, Património e Finanças (Reunião n.º 006/CPAPF/2001), a Câmara Municipal de Macau Provisória deliberou aprovar as seguintes condições para valer como regulamento interno³⁶, a fim de regular o Arrendamento Perpétuo das campas alugadas nos Cemitérios Municipais de Macau:

- 1. Consoante a disponibilidade dos cemitérios, e mediante aprovação da Instituição, serão admitidos anualmente 10 (dez) pedidos de arrendamento perpétuo de sepulturas;*

³⁵ O sublinhado é nosso.

³⁶ *Idem.*

2. *Os pedidos mencionados no ponto anterior só serão autorizados a requerentes que sejam familiares do defunto enterrado na sepultura que se quer alugar perpetuamente;*
3. *A autorização supracitada cessa automaticamente logo que se verificar a exumação e transferência das ossadas a pedido do familiar representante legítimo, com reversão incondicional da sepultura à Instituição;*
4. **O valor da renda perpétua é fixado em MOP\$38,000.00, com direito de juntar as ossadas do cônjuge do defunto na mesma cova, com um encargo adicional de MOP\$18,000.00.**³⁷
5. *As condições do ponto anterior não são aplicáveis às sepulturas perpétuas adquiridas até à data da entrada em vigor desta deliberação;*
6. **A verificação da admissibilidade máxima dos pedidos referidos no ponto 1, cuja entrada se verifique ao longo do ano, só é efectuada no último mês de cada ano**³⁸, *procedendo-se a sorteio em caso de o total do número dos pedidos exceder o máximo estabelecido;*
7. *Após o sorteio supramencionado, todos os familiares cujos pedidos não foram atendidos, poderão candidatar-se, nos anos seguintes, durante a vigência do prazo do enterro de 5 anos. Após este prazo, se ainda não tiverem conseguido arrendar as campas pretendidas, são automaticamente dados como indeferidos e, em prazo de 60 dias, deverão os familiares requerer as respectivas exumações, conforme as posturas municipais em vigor.”*

De acordo com o teor da referida deliberação, foi aprovado o “Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas” com o seguinte conteúdo:

³⁷ O sublinhado é nosso.

³⁸ *Idem.*

1. *Consoante a disponibilidade dos cemitérios, e mediante aprovação da Instituição, serão admitidos anualmente 10 (dez) pedidos de arrendamento perpétuo de sepulturas;*
2. *Os pedidos mencionados no ponto anterior só serão autorizados a requerentes que sejam familiares do defunto enterrado na sepultura que se quer alugar perpetuamente;*
3. *A autorização supracitada cessa automaticamente logo que se verificar a exumação e transferência das ossadas a pedido do familiar representante legítimo, com reversão incondicional da sepultura à Instituição;*
4. *O valor da renda perpétua é fixado em MOP\$38,000.00, com direito de juntar as ossadas do cônjuge do defunto na mesma cova, com um encargo adicional de MOP\$18,000.00.*
5. *As condições do ponto anterior não são aplicáveis às sepulturas perpétuas adquiridas até à data da entrada em vigor desta deliberação;*
6. *A verificação da admissibilidade máxima dos pedidos referidos no ponto 1, cuja entrada se verifique ao longo do ano, só é efectuada no último mês de cada ano, procedendo-se a sorteio em caso de o total do número dos pedidos exceder o máximo estabelecido;*
7. *Após o sorteio supramencionado, todos os familiares cujos pedidos não foram atendidos, poderão candidatar-se, nos anos seguintes, durante a vigência do prazo do enterro de 5 anos. Após este prazo, se ainda não tiverem conseguido arrendar as campas pretendidas, são automaticamente dados como indeferidos e, em prazo de 60 dias, deverão os familiares requerer as respectivas exumações, conforme as posturas municipais em vigor.”*

(2) Qual a natureza jurídica do Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas?

- (1) Em primeiro lugar, consideramos que a **denominação** do regulamento nos induz em erro. Como foi referido anteriormente, **o regulamento não pode ser entendido como norma interna, mas sim como “Estatutos” que produzem efeitos externos** (se for possível aplicar o conceito de “Estatutos”), uma vez que abrange genericamente os direitos dos requerentes, neste caso, dos cidadãos em geral, sem qualquer ligação institucional³⁹ com os órgãos municipais.
- (2) O Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas não só define os critérios para a determinação das taxas como também o prazo da utilização das sepulturas, o que quer dizer que a respectiva regulamentação não se limita a resolver questões internas, podendo ser entendido como “Estatutos Independentes” que ultrapassa completamente o âmbito das relações internas normais de um órgão municipal.
- (3) Não é difícil detectar as diferenças existentes entre o “Regulamento Interno” aprovado pela Câmara Municipal e a redacção da proposta elaborada pela Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial:
- a) Na redacção original da proposta⁴⁰ (ponto 4), o valor da renda perpétua é fixado em MOP\$50,000.00, valor esse que foi alterado para MOP\$38,000.00 pela Câmara Municipal, com direito a incluir as ossadas do cônjuge do defunto na mesma cova, com um encargo adicional de MOP\$18,000.00;
 - b) O ponto 6 da proposta original sofreu igualmente alterações: a expressão “final do ano” foi substituída por “no último mês de cada

³⁹ Refere-se a relações gerais de poder.

⁴⁰ Refere-se à redacção da proposta da Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial, dependente da Assembleia Municipal.

ano...”. Apesar de a redacção ter sido alterada, deverá entender-se a mesma como se referindo ao termo do prazo de 12 meses e não a meados do último mês do ano!!

- (4) Por outro lado, por ser um **regulamento com efeitos externos e aprovado, por deliberação, pela Câmara Municipal, deveria proceder-se à sua publicação** de acordo com o artigo 36.^{o41} da Lei n.º 24/88/M, que dispõe o seguinte:

*“1. **As deliberações da Câmara Municipal e as decisões dos respectivos titulares destinadas a ter eficácia externa de carácter genérico são obrigatoriamente publicadas em língua portuguesa e chinesa, através de editais afixados no edifício da sede do município e nos locais de estilo, durante cinco dos dez dias subsequentes à tomada das deliberações ou decisões.***

2. As posturas da Câmara Municipal são publicadas gratuitamente no Boletim Oficial.”

- (5) Não foi encontrada qualquer documentação que fizesse prova do cumprimento do disposto nesta norma por parte da Câmara Municipal (ou ex-Câmara Provisória) (segundo a gestão de um bom pai da família, o respectivo Regulamento Interno deveria ainda ser publicado em jornais de língua chinesa e portuguesa, para o conhecimento da população em geral). Os cidadãos só tomariam conhecimento deste regulamento após a sua divulgação, momento a partir do qual os interessados poderiam requerer as sepulturas (Já quanto à forma adoptada para a aquisição das sepulturas, ou seja, se foi através de sorteio ou autorização, esta é uma outra questão). Mesmo que esse regulamento tivesse sido divulgado por afixação, o mesmo não deixaria de apresentar lacunas pela falta de previsão da data da sua entrada em vigor.

⁴¹ Alterado pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho.

Por outro lado, de acordo com o disposto no artigo 37.º da mesma Lei:

“As deliberações da Câmara Municipal só se tornam executórias depois de aprovadas as respectivas actas ou depois de assinadas as minutas quando assim tiver sido deliberado, ou após aprovação tutelar quando a lei assim o exigir.”

Mesmo estando a acta assinada, subsiste a dúvida de saber se a mesma terá sido aprovada em minuta ou aprovada por deliberação.

E, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 29.º do Código do Procedimento Administrativo:

“(…);

3. Nos casos em que o órgão assim o delibere, a acta é aprovada, em minuta, logo na reunião a que disser respeito.

4. As deliberações dos órgãos colegiais só podem adquirir eficácia depois de aprovadas as respectivas actas ou depois de assinadas as minutas, nos termos do número anterior.

(…)”

Cremos assim que a respectiva acta deverá considerar-se aprovada.

- (6) Numa outra perspectiva, a Região Administrativa Especial de Macau tinha já sido estabelecida na altura, e, de acordo com o disposto nos artigos 95.º e 96.º da Lei Básica, procedeu-se ao reajustamento da natureza e dos estatutos dos órgãos municipais, prevendo-se no artigo 8.º da Lei n.º 17/2001, de 17 de Dezembro (Lei que cria o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais) o seguinte:

“1. O IACM não dispõe de poder regulamentar externo.

2. Não obstante o disposto no número anterior, as posturas e regulamentos municipais vigentes à data da publicação da presente lei permanecem em vigor, no respectivo âmbito geográfico de aplicação, até à sua revogação por instrumento normativo adequado.”

Mesmo que esta lei só viesse a entrar em vigor a 1 de Janeiro de 2002, já era muito claro, aquando do estabelecimento da RAEM, que a ex-Câmara Provisória bem como as instituições formalmente estabelecidas não gozariam de poder regulamentar externo.

(7) Nos termos das alíneas p) e q) do n.º 1 do artigo 29.º do “Regime Jurídico dos Municípios”, aprovado pela Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro:

“1. Compete à Câmara Municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos serviços, bem como no da gestão corrente:

(...);

p) Aprovar as normas e regulamentos necessários ao funcionamento dos serviços municipais;

q) Elaborar os demais regulamentos internos no âmbito das atribuições municipais;

(...).”

Obviamente que este artigo se está apenas a referir a regulamentos internos (tendo em consideração o seu teor). Caso os regulamentos sejam de natureza externa, eles representam, a nosso ver, o exercício do poder político, o que não está em conformidade com o disposto na Lei de Reunificação (como analisado acima), porque sendo uma unidade administrativa, não deve gozar de poder regulamentar externo.

Do mesmo modo, a Câmara Municipal também não tem competência para a

definição das taxas a cobrar aos residentes, porque esta deverá ser obviamente objecto de regulamento externo.

(8) Pelo exposto, a conclusão a que chegamos quanto a esta questão é a seguinte:

- a) - **Quanto à sua natureza**, o “Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas” **não é um regulamento interno, uma vez que produz efeitos externos.** Em nosso entender, após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, a Câmara Municipal deixou de ter competência para elaborar o regulamento em causa, pelo que a sua elaboração consubstancia a violação da Lei de Reunificação;
- b) - **Quanto ao procedimento**, o Regulamento também padece de vícios por não ter sido publicado e a data de entrada em vigor não ter sido prevista (de acordo com a norma geral, um regulamento só produzirá efeitos e será aplicado cinco dias após a sua afixação, contados de forma ininterrupta), não devendo este produzir efeitos (por existência de vícios no respectivo procedimento);
- c) - **Quanto ao seu conteúdo**, o Regulamento acima referido padece também de vícios – pelo facto de o órgão que o elaborou não ter competência para a definição de taxas a cobrar aos residentes, uma vez que esta deverá constituir objecto de regulamento externo. Tendo em conta que a Câmara Municipal havia delegado a competência de concessão de sepulturas no Presidente da Câmara Municipal (este ponto irá ser posterior e detalhadamente analisado), não deveria exercer, de repente, esta competência, sem a avocar expressamente.
- d) **Como vereadores da Câmara Municipal, têm a obrigação de assegurar a legalidade dos actos em que intervêm**, particularmente em relação à aprovação de um regulamento a ser executado por outras unidades do município e que está relacionado com os interesses dos cidadãos. Quanto a este ponto, é previsto no artigo 33.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, o seguinte:

“Compete aos vereadores da Câmara Municipal:

- a) **Fiscalizar a actividade dos serviços municipais, nas matérias que lhes sejam especialmente atribuídas por deliberação da Câmara Municipal;**
- b) **Coadjuvar o presidente e o vice-presidente no exercício das suas funções** e, se para tal forem expressamente designados, substituí-los nas suas faltas ou impedimentos;
- c) *Exercer as demais competências que lhes sejam conferidas por deliberação da Câmara Municipal ou por delegação do presidente.”*

Pelo exposto, **uma das tarefas dos vereadores da Câmara Municipal é fiscalizar os trabalhos dos serviços municipais, para assegurar que as suas atribuições são desempenhadas de forma legal e justa. O chamado “Regulamento Interno” aprovado pela Câmara Municipal contém em si várias irregularidades. Torna-se importante saber como garantir a sua fiscalização?**

Facto provado: Este “Regulamento Interno” foi aprovado por deliberação em 14 de Dezembro de 2001, mas o pedido do requerente de apelido Cheang tinha já sido (parcialmente) autorizado em 26 de Dezembro de 2000. Contudo, o regulamento aprovado em 14 de Dezembro de 2001 foi posteriormente citado para a redeterminação das respectivas tarifas e para fundamentar a autorização dos outros pedidos de sepulturas perpétuas. Assim, é inevitável que se suspeite que a aprovação destes pedidos tenha sido “feita sob medida”, uma questão que iremos analisar posterior e detalhadamente.

- (9) Todavia, os vereadores tinham todos conhecimento de que os seus mandatos iriam cessar em 31 de Dezembro de 2001. Que motivo os terá levado à aprovação do tal Regulamento quando faltava apenas mais de dez dias para o

término dos seus mandatos? Qual o objectivo? Antes de tomarem a referida deliberação, os então vereadores deveriam ter trocado impressões sobre o assunto e proceder a uma análise profunda sobre o mesmo, a fim de poderem tomar uma decisão legal e racional (oportuna e conveniente).

* * *

5. Poder do Presidente da Câmara Municipal

- (1) Tendo sido o pedido do requerente de apelido Cheang autorizado pelo Presidente da Câmara Municipal através do exercício das competências que lhe foram delegadas, iremos de seguida proceder à análise desta matéria.
- (2) De facto, as competências delegadas por esta Câmara no então Presidente da Câmara Municipal eram amplas. Da Acta n.º 31/97 (sessão realizada em 1 de Agosto de 1997) consta o seguinte:

“(…)

6. Delegação de poderes.

A Câmara Municipal em sessão ordinária, de 1 de Agosto de 1997, deliberou o seguinte:

1. *No uso da **faculdade conferida pela parte final do n.º 1 do artº 30º da Lei**⁴² n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, na redacção dada pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho, e pelo n.º 1 do artº 13º da Lei n.º 11/93/M, de 27 de Dezembro, delegar no Presidente do Leal Senado **as competências**:*
 - a) - **constantes do artº 29º**⁴³, com excepção das previstas na primeira parte do artº 30º, da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, na redacção dada pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho.
 - b) - *para autorizar a realização de despesas, até ao montante de MOP\$300,000.00, e a liquidação de todas as despesas autorizadas por si, bem como, sem limite, das aprovadas pela Câmara, decorrentes da Lei ou resultantes de contratos ou obrigações assumidas pelo Leal Senado de Macau.*
2. *A presente delegação de competências é feita sem prejuízo dos*

⁴² O sublinhado é nosso.

⁴³ *Idem.*

poderes de avocação e deve conformar-se com as orientações gerais determinadas por este Órgão Municipal.

3. *Os despachos de subdelegação de competências, proferidos no âmbito da presente deliberação, devem observar o disposto do nº 2 do artº 30º da Lei nº 24/88/M, de 3 de Outubro, na redacção dada pela Lei nº 4/93/M, de 5 de Julho, e conformar-se com os limites estabelecidos nos termos do nº 1 do artº 13º da Lei nº 13/93/M, de 27 de Dezembro.*
4. *São ratificados todos os actos praticados pelos membros da Câmara e pelo pessoal da direcção e chefia, no período de 28 de Julho até à presente data.*
5. *A presente deliberação entra imediatamente em vigor.”* ⁴⁴

- (3) As **competências** referidas no artigo 29.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, **relativas aos assuntos relacionados com as sepulturas, tinham já sido delegadas no Presidente da Câmara Municipal.**
- (4) Por este motivo, não se compreende por que razão a Câmara Municipal procedeu, de forma precipitada, à aprovação por deliberação, em 14 de Dezembro de 2001, do regulamento sobre as sepulturas sem que tivesse avocado a respectiva competência.
- (5) O facto de considerarmos não existir qualquer contradição entre o Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas aprovado pela Câmara Municipal e a autorização concedida pelo próprio Presidente, explica-se por ter o respectivo Regulamento Interno adoptado os critérios gerais que serviram de base à tomada de decisão por parte do Presidente da Câmara Municipal. Surge, desde logo, uma outra dúvida: Estarão as duas entidades cientes de que os actos praticados por este poderão ser entendidos como irregulares ou ilegais?

* * *

⁴⁴ Outro despacho de subdelegação de competências é o 01/PRES/2001, no âmbito do qual o Presidente subdelegou competências no Vice-presidente e demais vereadores.

6. O pedido e respectivo processo de deferimento no caso participado

- (1) Segundo os dados obtidos, um requerente de apelido Cheang (do sexo masculino) apresentou, em 9 de Maio de 2000, um pedido ao Presidente da ex-Câmara Provisória, requerendo uma sepultura perpétua (*vide* a página 64 do presente documento), com o seguinte teor:

“(...) vem solicitar a V. Exa., ao abrigo do disposto no artigo 28.º do Regulamento dos Cemitérios Municipais, se digne autorizar o signatário a adquirir a referida sepultura a título perpétuo, declarando o cumprir as disposições contidas no referido Regulamento.

Macau, aos 9 de Maio de 2000.

Pede deferimento,”

- (2) O Chefe dos Serviços de Ambiente e Zonas Verdes da ex-Câmara Provisória emitiu, em 5 de Junho de 2000, um parecer sobre o tal pedido (*vide* as páginas 62 a 63 do presente documento) com o seguinte conteúdo:

“No seguimento do requerimento entrado em 24/05/2000, do sr. (...), respeitante ao pedido de licença da área para sepultura perpétua no Cemitério de S. Miguel Arcanjo, informo:

- 1. No referido Cemitério, actualmente enfrenta-se inexistência de sepulturas de 2ª classe (ver mapa em anexo).*
- 2. Durante o ano transacto houve cerca de 186 enterramentos e 206 exumações neste Cemitério, uma média anual dos últimos 5 anos cerca de 210 enterramentos/ano e 220 exumações/ano (média dos últimos 4 anos), pelo que o número de sepulturas necessárias anualmente tem correspondido a um pouco mais do que o número de sepulturas libertadas, porquanto haja um certo número de sepulturas que expediram o prazo de aluguer para efeitos de exumação.*

3. **Mediante o exposto, é nosso parecer haver inconveniência ao solicitado**⁴⁵, no entanto havendo precedências nos casos anteriores, deixamos à consideração superior a concessão da licença solicitada (sepultura SM-2-xxxx, onde estão enterrados os restos mortais da ... desde 08/07/1995).

À consideração superior.

O Chefe dos S.A.Z.V.”

- (3) De facto, segundo os dados disponíveis, durante o período entre 2000 e 2001, os dez pedidos de sepulturas, e não apenas um, foram apresentados em momentos diferentes.
- (4) Para explicar melhor o incidente, iremos proceder à análise e comparação do teor dos pedidos através do seguinte quadro (Quadro 1):

⁴⁵ O sublinhado é nosso.

Quadro I

Requerente (Identificado com letras do alfabeto)	Data de entrega do pedido	Objecto do pedido	Ex-Câmara Provisória			Obs.
			Data do primeiro despacho	Data e teor da proposta apresentada pelo chefe dos SAZV	Data e teor do despacho do Presidente da Câmara Municipal	
A (de apelido Cheang)	2000/05/09	Compra de sepulturas perpétuas	2000/05/23	<ul style="list-style-type: none"> - 2000/06/05 (022/SAZV/2000) - Propôs-se o indeferimento 	<ul style="list-style-type: none"> - Em 2000/12/26 foi autorizado o pedido. - Em 29 de Dezembro de 2000, a taxa foi fixada em 30.000 patacas. 	Não há documentos que comprovem a decisão de deferimento foi imediatamente notificada ao requerente pela ex-Câmara Provisória.
B (Patrícia)	2000/06/22	(<i>Idem</i>)	2000/06/23	<ul style="list-style-type: none"> - 2000/07/03 (029/SAZV/2000) - Não obstante ser inconveniente deferir o pedido, considerando que o requerente era membro da Assembleia Municipal e que tinha contribuído para a Câmara Municipal, propôs-se que se considerasse o deferimento do mesmo. No passado, existiram pedidos semelhantes que foram deferidos. - Pelo facto de ainda não ter sido definida uma nova taxa, foi aplicada a taxa (no montante de 1.200 patacas, acrescido de imposto de selo de 10%) estipulada na Portaria n.º 6780 de 1961 	<ul style="list-style-type: none"> - 2000/12/20 - Foi deferido o pedido, ficando por definir a respectiva taxa. 	(<i>Idem</i>)
C (de apelido Ho)	2000/07/05	(<i>Idem</i>)	2000/07/06	<ul style="list-style-type: none"> - 2000/07/19 (040/SAZV/2000) - Propôs-se que fosse indeferido o pedido. 	<ul style="list-style-type: none"> - Em 20 de Setembro, o Presidente proferiu o despacho que a seguir se transcreve: "(...) Em virtude 	(<i>Idem</i>)

				<ul style="list-style-type: none"> - Em Fevereiro de 2001, o deferimento foi notificado ao requerente. - Em Novembro de 2001, o requerente foi notificado da suspensão do procedimento. - Em 27 de Julho de 2001, foi submetida à apreciação do Presidente uma informação, em que lhe foi solicitado instruções para o tratamento de 4 pedidos que apesar de terem sido deferidos (os seus requerentes já haviam sido notificados do deferimento dos seus pedidos) continuavam no gabinete do Presidente, sem que lhes tivesse sido dado seguimento. 	da existência de assuntos a serem esclarecidos, de que o chefe dos Serviços deve ter conhecimento, é suspenso o respectivo procedimento.”	
D (Luís)	2000/08/31	(Idem)	2000/09/21	<ul style="list-style-type: none"> - 2000/10/05 (074/SAZV/2000) - Propôs-se o indeferimento do pedido, cabendo no entanto ao superior decidir. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2000/12/26 - Foi deferido o pedido, estando por definir a taxa. 	(Idem)
E (Luís R.)	2000/12/19	(Idem)	2000/12/26	<ul style="list-style-type: none"> - 2001/01/08 (001/SAZV/2001) - Propôs-se o indeferimento do pedido, cabendo no entanto ao superior decidir. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2001/04/09 - O Presidente mandou suspender o procedimento até que fosse reunida informação suficiente. 	(Idem)
F (Lourenço)	2000/12/19	(Idem)	2000/12/26	<ul style="list-style-type: none"> - 2001/01/08 (002/SAZV/2001) - Propôs-se o indeferimento do pedido, cabendo no entanto ao superior decidir. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2001/04/09 - O Presidente mandou suspender o procedimento até que fosse reunida informação suficiente. 	(Idem)
G (João)	2001/01/18	(Idem)	2001/01/18	<ul style="list-style-type: none"> - 2001/01/23 (009/SAZV/2001) - Propôs-se o indeferimento do pedido, cabendo no entanto ao superior decidir. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2001/04/09 - O Presidente mandou suspender o procedimento até que fosse reunida informação suficiente. 	(Idem)
H (Gonçalo)	2001/01/17	(Idem)	2001/01/23	<ul style="list-style-type: none"> - 2001/02/01 (011/SAZV/2001) - Não obstante considerar ser 	<ul style="list-style-type: none"> - 2001/04/09 - O Presidente mandou suspender 	(Idem)

				inconveniente deferir o pedido, tendo em conta que no passado existiram pedidos idênticos que foram deferidos, submeteu a decisão à consideração superior.	o procedimento até que fosse reunida informação suficiente.	
I (Verónica)	2001/11/26	(Idem)	2001/12/04	<ul style="list-style-type: none"> - 2001/02/01 (011/SAZV/2001) - Propôs-se o indeferimento do pedido. - Posteriormente, foi elaborada uma outra proposta com o n.º 136/SAZV/2001 (19 de Dezembro), onde se sugeria o deferimento do pedido. 	<ul style="list-style-type: none"> - O Presidente mandou suspender o procedimento até que fosse definida a respectiva taxa. - Foram subdelegadas competências no chefe dos SAZV. - O pedido foi deferido pelo Presidente em 21 de Dezembro de 2001 (<i>vide</i> a Proposta n.º 136/SAZV/2001). - A taxa foi fixada em 38.000 patacas. 	(Idem) Em 25 de Março de 2002, o requerente declarou desistir do pedido.
J (de apelido Fong)	2001/12/18	(Idem)	2001/12/18	<ul style="list-style-type: none"> - 2001/12/18 - Propôs-se que o pedido fosse tratado de acordo com o novo Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Posteriormente o pedido foi deferido. 	(Idem)

【Nota: A autorização concedida pelo Presidente da Câmara Municipal, a que se refere o Quadro I, não se trata de uma decisão final, uma vez que posteriormente, em 21 de Dezembro de 2001, foi proferido novo despacho em relação aos respectivos pedidos. 】

- (5) Os factos verificados no presente caso são os seguintes:
- a) – Em 9 de Maio de 2000, o Sr. Cheang apresentou o pedido;
 - b) – Em 10 de Maio de 2000, a ex-Câmara Provisória entregou o pedido a um funcionário para o devido acompanhamento;
 - c) – Em 24 de Maio de 2000, a ex-Câmara Provisória submeteu o pedido aos SAZV para a emissão de parecer;
 - d) – Em 5 de Junho de 2000, o chefe dos SAZV emitiu parecer, **propondo o indeferimento do pedido**;
 - e) – Em 7 de Junho de 2000, foi exarado por uma chefia, no parecer, o seguinte despacho: “*Visto. 06-07-2000 (assinatura)*”⁴⁶
 - f) – Posteriormente, foi exarado no parecer mais um despacho (mas sem assinatura): “*Visto. À consideração do Sr. Presidente para a aprovação do presente pedido*”.
 - g) – De seguida, foi exarado pelo Presidente o despacho que a seguir se transcreve: “*Aprovo nos termos informativos (...) devendo ser fixado o preço. 26/12/2000 (assinatura)*”.
 - h) – Mais tarde, outra chefia escreveu: “*Senhor Presidente Proponho que nos presentes pedidos, sejam fixados o montante de MOP\$30,000.00, correspondendo assim a sua área sensivelmente como a renda de seis ossórios de MOP\$5,000.00. À sua melhor consideração (assinatura – vide o documento) 28/12/2000*”
 - i) – Foi proferido pelo Presidente o seguinte despacho: “Concordo com o

⁴⁶ É de notar que a chefia em causa só escreveu “Visto”, não tendo tomado posição.

montante (assinatura) 29/12/2000”.

(6) Vejamos agora a posição e estratégia adoptada pela ex-Câmara Provisória perante a questão da concessão de sepulturas:

a) – Em 30 de Novembro de 1998, foi submetida ao Presidente da Câmara Municipal a Proposta n.º 125/SAZV/98 que a seguir se transcreve:

“O Sr. XXX aliás XXX, através de carta datada de 12/10/98, solicita ao Leal Senado de Macau que seja autorizada a “Concessão de Área para Sepultura Perpétua” da sepultura n.º xxx, de 3.ª classe, do Cemitério de Nossa Sra. da Piedade, onde se encontra sepultada sua mãe XXX, desde 24/05/93.

Mediante o solicitado informo:

- 1. No cemitério de Nossa Sra. da Piedade existem 2659 sepulturas de 3.ª classe, das quais 299 são compradas, isto é, foi autorizada a “Concessão de Área para Sepultura Perpétua, isto é, cerca de 11.2% das totais.*
- 2. Os enterramentos em 3.ª classe nos últimos 5 anos neste cemitério apontam para um valor médio de 271 enterramentos/ano, o que implica que para um período de 6 anos se deve prever a ocupação de 1626 sepulturas (61.2% do total) e como margem de segurança para o caso de exumações não consumadas e pedidos de prorrogação por um ano cerca de 135 sepulturas. Assim, prevê-se a ocupação anual de cerca de 1761 sepulturas, isto é, aproximadamente 66.2% das sepulturas totais do Cemitério de Nossa Sra. da Piedade.*
- 3. Verifica-se assim que existem ainda 599 sepulturas nesta categoria como margem de manobra, isto é, cerca de 22.5%.*

4. *Há ainda a salientar que é nesta classe de sepultura e neste Cemitério que se procede aos enterramentos dos indigentes (gratuitamente) a pedido dos Serviços de Saúde de Macau ou do Instituto de Acção Social de Macau.*

5. *Mediante o exposto é meu parecer que:*

5.1 *Não devem ser autorizadas para “Concessão de Área para Sepultura Perpétua” mais do que 20% do total de sepulturas desta classe, isto é, 530 sepulturas, estando concedidas actualmente 299 sepulturas.*

5.2 *A sepultura MH-3-xxxx solicitada, localizada na zona 3 do levantamento recentemente efectuado, fica no interior do talhão, não se prevendo que possa vir a afectar o plano de reordenamento em estudo no referido Cemitério.*

6. *Considerando o exposto proponho superiormente que seja autorizada a “Concessão de Área para Sepultura Perpétua” ao requerente, pelo preço que actualmente tem sido aplicado de MOP\$25.000,00, devendo o requerente comprometer-se a fazer a devida manutenção do momento funerário edificada.*

À consideração superior.

A Chefe dos S.A.Z.V., subst.^a (assinatura)”

b) – Em 12 de Novembro de 1999, o chefe substituto dos SAZV submeteu ao Presidente da Câmara Municipal a Proposta n.º 114/SAZV/99 que a seguir se transcreve:

“No seguimento do requerimento entrado em 10/11/99, do sr. XXX,

respeitante ao pedido de licença de área para sepultura perpétua no Cemitério de S. Miguel Arcanjo (SM-2-xxxx), informo:

- 1. No Cemitério de S. Miguel Arcanjo existem cerca de 486 sepulturas de 2ª classe, das quais 481 estão já compradas e alugadas.*
- 2. Durante o ano de '98 houve 260 enterramentos neste Cemitério e 230 exumações, sendo a média dos últimos 5 anos de 230 enterramentos enquanto que a média dos últimos 3 anos de exumações tem sido de 233. Assim, o número de sepulturas libertadas (todos estes dados só poderão vir a ser mais precisos após a conclusão da introdução dos dados na aplicação informática).*
- 3. Durante o corrente ano, e até finais de Outubro, já houve 164 enterramentos e 164 exumações, o que reporia a situação do Cemitério de S. Miguel numa situação de maior disponibilidade comparando com os dados acima referidos.*
- 4. No entanto, mediante o exposto, deixa-se à consideração superior a concessão da licença solicitada [sepultura SM-2-xxxx, onde estão enterrados os restos mortais de (...) desde 01/07/96], em caso afirmativo propõe-se que o valor de concessão seja de MOP\$30,000.00, de acordo com os preços efectuados anteriormente no corrente ano.*

À consideração superior.

O Chefe dos S.A.Z.V. subst.º (assinatura)º

- c) – Posteriormente, em 6 de Dezembro de 2001, uma chefia da ex-Câmara Provisória submeteu à consideração superior a Proposta n.º 131/SAZV/2001 que a seguir se transcreve:

“Nos anos de 2000 a 2001, deram entrada nesta Câmara pedidos de concessão de área para sepulturas perpétuas relativamente às campas com os números: SM-2-xxxx, SM-1-xxxx, SM-1-xxxx, SM-1-xxxx, SM-1-xxxx, SM-1-xxxx, SM-1-xxxx e SM-2-xxxx.

De acordo com o disposto no artigo 25.º do Regulamento dos Cemitérios Municipais de 1961, é permitida a venda de área para sepulturas perpétuas. Não obstante, existem actualmente no Cemitério São Miguel Arcanjo mil seiscentas e sessenta e duas (1.662) sepulturas para serem alugadas. Para satisfazer os pedidos atrás referidos, o espaço disponível é insuficiente. Caso as condições abaixo indicadas sejam aprovadas superiormente, será possível satisfazer os pedidos apresentados e a apresentar.

- 1. Será estabelecido anualmente um limite máximo (dez, por exemplo) para a admissão dos pedidos de arrendamento perpétuo de sepulturas.*
- 2. Os requerentes deverão ser familiares do defunto em linha recta e a área solicitada deverá ser a mesma onde está enterrado o defunto.*
- 3. A autorização é concedida para o uso de sepulturas de uma só vez, devendo o direito ao seu uso ser revertido a esta Câmara logo que se verificar a exumação das ossadas.*
- 4. As presentes condições não são aplicáveis às sepulturas perpétuas concedidas anteriormente.*
- 5. Caso, no fim do ano, o número de pedidos exceda o máximo estabelecido nos termos do ponto 1, será efectuado sorteio para determinar o deferimento dos respectivos pedidos.*

6. *Após o sorteio, os pedidos dos familiares que não tenham sido sorteados são automaticamente dados como indeferidos e, em prazo de 60 dias, deverão ser requeridas as respectivas exumações, conforme as posturas municipais em vigor.*

Relativamente à taxa de arrendamento perpétuo de sepulturas, poderá servir de referência a taxa aplicada a gavetas-ossários. Assim, tendo em conta que uma sepultura é equivalente a 6 gavetas-ossários de classe A, a taxa de arrendamento perpétuo de sepulturas poderá ser fixada em cerca de três mil patacas (MOP30.000) (isto é, 6 x MOP5.000).

À consideração superior.”

(7) Após uma análise geral a todos os elementos atrás referidos, constatou-se a existência de diversas situações dificilmente justificáveis, nomeadamente:

- (1) Não existem peças documentais que indiquem que o requerente de apelido Cheang tivesse sido notificado por escrito do deferimento do seu pedido em Dezembro de 2000;
- (2) Aquando do deferimento do pedido do requerente de apelido Cheang, o Presidente da Câmara Municipal fixou imediatamente o montante da respectiva taxa (não sendo do nosso conhecimento o critério aplicado) em Dezembro de 2000;
- (3) No entanto, em relação a outros pedidos, o Presidente da Câmara Municipal, suspendeu por despacho o respectivo procedimento, com fundamento no facto de a taxa de concessão de sepulturas estar por definir (*vide* o quadro I do ponto 6). Um exemplo mais típico destas situações é o pedido do requerente B, tendo o Presidente no seu despacho declarado estar por definir o critério para a fixação da taxa em causa. Assim, verifica-se que no prazo de um mês foram aplicadas medidas diferentes a

pedidos idênticos. Como se justifica esta situação?

- (4) O IACM não facultou todos os dados ao CCAC, designadamente, os elementos que permitem saber a data em que os requerentes efectuaram o pagamento da respectiva taxa, os recibos, e as notificações escritas de deferimento dos pedidos dirigidas aos requerentes.

Na prestação de informações ao CCAC em 4 de Abril de 2011, o chefe dos SAZV da ex-Câmara Provisória lembrou que os requerentes tinham sido notificados por via telefónica do deferimento do seu pedido e alguns deles posteriormente notificados por escrito. Este facto constitui prova suficiente do tratamento “invulgar” destes pedidos, não tendo sido os mesmos tratados no estrito cumprimento da lei.

- (5) Então, em 26 de Dezembro de 2000 (no dia 29 do mesmo mês foi fixado o montante), foi ou não deferido o pedido do requerente de apelido Cheang? Por que razão um ano depois, ou seja, em Dezembro de 2001, foram novamente apreciados os pedidos das dez sepulturas atrás referidas?
- (8) Com base no Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas, o chefe dos SAZV da ex-Câmara Provisória submeteu em 19 de Dezembro de 2001, à consideração superior, a Proposta n.º 136/SAZV/2001 que a seguir se transcreve:

“Em conformidade com o novo Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas alugadas, deliberado em Sessão Camarária de 14/12/2001, e, tendo recebido até ao momento num total de 10 pedidos cujos dados se encontram no quadro anexo, proponho o seguinte⁴⁷:

1. *Que o prazo para se candidatar ao arrendamento perpétuo em sepulturas alugadas correspondente ao corrente ano se termina no dia 19 de Dezembro;*

⁴⁷ O sublinhado é nosso.

2. *Que sejam autorizados os pedidos referidos com dispensa de sorteio por não exceder dez pedidos, nos termos do mesmo regulamento.*

N.º de campa	Nome do falecido	Nome do requerente	Código identificativo⁴⁸
SM-2-xxxx	(...)	(...)	A
SM-1-xxxx	(...)	(...)	B
SM-1-xxxx	(...)	(...)	C
SM-1-xxxx	(...)	(...)	D
SM-1-xxxx	(...)	(...)	E
SM-1-xxxx	(...)	(...)	F
SM-1-xxxx	(...)	(...)	G
SM-2-xxxx	(...)	(...)	H
SM-1-xxxx	(...)	(...)	I
SM-1-xxxx	(...)	(...)	J

À consideração superior de V. Exa.

(Assinatura do Chefe do SAZV)”

A proposta acima transcrita mostra muito bem que, no que se refere aos respectivos pedidos de sepulturas, a ex-Câmara Provisória deliberou a aprovação do Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas em 14 de Dezembro de 2001 (6.ª feira) e que decorridos dois dias úteis (2.ª e 3.ª feira), ou seja, em 19 de Dezembro (4.ª feira), havia terminado o curto prazo para a apresentação de candidaturas, tendo-se procedido nesse mesmo dia, à elaboração da proposta em análise, a qual foi confirmada pelo Presidente da Câmara Municipal no primeiro dia útil imediatamente seguinte ao da sua elaboração, isto é, em 21 de Dezembro (porque dia 20 de Dezembro foi dia feriado em virtude da comemoração

⁴⁸ Com vista a respeitar a privacidade dos indivíduos e à luz do princípio da proporcionalidade, os requerentes estão identificados com letras do alfabeto.

do retorno de Macau à China). Esta rapidez foi incrível! Por não ter sido publicitado previamente o respectivo regulamento, o número de requerentes não foi obviamente significativo!

Está provado o seguinte facto: Em Dezembro de 2001, no seio da ex-Câmara Provisória, foi submetida à consideração superior uma nova proposta sobre os dez pedidos de sepulturas, para que estes fossem finalmente autorizados. **Tal iniciativa é incompreensível. Que motivo terá levado a ex-Câmara Provisória a agir desta forma?** Os vários actos praticados pela ex-Câmara Provisória dão a sensação de que a mesma procurou envolver um maior número de pessoas no assunto. Todavia, importa salientar que a sanção ou eliminação da ilegalidade do acto não depende do número de pessoas envolvidas no mesmo.

- (9) Na proposta referida no ponto anterior, o Presidente da Câmara Municipal voltou a proferir despacho sobre os mesmos pedidos de 10 sepulturas, o qual a seguir se transcreve:

“Autorizo, ao abrigo da deliberação camarária de 1/8/97⁴⁹, e conforme a sessão camarária de 14/12/01⁵⁰.

Comunique-se aos interessados⁵¹.

(Vide no documento a assinatura do Presidente da Câmara Municipal)
21/12/01”

No despacho acima transcrito são detectados vários problemas, a saber:

- (1) No uso da competência que lhe foi delegada e em conformidade com o

⁴⁹ Refere-se à deliberação de delegação de competências.

⁵⁰ O sublinhado é nosso.

⁵¹ *Idem.*

Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas, o Presidente da Câmara Municipal concedeu a respectiva autorização. Porém, é do nosso conhecimento que tal regulamento suscita dúvidas tanto a nível material, quanto a nível procedimental, nomeadamente:

- a) Não está estipulada a data da sua entrada em vigor;
 - b) De acordo com a norma geral, o regulamento supramencionado, aprovado em 14 de Dezembro, deveria ter sido publicitado através da sua afixação durante 5 dias seguidos⁵², ou seja, até ao dia 20 de Dezembro (ou 19 de Dezembro, caso se tivesse iniciado a afixação no dia da sua aprovação, isto é, dia 14 de Dezembro)⁵³, inclusivé. Não obstante, em 19 de Dezembro terminou o prazo para a apresentação de candidaturas?! Isto é incompreensível. Em situações normais, só após o termo do prazo de publicitação é que entra em vigor o regulamento e se inicia a aceitação dos pedidos!
 - c) De acordo com o estipulado no regulamento em apreço, os pedidos são submetidos à apreciação e aprovação no fim do ano. Assim, devem ter lugar aquando do final de cada ano ao invés de em meados de Dezembro.
- (2) A aquisição de sepulturas perpétuas era o objecto de todos os pedidos, mas o que está regulamentado no Regulamento Interno atrás referido é o “arrendamento de sepulturas perpétuas”. Assim, o que foi efectivamente autorizado pelo Presidente com o simples despacho de “autorizo”? Foi a aquisição de sepulturas perpétuas ou o arrendamento perpétuo de sepulturas?
- (3) Do despacho em causa, não consta com clareza o fundamento da autorização, nem os critérios utilizados para a mesma.

⁵² Vide o artigo 36.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro.

⁵³ Vide o artigo 272.º do Código Civil.

(10) **Critérios e métodos utilizados no tratamento dos pedidos relativos a sepulturas, bem como o respectivo processo**

Após uma análise geral, chegámos à seguinte conclusão preliminar: São desconhecidos os critérios utilizados na tomada de decisão sobre os pedidos de sepulturas, tendo a entidade decisora decidido discricionariamente sobre o deferimento ou indeferimento dos mesmos.

- (1) É citado como exemplo o Sr. Cheang (requerente A) que em 9 de Maio de 2000 apresentou o seu pedido, não tendo a ex-Câmara Provisória (concretamente, o respectivo Presidente) respondido no prazo legal de 60 dias⁵⁴, equivalendo esta falta de resposta a indeferimento tácito, ao abrigo da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, que no seu artigo 38.º dispõe que:

“1. A Câmara Municipal deve deliberar e os titulares dos órgãos decidir sobre requerimentos ou petições apresentados por particulares em matéria da sua competência, no prazo de sessenta dias contados da data da entrada do requerimento.

*2. Salvo nos casos especiais previstos na lei, a falta de deliberação ou decisão no prazo referido no número anterior **equivale, para efeitos de recurso contencioso, a indeferimento tácito, sem prejuízo de ulterior deferimento expresso do pedido.**”*

Ainda que seja permitida por lei a continuação do tratamento de pedidos quando ultrapassado o prazo de 60 dias, a ex-Câmara Provisória não comunicou aos respectivos requerentes que o tratamento dos seus pedidos continuava em curso (nem existem documentos que comprovem o contrário). Por esta razão, não se percebe por que razão os pedidos em causa foram repentinamente deferidos em 26 de Dezembro de 2000 (com o respectivo montante fixado em 29 do mesmo mês).

⁵⁴ Este prazo é diferente do estipulado no Código do Procedimento Administrativo que prevê, no seu artigo 102.º, o prazo geral de 90 dias.

- (2) Ademais, a **Proposta n.º 022/SAZV/2000**, datada de 5 de Junho de 2000, foi autorizada pelo Presidente, apesar do parecer desfavorável emitido pelo chefe dos SAZV da ex-Câmara Provisória. Posteriormente, este deu parecer favorável à Proposta n.º 136/SAZV/2001, datada de 19 de Dezembro de 2001, com base no qual o Presidente proferiu um simples despacho de “Autorizo”.
- (3) De acordo com as normas usualmente aplicadas na gestão dos assuntos públicos e à luz do princípio do “bom pai de família”, a decisão do superior, quando divergente do parecer do subordinado, deve ser devidamente fundamentada, questão esta que é levantada a propósito do primeiro despacho proferido pelo Presidente da Câmara Municipal em 26 de Dezembro de 2000 (com o respectivo montante fixado em 29 do mesmo mês) em relação ao pedido do requerente de apelido Cheang. Do referido despacho, não consta qualquer análise aos dados, nem a respectiva fundamentação, mas apenas a menção de “Aprovo nos termos informativos”, apesar do parecer desfavorável emitido pelo subalterno. Por esta razão, a autorização concedida é uma decisão contraditória e, simultaneamente, injustificada. Em suma, é uma decisão viciada.
- (4) De facto, no âmbito da gestão administrativa, quando a decisão tomada pela Administração seja favorável ao pedido, é-se menos exigente quanto à respectiva fundamentação. Todavia, quando seja tomada uma decisão de indeferimento ou uma decisão contrária ao parecer do subordinado, é-se mais exigente quanto ao dever de fundamentação, devendo neste caso ser feita com rigor a exposição dos factos que conduzem ao indeferimento e dos respectivos fundamentos legais. Por esta razão, o Código do Procedimento Administrativo, no seu artigo 114.º dispõe que:

*“1. Para além dos casos em que a lei especialmente o exija, **devem ser fundamentados os actos administrativos que, total ou parcialmente:***

a) *Neguem, extingam, restrinjam ou afectem por qualquer modo direitos ou interesses legalmente protegidos, ou imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;*

b) *Decidam reclamação ou recurso;*

c) *Decidam em contrário de pretensão ou oposição formulada por interessado;*

d) **Decidam em contrário de parecer, informação ou proposta oficial;**

e) *Decidam de modo diferente da prática habitualmente seguida na resolução de casos semelhantes, ou na interpretação e aplicação dos mesmos princípios ou preceitos legais;*

f) *Impliquem revogação, modificação ou suspensão de acto administrativo anterior.*

2. *Salvo disposição legal em contrário, não carecem de ser fundamentados os actos de homologação de deliberações tomadas por júris, bem como as ordens dadas pelos superiores hierárquicos aos seus subalternos em matéria de serviço e com a forma legal.”*

No presente caso, é óbvia a existência de divergências entre a decisão de deferimento e o parecer, pelo que a decisão deve ser bem fundamentada, nomeadamente, expondo-se os motivos que levaram ao afastamento do parecer, a fim de assegurar a coerência e a lógica do teor da proposta no seu todo, evitando assim as incongruências verificadas no mesmo.

(5) Nessa perspectiva, a decisão tomada pelo Presidente da Câmara Municipal é viciada e anulável por força da lei.

(6) Sobre o prazo de revogação de actos anuláveis, o artigo 130.º do Código do Procedimento Administrativo prevê que:

“1. Os actos administrativos anuláveis só podem ser revogados com fundamento na sua invalidade e dentro do prazo do respectivo recurso contencioso ou até à resposta da entidade recorrida.

2. Se houver prazos diferentes para o recurso contencioso atende-se ao que terminar em último lugar.”

Nestes termos, estando o prazo para o recurso já ultrapassado, é difícil revogar a respectiva decisão pelos fundamentos expostos no artigo acima citado.

- (7) No despacho proferido pelo Presidente da Câmara Municipal em 21 de Dezembro de 2001, são detectados os seguintes problemas:
- a) – A autorização foi concedida com fundamento num regulamento que enferma de vícios, uma vez que o mesmo não prevê a data da sua entrada em vigor nem estipula o termo do prazo para a apresentação de candidaturas;
 - b) – O objecto do pedido é diferente do objecto do regulamento citado, o que não foi fundamentado pelo Presidente da Câmara Municipal no seu despacho de deferimento;
 - c) – Não foram expostos os argumentos acolhidos para a autorização;
 - d) – Em 29 de Dezembro de 2000, o montante foi fixado em MOP30.000. Posteriormente, em 21 de Dezembro de 2001, invocando o respectivo regulamento interno, o valor foi fixado em MOP38.000. Qual destes valores é válido? Em situações normais, este último seria válido. Por aqui se pode verificar a atitude volúvel da entidade com competência para autorizar os pedidos em causa, não tendo a mesma fundamentado tal mudança de valor!

- e) – Na respectiva proposta, não foi devidamente explicado por que razão o prazo para a candidatura terminou em 19 de Dezembro. Nem foi explicado porque foi tomada a respectiva decisão no dia 21 de Dezembro. No esclarecimento prestado ao CCAC, o Presidente da Câmara Municipal explicou que o processo de concessão tinha sido concluído antes do prazo previsto, devido à aproximação dos feriados de Natal em Dezembro, argumento este que não convence pela sua irracionalidade e ilegitimidade! O Presidente, enquanto titular de cargo político, deve estar consciente de que uma decisão deste porte não deve ser tomada numa altura em que o seu mandato está prestes a terminar.

(11) **Diferença entre “sepulturas perpétuas” e “arrendamento perpétuo de sepulturas”**

No presente caso, são detectadas diversas questões jurídicas de relevante complexidade (as quais, de acordo com os dados facultados pelo IACM, nunca tinham sido estudadas de forma aprofundada pela ex-Câmara Provisória, nem pela entidade com competência decisória), nomeadamente:

- (1) Será que as “sepulturas perpétuas” são distintas do “arrendamento perpétuo de sepulturas”? Ou são conceitos idênticos?
- (2) No ordenamento jurídico da Região Administrativa Especial de Macau, a ex-Câmara Provisória tinha competência para conceder “sepulturas perpétuas” ou para proceder ao “arrendamento perpétuo de sepulturas”?
- (3) Será que existe uma relação entre o Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas, aprovado na altura, e o Regulamento dos Cemitérios Municipais, aprovado em 5 de Julho de 1961? Em caso de conflito, qual deles prevalece?

Ademais, importar ainda salientar o seguinte:

- (1) O Presidente autorizou o pedido do requerente A (Sr. Cheang), sem ter indicado o respectivo fundamento. Com que fundamento foi autorizado o pedido? Terá sido com base no Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas? Ou no Regulamento dos Cemitérios Municipais, aprovado em 1961 (este regulamento de 1961 não foi citado no despacho do Presidente da Câmara Municipal)?
- (2) O que se entende por “perpétuo”? É vitalício, para sempre? Ou refere-se apenas a um prazo relativamente longo, por forma a que as respectivas sepulturas possam de novo reverter para a ex-Câmara nas condições previstas?
- (3) Vejamos os pontos 2 a 4 do Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas que a seguir se transcrevem:

“2. Os requerentes deverão ser familiares do defunto em linha recta e a área solicitada deverá ser a mesma onde está enterrado o defunto.

3. A autorização é concedida para o uso de sepulturas de uma só vez, devendo o direito ao seu uso ser revertido a esta Câmara logo que se verificar a exumação das ossadas.

4. As presentes condições não são aplicáveis às sepulturas perpétuas concedidas anteriormente.”

Nestes termos, será que não foram impostas quaisquer restrições à concessão de sepulturas a título perpétuo no passado? Com a aprovação do Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas, as sepulturas passaram a ser concedidas a título provisório? A estas há restrições impostas?

Vejamos a seguir os pedidos apresentados pelos 10 requerentes (quadro II), no sentido de se verificar se o objecto desses pedidos corresponde ao teor e âmbito da respectiva autorização.

Quadro II

Nome do requerente	Objecto do pedido
A	(...) a adquirir a referida sepultura a título perpétuo (...)
B	(...) autorizar a cedência, a título definitivo, da sepultura (...)
C	(...) autorizar a aquisição da sepultura nº xxx, para servir de sepultura perpétua (...)
D	(...) se digne autorizar a aquisição da campa (...)
E	(...) a adquirir a campa em causa a título perpétuo (...)
F	(...) a aquisição da sepultura a título perpétuo (...)
G	(...) autorizar com que a sepultura xxx permanecer eternamente (...)
H	(...) digne autorizar a aquisição da campa nº xxx a título perpétuo (...)
I	(...) se digne autorizar a aquisição da campa nº xxx (...)
J	(...) solicitar a aquisição da sepultura para servir de sepultura perpétua (...) [Este pedido original é em chinês.]

Pelo exposto, verifica-se que quase todos os pedidos se reportaram à aquisição de sepultura perpétua (ou seja, à compra de sepultura perpétua). No entanto, o Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas, que foi proposto pela Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial e aprovado por deliberação da Câmara Municipal, regulamenta o arrendamento perpétuo de sepulturas. Cremos que a aquisição de sepultura perpétua e o arrendamento perpétuo de sepulturas não são exactamente a mesma coisa. A ex-Câmara Provisória, como órgão competente, deveria definir e

distinguir claramente estes dois conceitos.

O tratamento normal destes pedidos passaria por solicitar aos requerentes que fossem os mesmos rectificadas, dentro de determinado prazo, sob pena de rejeitados.

Para além disso, qual foi o critério utilizado na aprovação do arrendamento perpétuo de sepulturas? Seria atribuído apenas a quem em vida muito contribuiu para a sociedade? Parece-nos ter sido, de facto, este o critério adoptado ao longo do tempo (critério adoptado antes, após estes casos e até à presente data⁵⁵). No entanto, aquando da autorização dos 10 pedidos acima referidos, o Presidente da Câmara Municipal nunca mencionou o respectivo critério como fundamento. É óbvio que tal situação originou injustiças entre os diversos requerentes, especialmente entre aqueles cujos pedidos foram anteriormente deferidos e indeferidos. Entretanto, o referido critério foi alterado, não tendo sido avançada qualquer explicação para essa alteração, levando, inevitavelmente, a suspeitar-se de discricionariedade no exercício das suas competências.

Não sabemos se o Presidente da Câmara Municipal, antes de autorizar os referidos pedidos, terá tido em consideração estas complexas questões. Cremos que não o fez, já que a ex-Câmara Provisória continuaria em funcionamento até Dezembro de 2001, aquando do término do mandato dos membros da Assembleia Municipal, criando-se, a 1 de Janeiro de 2002, o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais em sua substituição. Apesar de o IACM manter, de forma geral, as funções dos órgãos municipais, era previsível que viesse a ter novas perspectivas tanto na a nível da gestão de pessoal e da gestão do Instituto (e, na realidade, tem). Assim, na falta de razões e fundamentação, não deveria ter sido tomada uma decisão contrária à lei.

Existe uma outra particularidade no presente processo: Caso considere existir vícios nas autorizações do Presidente, a Administração pode revogar os respectivos

⁵⁵ Por exemplo, na proposta n.º 031/SAL/2004, diz-se que “(...) *deu grandes contribuições para a sociedade de Macau, no âmbito das actividades filantrópicas, da promoção cultural e da indústria do turismo e diversões. Além disso, foi agraciado com vários louvores pelo Governo da RAEM. O seu contributo para a RAEM é indubitavelmente demonstrado (...).*”

actos. No entanto, desde então já se passaram 10 anos, sendo inútil a revogação pelas seguintes razões:

- (1) A respectiva decisão já foi executada, ou seja, as sepulturas já foram ocupadas (não temos informações que comprovem o contrário). O que quer dizer que, neste momento, já não é possível repor-se a situação existente há 10 anos atrás. Exemplo diferente é o de um indivíduo que cobrou, indevidamente, uma verba excessiva, podendo agora ser convidado a devolver o excesso recebido e a pagar os respectivos juros. Apesar de neste exemplo ser possível realizar-se a devolução, tal não poderá aplicar-se à situação em causa no presente processo, visto terem as mesmas natureza diferente.
- (2) Apesar de não se apresentar grande relevância, o presente caso serve no entanto como referência para reflexão devido à sua natureza.

* * *

As questões supracitadas também de encontram reflectidas no regulamento administrativo elaborado posteriormente.

Este Regulamento Administrativo n.º 37/2003, de 24 de Novembro (que aprova o Regulamento de administração, funcionamento e fiscalização dos cemitérios) pode no entanto servir de referência, especialmente os seus artigos 14.º e 26.º que dispõem o seguinte:

“Direito de uso prolongado de sepultura

*O Chefe do Executivo pode conceder **o direito de uso prolongado de sepultura** a determinada individualidade em virtude de factos considerados relevantes, nomeadamente, dos seus méritos pessoais, contributo para a sociedade, serviços prestados à RAEM ou por ter perdido a vida em defesa do interesse público.”*
(Artigo 14.º)

“Direitos adquiridos

Os direitos dos particulares relativos às tradicionalmente designadas «sepulturas perpétuas», em cemitérios públicos, mantêm-se com o conteúdo e nas condições em que foram adquiridos.” (Artigo 26.º)

Neste regulamento administrativo, distinguem-se os dois conceitos:

- (1) O “direito de uso prolongado de sepultura”;
- (2) A “sepultura perpétua”.

Apesar de não se pode aplicar directamente o Regulamento Administrativo n.º 37/2003 na análise do presente processo, este pode comprovar o nosso entendimento de que a “sepultura perpétua” e o “arrendamento perpétuo de sepulturas” são dois conceitos distintos.

* * *

A outra questão resulta do Regulamento dos Cemitérios Municipais, aprovado em 1961 e ainda vigente em 2001. Nos termos do artigo 28.º do respectivo Regulamento:

***“As pessoas que pretendam adquirir sepulturas perpétuas ou jazigos de família e bem assim gavetas-ossários**⁵⁶, deverão fazer o pedido à Câmara, devendo o interessado preencher o impresso a que se refere o artigo 25.º do presente regulamento.”*

Dispõe o artigo 29.º o seguinte:

⁵⁶ O sublinhado é nosso.

“As pessoas que pretendam apenas o aluguer das sepulturas”⁵⁷ deverão informar o fiel da sua intenção e assinar uma declaração pela qual se comprometem a pagar o preço do aluguer dentro de 30 dias e, não o satisfazendo, serão executadas pelo meios ordinários.”

Parece que, no respectivo Regulamento, não se estipulou qualquer condição para a compra de sepulturas a título perpétuo ou para o aluguer de sepulturas. No entanto, após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, deixa de ser possível “comprar sepulturas a título perpétuo”, considerando que o Governo da RAEM não pode vender terreno público. O Governo da RAEM, quanto muito, poderá atribuir o “direito de uso perpétuo” através do arrendamento, sujeito contudo a certas condições e limites. Neste sentido, o artigo 7.º da Lei Básica pode servir de referência:

“Os solos e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedade do Estado, salvo os terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau é responsável pela sua gestão, uso e desenvolvimento, bem como pelo seu arrendamento ou concessão a pessoas singulares ou colectivas para uso ou desenvolvimento. Os rendimentos daí resultantes ficam exclusivamente à disposição do Governo da Região Administrativa Especial de Macau.”

Quer isto dizer que o Presidente da Câmara Municipal só poderia ter dado de arrendamento as referidas sepulturas para o respectivo uso, e sujeitado o mesmo a determinadas condições e limites. Apesar de o Presidente não ter indicado claramente nos respectivos despachos o teor e o âmbito da autorização, citou, no entanto, o Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas. Neste sentido, deverá interpretar-se a respectiva autorização como se reportando apenas ao direito de uso único da sepultura até à exumação dos restos mortais, altura em que a mesma terá que ser devolvida ao IACM.

⁵⁷ O sublinhado é nosso.

* * *

7. Papel da entidade tutelar no presente processo

Suspeita-se que a autorização da respectiva atribuição de sepulturas tenha tido como contrapartida a oferta de vantagens ou tenha sido realizada sob instruções superiores.

Aquando da prestação de informações no CCAC, em 26 de Abril de 2011, o Presidente da Câmara Municipal foi questionado sobre os critérios para a autorização de pedidos relacionados com as sepulturas, tendo indicado o seguinte:

“Naquela altura de transição do Leal Senado a Câmara Municipal de Macau Provisória, e depois a IACM, houve alguns pedidos de campas, e existe um entendimento quase unânime na altura do Leal Senado até a IACM, que é necessário tranquilizar as pessoas, evitando o surgimento de dúvidas e problemas no período de transição da administração Portuguesa para RAEM. E demais, a exumação do osso que exigem a presença do requerente e um complexo procedimento, para as pessoas que vão sair de Macau e residir noutra País pode ser prejudicial.

A testemunha disse que durante a apreciação de aprovação ou não do pedido acima referido, não recebeu nenhuma ordem ou influência.

A testemunha disse que na altura decidiram elaborar um regulamento (discutido por uma Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial, que inclui o Lei Hon (falecido), Ao Kam San, etc.), que denominou depois por “Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas”, fixando o preço e serviu como critério de aprovação dos pedidos.

(...).

Na apreciação dos pedidos nunca chegou a receber ordens ou sugestões externas, porque a Câmara é uma entidade autónoma e as decisões são homólogas

pela Tutela com apoio do SAFP.”

O Presidente esclareceu que as decisões da ex-Câmara Provisória tinham que ser apresentadas à entidade tutelar para a respectiva homologação. Sobre esta questão, salientamos os seguintes pontos:

(1) Não se encontra qualquer documento que comprove a existência de “homologação” no presente processo;

(2) Em termos jurídicos, a submissão da decisão para a “homologação da entidade tutelar” significa o seguinte:

- (a) O órgão competente era o Presidente da Câmara Provisória (por lhe terem sido subdelegadas as respectivas competências);
- (b) A decisão tomada pelo Presidente que não fosse homologada pela entidade tutelar não produzia efeitos externos. Ou seja, em geral, esta decisão não poderia ser executada (caso o respectivo acto já tivesse sido executado, poderia ser objecto de ratificação para reparar o vício);
- (c) A responsabilidade deveria ainda ser imputada ao órgão competente, o Presidente da Câmara Municipal;
- (d) A par disso, não existia qualquer diploma legal que previsse a obrigação de submissão da decisão de atribuição de sepulturas à entidade tutelar para a respectiva homologação. Todavia, em relação à aprovação do regulamento interno atrás referido por parte da Câmara Municipal, esta devia, em conformidade com o disposto no n.º 5 do artigo 12.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, **remeter a acta à entidade tutelar no prazo de cinco dias. Com base nisto, a entidade tutelar tinha condições para tomar conhecimento da existência daquele regulamento;**

- (e) No caso de não ter sido submetida a acta à entidade tutelar para a respectiva homologação (constituindo esta uma prova da aprovação do regulamento interno atrás referido), é óbvio o incumprimento das disposições legais. Tendo em conta que, **para além de ter obrigação e condições para tomar conhecimento da falta cometida pela Câmara Municipal, no que se refere ao incumprimento da lei, a então entidade tutelar tinha ainda condições para zelar pelo cumprimento do princípio da legalidade por parte da entidade tutelada** (vide o n.º 1 do artigo 47.º da Lei n.º 24/88/M), deveria a mesma zelar pela submissão da acta por parte da Câmara Municipal. É de frisar que aquela lei não era recente e já existia desde 1988.

Dispõe o artigo 5.º do Código Civil que:

“A ignorância ou má interpretação da lei não justifica a falta do seu cumprimento nem isenta as pessoas das sanções nela estabelecidas.”

Até ao presente, a disposição relativa à submissão das actas mantém-se a mesma, estipulada nomeadamente no n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento Administrativo n.º 32/2001, de 18 de Dezembro (Organização e funcionamento do Instituto para os Assuntos Cívicos Municipais) que a seguir se transcreve:

“1. As actas das reuniões dos órgãos do IACM devem ser remetidas à tutela no prazo de cinco dias após a sua aprovação.”

- (f) Segundo declarou o Presidente da Câmara Municipal ao CCAC, a respectiva deliberação seria submetida à entidade tutelar para homologação. Assim, **tanto o Presidente como a entidade tutelar teriam que assumir a responsabilidade pelas ilegalidades** que viessem a ser verificadas após a homologação da respectiva acta e regulamento pela entidade tutelar.

* * *

Visto que mencionámos acima a questão da tutela, vejamos os conceitos e o regime jurídico sobre a mesma, a fim de perceber melhor as responsabilidades da entidade tutelar e da entidade tutelada no presente processo.

A ex-Câmara Provisória gozou de autonomia administrativa e financeira mas esteve sujeita à tutela do Chefe do Executivo. O Chefe do Executivo delegou a respectiva tutela no Secretário para a Administração e Justiça.

Assistindo-se por isso, no âmbito deste processo, a uma relação de tutela.

Debrucêmo-nos, antes de mais, sobre os traços fundamentais do regime jurídico da tutela.

1. A “tutela administrativa” pressupõe a existência de duas pessoas colectivas distintas, a “entidade tutelar” e a “entidade tutelada”. Uma destas pessoas colectivas é necessariamente uma pessoa colectiva pública. Geralmente, é a entidade tutelada.

A “tutela administrativa” apresenta diferenças de regime quando comparadas com outros regimes de supervisão:

- (1) Em primeiro lugar, a “entidade tutelar” e a “entidade tutelada” são pessoas colectivas distintas ou pertencem a órgãos diferentes. Esta característica já a afasta do regime de supervisão estabelecido no interior de uma mesma pessoa colectiva, que configura uma situação de supervisão interna.
- (2) A tutela é diferente da supervisão jurídica que só pode ser exercida pelo Tribunal;
- (3) Não se confunde a tutela com certos tipos de supervisão interna, tais como a sujeição a autorização ou aprovação.

2. Em relação ao âmbito da tutela, podem ser consideradas duas finalidades:

Quanto ao fim:

(a) visa controlar o conteúdo das decisões (tomadas pela entidade tutelada);

(b) visa controlar a legalidade.

Em relação a (a), a entidade tutelar deve indagar se essa decisão é uma decisão oportuna e conveniente, especialmente no âmbito da gestão administrativa, financeira e técnica. A legalidade da respectiva decisão não constitui objecto da tutela (no entanto, face à existência de indícios de ilegalidade, a entidade tutelar deverá ainda proceder ao respectivo tratamento).

Em relação a (b), a entidade tutelar deve apurar se essa decisão está ou não conforme a lei.

Segundo a doutrina tradicional, a tutela administrativa pode dividir-se em cinco modalidades:

(1) Tutela integrativa:

É aquela que consiste no poder de autorizar ou aprovar os actos da entidade tutelada.

Em relação à autorização, a entidade tutelada só pode praticar actos previamente autorizados.

Em relação à aprovação, a entidade tutelada pode praticar actos antes de obter a respectiva aprovação, mas estes não produzem quaisquer efeitos. Apenas com a aprovação da entidade tutelar, os actos são eficazes. Em suma, sem a aprovação, a entidade tutelada não pode executar as respectivas decisões (actos).

(2) Tutela inspectiva:

Consiste no poder de fiscalização da organização e funcionamento da entidade tutelada.

(3) Tutela sancionatória:

A entidade tutelar tem o poder de sancionar a entidade tutelada, isto é, a entidade tutelar poderá aplicar sanções por irregularidades que tenham sido detectadas na entidade tutelada. É uma tutela disciplinar.

(4) Tutela revogatória:

É o poder da entidade tutelar revogar os actos administrativos praticados pela entidade tutelada.

(5) Tutela substitutiva:

É o poder da entidade tutelar suprir as omissões da entidade tutelada, substituindo-se a ela na prática de actos (decisões) legalmente devidos.

* * *

No âmbito da tutela administrativa, aplicam-se os seguintes quatro princípios:

- (1) A tutela administrativa não se presume, pelo que só existe quando e nos termos em que a lei expressamente a preveja.
- (2) O âmbito e as modalidades da tutela administrativa são apenas os que a lei previr e não se presumem.
- (3) A entidade tutelar não tem o poder de dar ordens à entidade tutelada mas tem o poder de elaborar orientações, por forma a definir as linhas gerais e o

âmbito de actividade a desenvolver pela entidade tutelada.

- (4) Em relação às decisões tomadas pela entidade tutelar, estando preenchidos todos os requisitos previstos na lei processual, a entidade tutelada poderá apresentar a respectiva reclamação ou recurso administrativo ou contencioso.

Concluindo, a entidade tutelar tem o dever de controlar o conteúdo e a legalidade dos actos praticados pela entidade tutelada, assegurando que a entidade tutelada funciona e cumpre as suas funções no enquadramento legal.

Esta é, de facto, a finalidade do regime da tutela administrativa.

* * *

No regime jurídico dos municípios, o legislador definiu expressamente o âmbito da respectiva tutela. Nos termos dos artigos 46.º e 47.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro (Regime Jurídico dos Municípios):

*“Artigo 46.º
(Tutela administrativa)⁵⁸*

Compete ao Governador o exercício da tutela administrativa sobre os municípios, que pode delegar num Secretário-Adjunto.”⁵⁹

⁵⁸ A linguagem jurídica mais correcta deve ser:

“Artigo 46.º (Tutela administrativa, expressão esta que corresponde em chinês a “行政監管” e deverá ler-se “行政監督”)

Compete ao Chefe do Executivo (no texto original é Governador, designação esta que, no termos do disposto na Lei de Reunificação, deve ser interpretada como Chefe do Executivo)) o exercício da tutela administrativa sobre os municípios, que pode delegar num Secretário-Adjunto.”

⁵⁹ Alterado pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho.

“Artigo 47.º
(Competência da entidade tutelar)⁶⁰”

1. No uso dos seus poderes de tutela inspectiva compete ao Governador, através da análise das actas dos órgãos municipais:

a) **Zelar pelo cumprimento da legalidade;**

b) Promover a realização de inspecções, inquéritos e sindicâncias, se necessário através de serviços da Administração, à actividade dos órgãos municipais e respectivos serviços;

c) Solicitar esclarecimentos sobre quaisquer deliberações tomadas, os quais devem ser prestados pelo órgão respectivo no prazo de quinze dias.

⁶⁰ A linguagem jurídica mais correcta deve ser:

“Artigo 47.º (Competência da **entidade tutelar**, expressão esta que corresponde em chinês a “監管人的職權” e deverá ler-se “**監督實體的權限**”)”

1. *No uso dos seus poderes de tutela inspectiva compete ao Chefe do Executivo* (no texto original é Governador, designação esta que, no termos do disposto na Lei de Reunificação, deve ser interpretada como Chefe do Executivo), *através da análise das actas dos órgãos municipais:*

a) *Zelar pelo cumprimento da legalidade*, cuja tradução em chinês “**注視對本地區合法性的遵守**” deverá ser substituída por “**致力於對本地區合法性的遵守**”;

(...).

2. **No uso dos seus poderes de tutela correctiva compete ao Chefe do Executivo aprovar as deliberações das Assembleias Municipais sobre:**

a) Plano de actividades e respectivas alterações;

b) Orçamento do município e orçamentos suplementares;

c) Contas de gerência do município;

d) Estrutura orgânica dos serviços municipais e dos quadros de pessoal permanente e suas alterações;

e) Contração de empréstimos;

f) Posturas que cominem multas e tabelas que criem ou alterem taxas;

g) Celebração de acordos com entidades exteriores ao Território;

h) Matérias constantes da última parte da alínea j) do n.º 1 do artigo 29.º

3. *As deliberações, a que se refere o número anterior, são enviadas à tutela acompanhadas do processo que as instruiu, após aprovação da Assembleia Municipal.*

4. *Compete ao Governador resolver os conflitos de competência entre os municípios e os órgãos da administração central.”*

2. No uso dos seus poderes de tutela correctiva compete ao Governador aprovar as deliberações das Assembleias Municipais sobre:

- a) *Plano de actividades e respectivas alterações;*
- b) *Orçamento do município e orçamentos suplementares;*
- c) *Contas de gerência do município;*
- d) *Estrutura orgânica dos serviços municipais e dos quadros de pessoal permanente e suas alterações;*
- e) *Contração de empréstimos;*
- f) *Posturas que cominem multas e tabelas que criem ou alterem taxas;*
- g) *Celebração de acordos com entidades exteriores ao Território;*
- h) *Matérias constantes da última parte da alínea j) do n.º 1 do artigo 29.º.*

3. *As deliberações, a que se refere o número anterior, são enviadas à tutela acompanhadas do processo que as instruiu, após aprovação da Assembleia Municipal.*

4. *Compete ao Governador resolver os conflitos de competência entre os municípios e os órgãos da administração central.”⁶¹*

* * *

No estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, o Chefe do Executivo delegou a tutela da ex-Câmara Provisória no Secretário para a Administração e Justiça através do Regulamento Administrativo n.º 6/1999, de 20 de

⁶¹ Alterado pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho.

Dezembro. Dispõe o artigo 2.º do respectivo Regulamento Administrativo, o seguinte:

“Secretário para a Administração e Justiça

1. O Secretário para a Administração e Justiça exerce as competências nas seguintes áreas da governação:

1) Administração Pública;

2) Assuntos cívicos e municipais⁶²;

3) Tradução e divulgação jurídicas;

4) Assuntos legislativos e de administração de justiça;

5) Reinserção social;

6) Identificação Civil e Criminal;

7) Orientação e coordenação dos sistemas registral e notarial;

8) Produção do Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau.

2. Para efeitos do número anterior, ficam na dependência hierárquica ou tutelar do Secretário para a Administração e Justiça, conforme aplicável, os serviços e entidades especificados no Anexo II ao presente regulamento administrativo, e que dele faz parte integrante.”

Pela redacção dos artigos 46.º e 47.º do Regime Jurídico dos Municípios (Lei n.º 24/88/M), compreendemos que as modalidades de tutela previstas compreendem a tutela inspectiva e a tutela integrativa, sendo óbvio que não se incluem os

⁶² O sublinhado é nosso.

seguintes poderes de tutela:

- o poder de tutela sancionatória;
- o poder de tutela substitutiva; e
- o poder de tutela revogatória.

Os artigos acima citados indicam claramente que **no âmbito da tutela, a entidade tutelar deve (ou zela por) assegurar a legalidade no procedimento e no conteúdo dos actos praticados pela entidade tutelada** (ex-Câmara Provisória, actualmente o IACM), **bem como a conveniência e a oportunidade das respectivas decisões**, correspondendo estas últimas à tutela de mérito. Por isso, dispõe o n.º 7 do artigo 30.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, o seguinte:

“7. O recurso para o plenário da Câmara Municipal pode ter por fundamento a ilegalidade, a inoportunidade ou a inconveniência da decisão e será apreciado no máximo até à segunda reunião do órgão após a sua recepção.”

As impugnações administrativas apresentadas à Câmara Municipal podiam ter por fundamento a inconveniência e a inoportunidade⁶³. Assim, cremos que, aquando da apresentação de recursos hierárquicos, estes poderiam lançar mão destes fundamentos. Ou seja, a entidade tutelar deveria ter exercido o seu poder tutelar nestas três vertentes (fiscalizando a **legalidade, a oportunidade e a conveniência**).

Sobre a tutela administrativa, iremos proceder a uma análise comparativa.

Alguns artigos da Lei n.º 24/88/M de Macau têm origem na legislação autárquica de Portugal, dos quais se destacam os seguintes:

⁶³ Em termos gerais, não se pode interpor recurso contencioso de actos (decisões) administrativos com este tipo de fundamento, nos termos do artigo 20.º do Código do Processo Administrativo Contencioso, que diz: “*Excepto disposição em contrário, o recurso contencioso é de mera legalidade e tem por finalidade a anulação dos actos recorridos ou a declaração da sua nulidade ou inexistência jurídica.*”

- (1) Artigo 6.º (*Princípio da independência*)⁶⁴;
- (2) N.º 7 do artigo 30.º (*O recurso para o plenário da Câmara Municipal pode ter por fundamento a ilegalidade, a inoportunidade ou a inconveniência*);
- (3) Alínea a) do n.º 1 do artigo 47.º (*A entidade tutelar zela pelo cumprimento da legalidade*).

Antigamente, em Portugal, o Governo exercia o poder tutelar sobre as assembleias municipais nas duas vertentes, nomeadamente, a tutela da legalidade e tutela de mérito. Posteriormente, o controlo da legalidade passou a ser a única forma de tutela exercida pelo Governo sobre os mesmos órgãos municipais, para fazer face ao desenvolvimento do sistema constitucional – para reforçar e alargar o poder local, bem como para concretizar os princípios da descentralização e da autonomia, tendo sido ainda criada a figura do representante do Governo junto dos órgãos municipais. Situação que, posteriormente, foi prevista expressamente na lei.

Dispõe o artigo 92.º da Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, de Portugal que:

“Enquanto autoridade tutelar, compete ao governador civil:

- a) *Velar pelo cumprimento das leis gerais do Estado por parte dos órgãos autárquicos;*
- b) *Promover a realização de inquéritos, se necessário através dos serviços da Administração Central, à actividade dos órgãos autárquicos e respectivos serviços, precedendo parecer do conselho distrital.”*

Neste sentido, segundo a doutrina e jurisprudência portuguesas, a tutela exercida pelo Governo sobre os órgãos municipais é meramente de legalidade, excluindo-se assim a tutela de mérito.

⁶⁴ Refere-se à legislação de Macau.

Ainda que se entenda ser aplicável esta teoria a Macau, somos da opinião de que é necessário ter em consideração a realidade de Macau: (1) O poder político dos órgãos municipais não é reconhecido; (2) O poder dos órgãos municipais foi reduzido, deixando estes de ter poder regulamentar externo, pelo que a tutela de mérito não está completamente excluída.

Nas palavras do juriconsulto alemão, Philipp Heck, *“Aquele que aplique uma norma, aplica o correspondente ordenamento jurídico; aquele que explique um preceito legal, explica o correspondente ordenamento jurídico”*, o que tem a sua razão de ser!

A par disso, tanto a pretensão da Câmara Municipal de elaborar em 2001 o Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas como a decisão tomada efectivamente sobre a atribuição de sepulturas deveriam ter constado do plano de actividades do ano de 2001. Em conformidade com o disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 47.º da Lei n.º 24/88/M, os planos de actividades e as alterações posteriores devem ser submetidas à aprovação da entidade tutelar – constituindo estas objecto da tutela, pelo que a entidade tutelar tem condições e fundamento para intervir no assunto.

Todavia, não existem documentos que façam referência à respectiva submissão ou aprovação. Caso tenha conhecimento do assunto, a entidade tutelar tem o poder de actuar e ainda de recusar a respectiva aprovação.

Por outro lado, ainda que seja da competência do presidente da Câmara Municipal deferir os pedidos de sepulturas, foi foco de atenção por parte da população a eventual existência de irregularidades na tomada de decisão sobre o deferimento dos pedidos em causa, uma vez que um dos beneficiários é familiar de um assessor do Gabinete da Secretária. Após a revelação do caso ao público, não foi possível apurar a verdade. É óbvio que está em causa o cumprimento rigoroso do princípio da imparcialidade. Face a esta situação e tendo em consideração o indivíduo envolvido, a natureza do caso e ainda a imagem de imparcialidade que

devem ter os serviços da Administração Pública, a entidade tutelar tinha condições para tomar melhores providências, partindo do pressuposto de que o princípio da imparcialidade é cumprido com rigor.

Sobre o princípio da imparcialidade⁶⁵, citamos as palavras do eminente jurista consultado versado em Direito Administrativo, Professor Doutor Freitas do Amaral:

*“Decorre do princípio da imparcialidade o dever de os órgãos e agentes administrativos não intervirem em procedimentos sempre que existam razões para que terceiros possam legitimamente suspeitar da isenção e da rectidão da sua conduta (...). O princípio da imparcialidade visa, igualmente, a protecção da confiança dos cidadãos na Administração Pública (...).”*⁶⁶

Por seu turno, o Professor Doutor Vieira de Andrade, num parecer jurídico não tornado público, considera que:

“(...) as garantias legais da imparcialidade administrativa funcionam como garantias da imagem e do bom nome da Administração, conjurando, através das proibições, situações de perigo, em que, além da tentação que se oferece ao agente, pode germinar a suspeita pública relativamente à falta de isenção dos órgãos administrativos. A protecção legal do bem jurídico imparcialidade alarga-se, assim, demarcando uma zona envolvente que se julga adequada a prevenir a respectiva lesão. Neste plano, a ilicitude e de perigo, bastando, para concluir pelo incumprimento das proibições, que se verifiquem os comportamentos susceptíveis de configurarem o perigo de aproveitamento ou do favorecimento pessoal, independentemente da verificação do dano, isto é, de uma violação efectiva do princípio da imparcialidade. Na verdade, a enunciação legal das hipóteses de impedimento, em concretização do princípio da imparcialidade, parece revelar a intenção de proibir, para além das actuações ‘parciais’, a própria criação de

⁶⁵ Dispõe o artigo 7.º do Código do Procedimento Administrativo que “No exercício da sua actividade, a Administração Pública deve tratar de forma justa e imparcial todos os que com ela entrem em relação.”

⁶⁶ Cfr. a sua obra “Os Princípios do Direito Administrativo”, páginas 59 e 72.

situações de perigo para a imparcialidade do agente administrativo. Por outras palavras, o ilícito definido nas normas de impedimento não é apenas o que corresponde à violação do bem jurídico da imparcialidade, mas, autonomamente, o que corresponde ao pôr-em-perigo essa mesma imparcialidade.”⁶⁷

Em relação à atribuição das dez sepulturas perpétuas por parte da ex-Câmara Provisória, a entidade tutelar deveria ter tomado em consideração uma série de questões fundamentais, tais como:

- (1) Será que foi cumprida a lei (do ponto de vista material e processual) no decorrer de todo o procedimento de autorização da atribuição de sepulturas?
- (2) Seria “oportuna” e “conveniente” a autorização dos pedidos de sepulturas numa altura em que a Câmara Provisória estava prestes a extinguir-se ⁶⁸ e a menos de 20 dias do término do mandato dos vereadores? Ou existiam razões especiais para se promover o tratamento urgente desses pedidos? Para além disso, todos os pedidos já aguardavam autorização por um longo período de tempo.
- (3) Numa altura em que esta entidade passava por grandes transformações (a ex-Câmara Provisória viria a ser substituída pelo IACM), a entidade tutelar poderia ter emitido orientações genéricas (não ordens, já que estas têm natureza diferente.), à ex-Câmara Provisória no sentido de esta se abster de tomar grandes decisões que poderiam vir a traduzir-se num encargo a longo prazo para a instituição recentemente criada. No caso de ser necessário tomar este tipo de decisão, a entidade tutelar deveria ter sido previamente notificada. Isto porque de acordo com o disposto no artigo 95.º da Lei Básica, os órgãos municipais continuam a ser incumbidos pelo Governo de servir a população, o que não corresponde à independência que

⁶⁷ Vide o seu parecer, página 7.

⁶⁸ Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 17/2001, de 17 de Dezembro, “São extintos o Município de Macau Provisório e o Município das Ilhas Provisório e dissolvidos os respectivos órgãos municipais provisórios.”

em Portugal é garantida a nível constitucional⁶⁹. Desta forma, o Governo tem o poder de emitir orientações genéricas, com vista a garantir a legalidade da Administração.

- (4) Ao ter tomado conhecimento do respectivo assunto, a entidade tutelar tomou ou não medidas para se inteirar do mesmo?
- (5) Após a revelação do assunto por parte da comunicação social, a entidade tutelar da ex-Câmara Provisória e do IACM emitiu, no dia seguinte, um esclarecimento escrito não tendo, no entanto, anunciado medidas concretas para a realização de uma investigação objectiva e independente (instruindo a entidade tutelada para proceder a uma investigação, por exemplo). Terá sido essa a única ou a melhor medida para tratar o assunto?
- (6) De acordo com o disposto no artigo 46.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, existiriam ou não condições para solicitar ao Chefe do Executivo a avocação da respectiva tutela e propor ao mesmo a instrução de um processo de inquérito administrativo, no intuito de repor a verdade dos factos?
- (7) Visto existirem rumores de que um assessor do Gabinete de um Secretário se encontrava envolvido no assunto, antes de ser averiguado o caso, o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais deveria ter respondido perante o público, uma vez que este está na posse de todas as informações escritas existentes sobre o assunto e, a par disso, a maioria dos trabalhadores directa ou indirectamente envolvidos no tratamento do assunto ainda exerciam funções no IACM. Daí que deveria ter sido o IACM a realizar o respectivo esclarecimento ou a proceder a uma investigação interna. No entanto, até agora, segundo as informações obtidas pelo CCAC, o IACM não tomou quaisquer diligências sobre esta

⁶⁹ De facto, em Portugal, também se assistiu à alteração da tutela exercida pelo Governo sobre os órgãos municipais, no âmbito da legalidade e do mérito, e que passou a consistir meramente no controlo da legalidade.

matéria.

Importa acrescentar que de acordo com as informações complementares prestadas pelo Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça no primeiro decêndio de Julho, o IACM instruiu em Outubro de 2010 um processo de investigação sumária, cujo objecto de investigação não foi a atribuição de sepulturas, mas sim a existência de irregularidades por parte do pessoal no que se refere à revelação dos documentos internos a terceiros, não estando este, assim, relacionado com o presente processo de investigação. Mais considerando que foi instruído um processo de investigação por parte do Ministério Público, não aprofundamos mais a análise da mesma questão.

- (8) Para além disso, nos termos do artigo 47.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, **um dos meios à disposição para o exercício dos poderes de tutela consistia na análise das actas dos órgãos municipais. A par disso, conforme o n.º 5 do artigo 12.º do mesmo diploma, “as actas devem ser remetidas à entidade tutelar no prazo de cinco dias após a sua aprovação.”** Relativamente à atribuição das referidas sepulturas, a conclusão será uma das seguintes:

- a) **A Câmara Municipal submeteu as respectivas actas (onde foram aprovados os dez pedidos de sepulturas, com base no Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas) à entidade tutelar. No entanto, a entidade tutelar, ou não procedeu à respectiva apreciação, ou procedeu a uma apreciação deficiente, não tendo detectado qualquer problema. Neste caso, a entidade tutelar deveria assumir a respectiva responsabilidade;**
- b) **Uma outra possibilidade é a de a Câmara Municipal não ter submetido à entidade tutelar as suas actas, devendo neste caso as respectivas responsabilidades ser imputadas ao Presidente da Câmara Municipal** que autorizou as atribuições de sepulturas em

causa; **no entanto, a entidade tutelar teria o dever de pedir a submissão das respectivas actas por parte da entidade tutelada.**

(9) Por outro lado, perante esta situação, consideramos que se deve cumprir o disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 50.º do Código do Procedimento Administrativo, que a seguir se transcreve:

“1. O titular de órgão ou agente deve pedir dispensa de intervir no procedimento quando ocorra circunstância pela qual possa razoavelmente suspeitar-se da sua isenção ou da rectidão da sua conduta, e designadamente:

(...)

d) Se houver inimizade grave ou grande intimidade entre o titular do órgão ou agente, ou o seu cônjuge e a pessoa com interesse directo no procedimento, acto ou contrato.

(...)”

Depois de verificar todos os documentos disponibilizados e de proceder a uma análise profunda da matéria, concluímos que a respectiva tutela não foi suficiente, ainda que objectivamente existissem condições para a reforçar.

* * *

8. Existência de situações de impedimento

Em relação à questão de impedimento ou conflito de interesse, dispõe o artigo 46.º do vigente Código do Procedimento Administrativo, que:

“1. Nenhum titular de órgão ou agente da Administração Pública pode intervir em procedimento administrativo, ou em acto ou contrato de direito público ou privado da Administração, nos casos seguintes:

a) Quando nele tenha interesse, por si, como representante ou como gestor de negócios de outra pessoa;

b) Quando, por si, ou como representante de outra pessoa, nele tenha interesse o seu cônjuge, algum parente ou afim em linha recta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum;

c) Quando, por si, ou como representante de outra pessoa, tenha interesse em questão semelhante à que deva ser decidida, ou quando tal situação se verifique em relação à pessoa abrangida pela alínea anterior;

d) Quando tenha intervindo no procedimento como perito ou mandatário ou haja dado parecer sobre questão a resolver;

e) Quando tenha actuado no procedimento como perito ou mandatário o seu cônjuge, parente ou afim em linha recta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum;

f) Quando contra ele, seu cônjuge ou parente em linha recta esteja intentada acção judicial proposta por interessado ou pelo respectivo cônjuge;

g) Quando se trate de recurso de decisão proferida por si, ou com a sua intervenção, ou proferida por qualquer das pessoas referidas na alínea b) ou com

intervenção destas;

h) Quando se trate de questão relativa a um particular que seja membro de uma associação de defesa de interesses económicos ou afins, da qual também faça parte o titular do órgão ou agente.

2. Excluem-se do disposto no número anterior as intervenções que se traduzam em actos de mero expediente, designadamente actos certificativos.”

No presente processo, são de salientar os seguintes pontos:

- (1) Suspeitava-se que uma das dez sepulturas atribuídas teria sido atribuída a um familiar de um assessor do Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça. No entanto, quem tinha o poder de autorizar a respectiva atribuição não era a entidade tutelar (Secretária), mas sim o Presidente da Câmara Municipal (a quem foram subdelegados os respectivos poderes). Neste sentido, não se verifica qualquer situação de impedimento pela existência de relações familiares.
- (2) Em relação à questão de saber se existiram razões especiais que tivessem levado a entidade com o poder de autorização a tomar uma decisão contrária à lei ou aos critérios já existentes (que podiam ser critérios internos definidos pelo próprio), visto que já se passaram 10 anos, é muito difícil proceder à respectiva investigação e, a par disso, existe uma outra questão jurídica que lhe está relacionada, nomeadamente o termo do prazo de prescrição do procedimento penal, o qual será analisado abaixo.
- (3) Após a análise de todas as provas constantes do processo, não se detectou qualquer violação ao regime de impedimentos.

Com efeito, constitui razão de impedimento apenas a situação em que se verifica a existência de relações familiares ou de interesses entre o indivíduo que possui o poder de decisão e o requeente. No entanto, no presente processo não se

verifica esta situação.

* * *

9. Existência de abuso de poder e prescrição do procedimento penal

Em relação ao conceito de abuso de poder, prevê o artigo 347.º do Código Penal o seguinte:

“O funcionário que, fora dos casos previstos nos artigos anteriores, abusar de poderes ou violar deveres inerentes às suas funções, com intenção de obter, para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou de causar prejuízo a outra pessoa, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.”

Este artigo prevê vários requisitos para a consumação deste tipo de crime, designadamente:

- (1) abusar de poderes inerentes às suas funções (ou violar deveres inerentes às suas funções);
- (2) ter intenção de obter, para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou de causar prejuízo a outrem;
- (3) praticar o respectivo acto com dolo.

A intenção do legislador, na tipificação deste crime, é assegurar que os funcionários públicos actuem, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios jurídicos fundamentais, especialmente, os princípios da igualdade, da imparcialidade, da justiça e da proporcionalidade. Os poderes e deveres a que se refere o presente artigo são os poderes e deveres adstritos às funções dos funcionários públicos. Assim, várias situações são passíveis de constituir abuso de poder, nomeadamente as seguintes:

- (1) Exceder os limites dos poderes conferidos (com o pressuposto de que aos funcionários públicos foram atribuídas competências) (incompetência relativa);

(2) Não cumprir a lei ou ultrapassar o âmbito legal (violação da lei), e

(3) Usar os respectivos poderes para fim diverso daquele para o qual eles lhe foram conferidos. (desvio de poder).

A jurisprudência e a doutrina é unânime em considerar que se a entidade que não tem competência originária para lidar com determinado assunto (incompetência absoluta) toma uma decisão sobre o mesmo, ela actua em usurpação de poderes, o que não é o mesmo que abuso de poder, constituindo esse acto uma outra ilegalidade.

Em relação aos deveres, todos os funcionários públicos devem cumprir no exercício das suas funções, os deveres gerais e os deveres especiais, definidos de acordo com as especificidades das respectivas funções.

Para além disso, quanto ao benefício ilegítimo, o legislador admite que este possa assumir natureza patrimonial ou não patrimonial, traduzindo-se este na prática de abuso de poder, sendo, de qualquer forma, lesivo do bom funcionamento da Administração ou do princípio da justiça e da imparcialidade.

A par disso, em relação ao prejuízo a terceiros, também o legislador não exige que o mesmo seja patrimonial ou que se verifique relativamente à Administração, concedendo que essa intenção de provocar prejuízo se possa dirigir aos destinatários do acto.

Pelo exposto, visto que a entidade tutelar não tem o poder de autorizar a atribuição de sepulturas e que o respectivo procedimento é da responsabilidade e foi de facto decidido pelo Presidente da ex-Câmara Provisória, não há condições, na presente fase, para comprovar a prática de abuso de poder por parte da entidade tutelar.

Para além disso, é de salientar um ponto ainda mais importante:

Caso se venham a obter provas da prática de abuso de poder, o seu agente, contudo, já não poderá ser criminalmente responsabilizado, **considerando que os casos em questão tiveram lugar em 2000/2001 e o prazo de prescrição do procedimento penal é de 5 anos. Assim, o respectivo procedimento penal já se extinguiu.**

Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 110.º do Código Penal:

“1. O procedimento penal extingue-se, por efeito de prescrição, logo que sobre a prática do crime tiverem decorrido os seguintes prazos:

a) 20 anos, quando se tratar de crimes puníveis com pena de prisão cujo limite máximo for superior a 15 anos;

b) 15 anos, quando se tratar de crimes puníveis com pena de prisão cujo limite máximo for superior a 10 anos, mas que não exceda 15 anos;

c) 10 anos, quando se tratar de crimes puníveis com pena de prisão cujo limite máximo for igual ou superior a 5 anos, mas que não exceda 10 anos;

d) 5 anos, quando se tratar de crimes puníveis com pena de prisão cujo limite máximo for igual ou superior a 1 ano, mas inferior a 5 anos;

e) 2 anos, nos casos restantes.

2. Para efeitos do disposto no número anterior, na determinação do máximo da pena aplicável a cada crime são tomados em conta os elementos que pertençam ao tipo de crime, mas não as circunstâncias agravantes ou atenuantes.

3. Quando a lei estabelecer para qualquer crime, em alternativa, pena de prisão ou de multa, só a primeira é considerada para efeitos do disposto neste artigo.”

Nestes termos, **reportando-se os casos a Dezembro de 2001, o respectivo procedimento penal deveria ter sido instruído até Dezembro de 2006, considerando-se prescrito o procedimento penal após esta data.**

Segundo as informações obtidas, até Dezembro de 2006 não se instruiu qualquer procedimento de investigação criminal sobre o assunto, pelo que se considera extinto o respectivo procedimento criminal.

* * *

Quanto à responsabilidade disciplinar, o prazo de prescrição do respectivo procedimento também já se extinguiu, nos termos do artigo 289.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, que prevê que:

“1. O procedimento disciplinar prescreve passados 3 anos sobre a data em que a falta houver sido cometida.

*2. Se o facto qualificado de infracção disciplinar for também considerado infracção penal e os prazos de prescrição do procedimento criminal forem superiores a 3 anos, **aplicar-se-ão ao procedimento disciplinar os prazos estabelecidos na lei penal.***

3. Se antes do decurso do prazo prescricional referido no n.º 1 for praticado relativamente à infracção qualquer acto instrutório com efectiva incidência na marcha do processo, a prescrição conta-se desde o dia em que tiver sido praticado o último acto.

4. Suspendem o prazo prescricional a instauração dos processos de sindicância e de averiguações e ainda a instauração dos processos de inquérito e disciplinar, mesmo que não tenham sido dirigidos contra o funcionário ou agente a quem a prescrição aproveite, mas nos quais venham a apurar-se faltas de que seja responsável.”

Mesmo aplicando-se, de acordo com o disposto neste artigo, o prazo previsto

para a prescrição do procedimento criminal (que no caso é de 5 anos), este prazo, como vimos acima, também já se extinguiu.

* * *

10. Instauração de outros processos de investigação criminal relacionados com o assunto das sepulturas

Segundo informações disponibilizadas pelo Ministério Público, já foram instruídos os respectivos processos de investigação criminal, estando um deles relacionado com a prática do “crime de recusa de cooperação” (*vide* o artigo 346.º do Código Penal).

Dispõe o artigo 346.º do Código Penal, o seguinte:

“O funcionário que, tendo recebido requisição legal de autoridade competente para prestar a devida cooperação à administração da justiça ou a qualquer serviço público, se recusar a prestá-la, ou sem motivo legítimo a não prestar, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias.”

Estas foram as consequências da atribuição de sepulturas. Tendo em conta que o Ministério Público já procedeu à instrução dos competentes processos de investigação, o Comissariado não irá intervir neste assunto (por extravar as competências do CCAC).

* * *

B- Segundo caso – Queixa particular

1. Motivo de queixa

1. A Sr.^a Al(...) (queixosa) alegou que, no tratamento de pedidos formulados por parte da sua irmã e da própria, o IACM tomou medidas incorrectas, fazendo constar da proposta n.º 016/SAL/2010 do IACM informações falsas, ocultando assim a verdade.
2. A Sr.^a Al(...) afirmou que a sua irmã solicitou sempre a compra de sepultura a título perpétuo enquanto que a Sr.^a Al(...) solicitou a atribuição do direito de uso perpétuo de sepultura (todos os pedidos visaram a mesma sepultura mas foram apresentados em momentos diferentes).
3. O IACM propôs o indeferimento dos pedidos acima referidos. E, posteriormente, com base na mesma proposta, em 17 de Dezembro de 2009, o Chefe do Executivo indeferiu os mesmos.
4. Face ao indeferimento do seu pedido, a queixosa Sr.^a Al(...) considerou a fundamentação apresentada insuficiente e sem critérios, tendo por isso, para fazer valer os seus direitos, citado o caso das dez sepulturas atribuídas em 2001. Sobre estas, alegou a queixosa que foram atribuídas ilegalmente. No seu caso, considerou que tinha, pelo contrário, condições para conseguir a sepultura perpétua.
5. A queixosa acrescentou ainda que os seus pedidos não foram ambos indeferidos pelo 2.º Chefe do Executivo, já que os mesmos foram apresentados em 21 de Dezembro de 2009 e em 11 de Janeiro de 2010, este último já no decurso do mandato do actual Chefe do Executivo.
6. Daí que a proposta n.º 016/SAL/2010 do IACM, invocada no indeferimento do respectivo pedido por parte do ex-Chefe do Executivo em 17 de Dezembro de

2009, não corresponda à verdade, uma vez que a queixosa só formulou o respectivo pedido no decurso do 3.º Governo da RAEM.

7. A queixosa alegou ainda a violação do artigo 11.º do Código do Procedimento Administrativo por parte do IACM, que prevê o seguinte:

“1. Os órgãos administrativos têm o dever de se pronunciar sobre todos os assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados pelos particulares, e nomeadamente:

a) Sobre os assuntos que lhes disserem directamente respeito;

b) Sobre quaisquer petições, representações, queixas, reclamações ou recursos formulados em defesa da legalidade ou do interesse geral.

2. Não existe o dever de decisão quando, há menos de dois anos contados desde a prática do acto até à data da apresentação do requerimento, o órgão competente tenha praticado um acto administrativo sobre o mesmo pedido formulado pelo mesmo particular com os mesmos fundamentos.”

8. A queixosa citou um outro caso também ocorrido em 2001, alegando que foi solicitado a alguém por parte da ex-Câmara Provisória o pagamento de MOP\$30.000,00 pela aquisição de sepultura perpétua. A queixosa considerou que este não foi um caso normal de autorização de pedido de sepultura.

9. Finalmente, a queixosa solicitou aos órgãos competentes que reconhecessem o seu direito e autorizassem o seu pedido de arrendamento perpétuo de sepultura.

* * *

2. Análise e sumário

Em relação à queixa apresentada pela Sr.^a Al(...), após a análise dos elementos

disponibilizados, concluímos o seguinte:

1. A sepultura solicitada por parte da Sr.^a Al(...) não corresponde a nenhuma das dez sepulturas acima referidas, não existindo, por isso, qualquer relação entre os pedidos. Ou seja, a autorização dos dez pedidos de sepulturas não prejudicou directamente os direitos e interesses da Sr.^a Al(...).
2. O facto de existirem vícios no procedimento ou nos critérios de autorização aplicados aos dez pedidos de sepulturas não pode aproveitar ao pedido formulado pela Sr.^a Al(...). Quer dizer, não se pode invocar a ilegalidade ou irregularidade praticada pelos funcionários da Administração como fundamento na atribuição de sepultura à Sr.^a Al(...).
3. Em relação à transformação do pedido de compra de sepultura, formulado pela irmã da Sr.^a Al(...), em pedido de uso prolongado de sepultura sem que de tal tenha sido dado conhecimento à requerente, estamos, na verdade, perante irregularidades e até ilegalidades no respectivo procedimento. No entanto, a Sr.^a Al(...) deveria ter lançado mão, em tempo oportuno, dos meios de impugnação disponíveis: o recurso hierárquico administrativo ou o recurso contencioso administrativo. A Sr.^a Al(...) nunca recorreu a nenhum deles tendo deixado passar os respectivos prazos.
4. A Sr.^a Al(...) escolheu apresentar uma exposição ao Chefe do Executivo, sobre a qual este tomou posição em 17 de Dezembro de 2009. Entretanto, a Sr.^a Al(...) nunca interpôs recurso contencioso desta decisão, tendo a mesma, por isso, se convertido em acto definitivo, insusceptível de modificação.
5. Na realidade, o primeiro pedido da Sr.^a Al(...) não foi indeferido pelo 2.º Chefe do Executivo, já que a mesma o formulou em 21 de Dezembro de 2009, tendo em 11 de Janeiro de 2010, no decurso do mandato do actual Chefe do Executivo, apresentado o segundo pedido que foi pelo mesmo indeferido em 3 de Fevereiro de 2010.

6. Se por uma lado a Sr.^a Al(...) alegou a existência de ilegalidades nos casos de autorização de pedidos de sepulturas em 2001, considerando que os seus efeitos se prolongam até hoje, por outro considerou que se deveriam aplicar esses mesmos critérios utilizados em 2001 na apreciação do seu pedido. No entanto, isso não é possível. A requerente não pode solicitar à Administração a tomada de decisão com base em critérios “ilegais” ou “irregulares”.
7. Por outro lado, na queixa da Sr.^a Al(...), alegou-se que o seu pedido fora tratado de forma irregular ou até ilegal e que, a par disso, a entidade tutelar do IACM não revelara a verdade. Na realidade, segundo os materiais fornecidos pelo IACM, este terá enviado, em 5 de Março de 2010, as informações relacionadas com a respectiva sepultura e o pedido da requerente ao Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça (*vide* o ofício n.º 013/VPD/2010). Pelo que, em Agosto desse ano, a entidade tutelar deveria conhecer os desenvolvimentos do respectivo caso.
8. Visto que o pedido e o recurso da queixosa já foram decididos por despacho do Chefe do Executivo e que, na actual fase, não existem novas informações nem foram apresentados ao CCAC novos pedidos, não existe a necessidade de tomar quaisquer outras diligências.

* * *

Parte V: Conclusão

De acordo com o exposto no presente relatório, a conclusão do CCAC é a seguinte:

I- A decisão de autorização do Presidente da ex-Câmara Provisória:

Vícios procedimentais

1. O Presidente da ex-Câmara Provisória não adoptou, no tratamento do respectivo

pedido, o procedimento normal, **nem publicou a data de entrada em vigor do Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas nem a data do termo do prazo de apresentação de candidaturas**, para que a população em geral tomasse conhecimento e formulasse os respectivos pedidos.

2. O procedimento e **os critérios utilizados** na tomada de decisão por parte do Presidente da ex-Câmara Provisória sobre os dez pedidos de sepulturas perpétuas **não foram claros** nem a respectiva fundamentação foi explícita. A par disso, **não se indicou, com clareza, a razão da mudança de posição** (inicialmente os referidos pedidos não haviam sido autorizados mas, a final, acabaram por sê-lo).

Vícios materiais

3. Na tomada de autorização por parte do Presidente da ex-Câmara Provisória em relação aos pedidos das dez sepulturas perpétuas, **não houve critérios objectivos e claros nem se indicou a fundamentação concreta para a autorização**.
4. **Em relação ao tratamento dos pedidos das respectivas sepulturas, suspeitou-se da eventualidade da autorização ter sido “feita por medida”**, já que só foram definidos os critérios e o procedimento para a referida autorização após conhecimento dos dados de todos os requerentes, **violando assim os princípios de igualdade e de justiça**.
5. Aquando da apreciação dos dez pedidos de sepulturas, não houve qualquer cuidado em confirmar a legalidade das regras definidas nem ponderada a existência de qualquer conflito normativo.
6. **Ao se tomar a referida decisão, não se indicou claramente o teor e o âmbito da autorização** (se se reportava à atribuição de sepultura perpétua ou ao arrendamento perpétuo de sepultura).
7. Aquando da tomada de uma decisão contrária à proposta apresentada por um subordinado (a decisão refere-se ao despacho de Dezembro de 2000), **não se**

apresentou qualquer explicação ou esclarecimento, violando assim a alínea d) do n.º 1 do artigo 114.º do Código do Procedimento Administrativo.

8. Para além de violar a lei, **a respectiva decisão, tomada pelo Presidente da Câmara Municipal, foi também inconveniente e inoportuna**⁷⁰, dado que naquela altura faltava apenas duas semanas para o termo do seu mandato.
9. Enquanto Presidente da Câmara Municipal, este **não cumpriu os seus deveres de assegurar o cumprimento da lei por parte de todas as unidades e de todo o pessoal deste órgão municipal**.

* * *

II- O Papel da Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial e questões subjacentes:

1. Não conhecendo as suas próprias competências, **a Comissão propôs a elaboração do regulamento em desrespeito da lei. Isso mostrou um insuficiente cumprimento da lei, impulsionando ainda, indirectamente, a prática de actos ilegais por terceiros**.
2. **Não desempenhou as suas funções de assegurar e fiscalizar a legalidade administrativa de todas as unidades municipais e dos titulares dos respectivos cargos**.
3. Numa altura em que só faltavam menos de 15 dias para o termo do mandato, **a Comissão propôs uma medida importante e de grande relevância**. Em termos políticos e de legalidade, **tal acto foi inoportuno e inconveniente** (para além de ilegal).

* * *

⁷⁰ Se tivesse sido publicado o respectivo regulamento nos termos da lei, a decisão tomada relativamente aos pedidos de sepulturas em Dezembro de 2001 teria sido totalmente impossível.

III- Sobre a entidade tutelar dos órgãos municipais:

1. No uso dos poderes de tutela, a entidade tutelar não conseguiu garantir o cumprimento rigoroso do princípio da legalidade por parte da entidade tutelada.
2. Através da análise da acta, a entidade tutelar deveria ter condições objectivas tanto para tomar medidas para prevenir a tomada de decisões ilegais, “inoportunas” e “inconvenientes”, nomeadamente no que se refere à aprovação do regulamento interno atrás referido por parte da ex-Câmara Provisória, antes da sua extinção, como para verificar a legalidade das actividades da Câmara Municipal e o projecto de alterações por ela apresentado.
3. Segundo o que foi revelado pelo presente Relatório, verifica-se efectivamente a existência de diversas irregularidades na atribuição de sepulturas, o que contraria os “esclarecimentos” então prestados.
4. Após o assunto ter sido tornado público, **para além de emitir esclarecimento em nota de imprensa, a entidade tutelar deveria, de acordo com a lei, ter promovido a tomada de outras diligências (deveria ter instruído o IACM para que procedesse a uma investigação e à revisão do respectivo procedimento, por exemplo) e ainda informado o público das medidas tomadas e de demais informações relevantes.**
5. Com vista a manter a imagem dos serviços da Administração Pública e a cumprir o princípio da imparcialidade, a entidade tutelar deveria ter solicitado por escrito ao Chefe do Executivo, de acordo com o disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 50.º do Código do Procedimento Administrativo, que nomeasse pessoal para proceder a uma investigação independente sobre o assunto⁷¹, procedendo-se simultaneamente à divulgação da tomada da referida providência junto do público.

⁷¹ Pode ser citado o artigo 354.º ou 357.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau.

* * *

IV- Sobre a queixa particular:

1. Os critérios utilizados na atribuição ilegal das dez sepulturas não podiam ser considerados para a apreciação do pedido formulado pela requerente.
2. Em relação ao tratamento irregular do pedido por parte do IACM, a requerente deveria ter lançado mão do recurso hierárquico ou contencioso para defender os seus próprios direitos e interesses, não deixando expirar o respectivo prazo.
3. Visto que o Chefe do Executivo já tomou uma decisão sobre o pedido da requerente e esta não interpôs recurso contencioso da mesma, o presente caso já foi decidido. Para além disso, de momento, não existem informações adicionais que possam comprovar a ilegalidade (nulidade) da respectiva decisão. Por isso, não existem condições para que o CCAC se volte a pronunciar sobre a queixa em questão.

Conclusão:

1. Nestes termos, devido à extinção da ex-Câmara Provisória, **à desvinculação do pessoal que tomou a respectiva decisão, bem como à prescrição do procedimento criminal relativamente à alegada prática de crime de abuso de poder, bem como à prescrição do procedimento disciplinar que ao caso coubesse**, na actual fase, não existe fundamentação legal para que se continue a acompanhar o respectivo processo. A par disso, pelo facto de a decisão sobre a atribuição das respectivas sepulturas já ter sido executada há cerca de 10 anos, torna-se impossível repor a situação anteriormente existente. No entanto, o presente processo serve o propósito de alertar o IACM, já que este ainda detém competências no âmbito dos assuntos relacionados com os cemitérios e sepulturas. Para além disso, verificando-se ainda espaço para o esclarecimento de dúvidas, deverá o Serviço competente tomar as devidas medidas de acompanhamento, no

intuito de elevar a eficiência e aperfeiçoar os procedimentos.

2. Dispõe o artigo 59.º da Lei Básica que “*A Região Administrativa Especial de Macau dispõe de um Comissariado contra a Corrupção que funciona como órgão independente. O Comissário contra a Corrupção responde perante o Chefe do Executivo*”. Considerando que da presente investigação resulta a implicação da entidade tutelar e do pessoal do Gabinete da Secretária, que a mesma está a ser seguida com interesse por parte do público, e a fim de assegurar o cumprimento do princípio da neutralidade e da imparcialidade por parte dos serviços da Administração Pública, venho nos termos do disposto nas alíneas 4) e 8) do artigo 4.º da Lei n.º 10/2000 (Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau)⁷², solicitar a Sua Excelência o Chefe do Executivo a emissão de despacho. Caso seja proferido despacho de concordância, o CCAC irá notificar a entidade tutelar do IACM e o queixoso do teor do Relatório e ainda proceder à sua divulgação ao público pelas formas adequadas.

* * *

Finalmente, determino o seguinte:

Comunique-se o teor do presente relatório a Sua Excelência o Chefe do Executivo.

* * *

⁷² Dispõe o artigo 4.º da Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto, (Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau) que “*Compete ao Comissariado contra a Corrupção: (...) 4) Promover e requisitar a realização de inquéritos, sindicâncias, diligências de investigação ou outras tendentes a averiguar da legalidade de actos ou procedimentos administrativos, no âmbito das relações entre as entidades públicas e os particulares; (...) 8) Dar conhecimento do resultado das suas principais averiguações ao Chefe do Executivo e comunicar-lhe os actos praticados por titulares dos principais cargos e dos outros cargos referidos na alínea a) do n.º 2 do artigo 336.º do Código Penal que se enquadrem no âmbito das suas atribuições; (...).*”

Após a emissão de despacho por parte do Chefe do Executivo, o CCAC dará o devido acompanhamento ao caso.

* * *

O Comissário,

Fong Man Chong
Agosto de 2011

Nota: Tendo merecido a devida concordância por despacho do Chefe do Executivo, o presente relatório é divulgado em 8 de Setembro de 2011, via internet, para conhecimento público.