

Segundo relatório sobre a análise efectuada à queixa
relacionada com a omissão administrativa e às respectivas
diligências para fiscalizar a atribuição de apoio financeiro
pelos Serviços Públicos a associações / indivíduos

*

Nota prévia: O presente Relatório ficou concluído em Maio de 2013. No entanto, tendo em atenção as queixas entretanto recebidas pelo CCAC referentes à atribuição de apoio financeiro pelos Serviços Públicos a associações e particulares, e a fim de conhecer melhor o assunto tratado nessas mesmas queixas, nomeadamente o critério de atribuição de subsídios pelos Serviços Públicos, os respectivos procedimentos e as medidas que permitem o seu controlo, o CCAC resolveu proceder à análise das referidas queixas com vista à sua resolução, o que lhe permitiria obter um conhecimento relativamente profundo e global sobre a atribuição de subsídios do Governo a associações e particulares antes de dar continuidade ao tratamento do presente caso. Partindo do princípio de que o CCAC funciona como órgão independente e desenvolve com independência o seu trabalho de investigação, e em observância ao princípio da discussão, representantes do Governo e do CCAC reuniram-se posteriormente para a discussão do assunto relativo à atribuição de apoios financeiros a associações por parte dos Serviços Públicos, o que permitiu ao CCAC conhecer de forma clara a posição e o entendimento do Governo sobre esta matéria.

Seguidamente, o CCAC concluiu a análise do presente caso, cumprindo os procedimentos estabelecidos, e notificou o queixoso do teor do presente relatório. Do mesmo modo, o CCAC resolveu tornar público o conteúdo do relatório, por forma a que o público ficasse melhor elucidado sobre o assunto.

*

Parte I: Assunto

1. A Associação Novo Macau, adiante designada por queixosa, apresentou em 11 de Setembro de 2012 uma queixa ao CCAC, alegando a existência de uma omissão administrativa no que se refere à concretização do previsto no artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto e solicitando a intervenção do CCAC com vista ao cumprimento do estatuído no citado diploma.
2. Realizadas as investigações e análise, o CCAC elaborou o respectivo relatório e notificou em 8 de Novembro de 2012 a queixosa.
3. A queixosa dirigiu ao CCAC uma carta datada de 17 de Janeiro de 2013 (que no original, por lapso, faz referência a 2012) com o seguinte conteúdo:

“A Associação Novo Macau apresentou em 11 de Setembro de 2012 uma queixa ao Comissariado contra a Corrupção (CCAC), alegando o não cumprimento por parte do Governo da RAEM, desde a transferência de poderes, do disposto no artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M, lei que regula o direito de associação, nomeadamente no que se refere à fixação, anualmente, de um valor para efeito de publicação das contas na imprensa local no prazo de um mês por parte das associações que beneficiem de subsídios de entidades públicas em montante superior àquele valor.

Em finais de 2012, a Associação Novo Macau recebeu o resultado da análise efectuada pelo CCAC. No entanto, o CCAC errou ao entender que a publicação no Boletim Oficial da RAEM dos subsídios atribuídos a associações por parte dos Serviços Públicos de acordo com o Despacho n.º 54/GM/97 já é uma forma de

concretização do disposto na Lei n.º 2/99/M.

Surpreendida com tal entendimento errado do CCAC, a Associação Novo Macau vem por este meio apelar ao CCAC para que proceda imediatamente à sua reparação, por forma a ir ao encontro das expectativas da população. Neste contexto, declara-se o seguinte:

- 1. Em 11 de Setembro de 2012, a Associação Novo Macau apresentou uma queixa ao CCAC, solicitando o cumprimento do disposto no artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M, lei que regula o direito de associação, por forma a que as associações que beneficiem de subsídios de elevado valor publiquem, todos os anos e por iniciativa própria, as suas contas na imprensa local. É indubitável que constituem objecto da publicação as receitas e despesas próprias das associações (incluindo despesas decorrentes das suas actividades, rendas dos escritórios das associações, despesas com o pessoal e diversos subsídios concedidos pelo Governo, etc.), enquanto que no Despacho n.º 54/GM/97 está prevista apenas a publicação no Boletim Oficial da RAEM dos itens subsidiados pelos Serviços Públicos. Daí a diferença substancial em termos do teor das duas normas;*
- 2. A Lei n.º 2/99/M (nomeadamente a cláusula que impõe às associações que publiquem anualmente, e por iniciativa própria, as suas contas na imprensa local) tem um valor hierarquicamente superior ao do Despacho n.º 54/GM/97, não podendo este substituir aquela;*
- 3. Numa resposta dada à Associação Novo Macau, o CCAC entendeu que a publicação no Boletim Oficial da RAEM dos subsídios atribuídos a associações por parte dos Serviços Públicos de acordo com o Despacho n.º*

54/GM/97 já é uma forma de concretização do disposto na Lei n.º 2/99/M, entendimento este que é um erro evidente;

4. *Surpreendida com a resposta dada pelo CCAC, onde se verifica um erro evidente do CCAC, a Associação Novo Macau vem por este meio lançar um apelo para que se proceda imediatamente à sua reparação.*

O Presidente da Direcção da Associação Novo Macau

Chao Teng Hei

17 de Janeiro de 2012¹”

4. *Quid Juris?*

** * **

Parte II: Análise

1. Qualquer queixoso deve expor na sua queixa o seu ponto de vista e os respectivos argumentos (mesmo que sejam incompletos) e ainda os factos concretos ou ponto de vista jurídico enquanto fundamentos da queixa. O presente caso não constitui excepção.
2. É de notar que para decidir se o ponto de vista do queixoso está correcto ou não e ainda se existe ou não razão na sua queixa, é necessário que a entidade de investigação proceda a uma investigação global e profunda, à recolha de provas e à respectiva análise. A entidade responsável pelo tratamento de queixas deve

¹ Há lapso no original da exposição da queixosa, onde se lê “2012”, deve ler-se “2013”.

proceder à apreciação e análise da respectiva queixa de acordo com a lei, caso contrário, não passa de uma entidade “marioneta” que aceita sistematicamente as opiniões apresentadas pelo queixoso. Em situações extremas, é possível que o organismo responsável pelo tratamento de queixas seja culpabilizado pela ilegalidade da actuação ou omissão administrativa. Como tal, dispõe o artigo 85.º do Código de Procedimento Administrativo que:

“Artigo 85.º

(Direcção da instrução)

1. *A direcção da instrução cabe ao órgão competente para a decisão*, salvo o disposto nos diplomas orgânicos dos serviços públicos ou em preceitos especiais.
2. *O órgão competente para a decisão pode delegar a competência para a direcção da instrução em subordinado seu, excepto nos casos em que a lei imponha a sua direcção pessoal.*
3. *O órgão competente para dirigir a instrução pode encarregar subordinado seu da realização de diligências instrutórias específicas.*
4. *Nos órgãos colegiais, as delegações previstas no n.º 2 podem ser conferidas a membros do órgão ou a agente dele dependente.”*

Dispõe ainda aquele diploma, no seu artigo 86.º, n.º 1, que:

“Artigo 86.º

(Factos sujeitos a prova)

1. *O órgão competente deve procurar averiguar todos os factos cujo conhecimento seja conveniente para a justa e rápida decisão do*

procedimento, podendo, para o efeito, recorrer a todos os meios de prova admitidos em direito.

2. (...).
3. (...)"
3. O CCAC respeita os diferentes entendimentos e opiniões apresentadas pela queixosa. No entanto, antes de chegar à conclusão que a queixa tem razão, deve o CCAC efectuar, com independência e de acordo com a lei, uma análise global.
4. Da resposta dada pela queixosa em 7 de Novembro de 2012 ao relatório do CCAC, doravante designado por Primeiro Relatório, constam os três seguintes pontos que iremos analisar individualmente:

* * *

Ponto 1: A queixosa alega:

A Associação Novo Macau apresentou em 11 de Setembro de 2012 uma queixa ao Comissariado contra a Corrupção (CCAC), alegando o não cumprimento por parte do Governo da RAEM, desde a transferência de poderes, do disposto no artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M, lei que regula o direito de associação, nomeadamente no que se refere à fixação, anualmente, de um valor para efeito de publicação das contas na imprensa local no prazo de um mês por parte das associações que beneficiem de subsídios de entidades públicas em montante superior àquele valor.

Em finais de 2012, a Associação Novo Macau recebeu o resultado da análise efectuada pelo CCAC. No entanto, o CCAC errou ao entender que a publicação no Boletim Oficial da RAEM dos subsídios atribuídos a associações por parte dos Serviços Públicos de acordo com o Despacho n.º 54/GM/97 já é uma forma de concretização do disposto na Lei n.º 2/99/M.

O CCAC vem pela presente reafirmar o seguinte:

1. De acordo com o teor do Primeiro Relatório, o CCAC nunca indicou que o Despacho n.º 54/GM/97, de 1 de Setembro, concretizava o disposto no artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, o que o CCAC afirmou foi que: o Despacho n.º 54/GM/97, de 1 de Setembro, é ainda **uma das formas** de concretização do artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, portanto, estamos perante duas ideias completamente distintas.

2. De acordo com os termos apresentados pelo queixoso fica a ideia de que não há necessidade de tomar quaisquer outras medidas. Mas, segundo o CCAC: o referido Despacho constitui uma das formas de concretização do teor do dito artigo, mas não se exclui a hipótese de adopção de outras medidas por parte dos serviços competentes para o efeito (ou seja, podem existir várias formas de concretização da norma em questão, e para identificar a existência ou não de omissão, fica dependente do caso concreto), os serviços competentes podem até decidir criar um novo regime para alcançar o mesmo objectivo.

3. Exactamente pelo exposto é que o CCAC tem acompanhado sempre de perto as situações relativas aos subsídios atribuídos às associações e particulares por entidades públicas, especialmente aquando do tratamento de queixas desta natureza em que é exigido sempre uma organização e análise completa dos elementos disponíveis e, em determinadas circunstâncias, aproveitamos estes casos para resolver algumas situações suspeitas da prática de irregularidades, exigindo aos serviços em causa que tomem, de forma imediata, medidas de rectificação. É óbvio que as referidas situações só são admissíveis dentro de um contexto, ou seja, é necessário que o acto não constitua uma ilegalidade em matéria penal, caso contrário, o CCAC limita-se a seguir os procedimentos de acordo com o Código de Processo Penal (Em concreto, o CCAC tem enviado este tipo de casos aos órgãos judiciais competentes para procederem ao seu devido tratamento).

* * *

Ponto 2 : A queixosa alega:

*Em 11 de Setembro de 2012, a Associação Novo Macau apresentou uma queixa ao CCAC, solicitando o cumprimento do disposto no artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M, lei que regula o direito de associação, por forma a que as associações que beneficiem de subsídios de elevado valor publiquem, todos os anos e por iniciativa própria, as suas contas na imprensa local. É indubitável que constituem objecto da publicação as receitas e despesas próprias das associações (**incluindo despesas decorrentes das suas actividades, rendas dos escritórios das associações, despesas com o pessoal e diversos subsídios concedidos pelo Governo, etc.**), enquanto que no Despacho n.º 54/GM/97 está prevista apenas a publicação no Boletim Oficial da RAEM dos itens subsidiados pelos Serviços Públicos. Daí a diferença substancial em termos do teor das duas normas;*

1. O CCAC manifesta aqui compreensão em relação à explicação dada pelo queixoso, ou seja, o queixoso pretende, através desta interpretação, atingir o objectivo pretendido, mas o CCAC, na qualidade de uma entidade que executa a lei, quando faz interpretação de uma determinada norma, tem que cumprir rigorosamente o disposto no artigo 8.º do Código Civil, o qual dispõe:

“Artigo 8.º

(Interpretação da lei)

1. *A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.*
 2. **Não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.**²
 3. *Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.”*
2. Como é que se consegue concluir que o Chefe do Executivo interviu, por despacho, nos assuntos abaixo indicados através da redacção dada pelo artigo 19.^{o3} da Lei n.º 2/99/M de 9 de Agosto?
- Despesas das associações beneficiárias;
 - Rendas do Escritório das associações beneficiárias;
 - Comparticipação nas despesas com o pessoal das associações;

² O sublinhado é nosso.

³ O referido artigo dispõe o seguinte:

“Artigo 19.º (Publicação das contas)

1. *As associações que beneficiem de subsídios ou de quaisquer outros contributos de natureza financeira de entidades públicas, em montante superior ao valor fixado pelo Governador (actualmente entende-se por este o Chefe do Executivo), publicam anualmente as suas contas no mês seguinte àquele em que elas forem aprovadas.*

2. *A publicação é efectuada em um dos jornais registados no Território.”*

- Outros subsídios atribuídas pelo Governo (âmbito indicado pelo queixoso)

A explicação dada pelo queixoso não tem na letra do artigo 19.º qualquer correspondência, por isso, apresentamos grandes reservas em relação à dita interpretação.

3. No Primeiro Relatório, já tinha o CCAC indicado que: (na maioria das vezes) as regras para a regulação das associações devem ser determinadas por acto legislativo, caso contrário, poderão eventualmente criar-se situações de usurpação de poderes ou até situações em que os órgãos administrativos serão questionados pelo facto de tentarem intervir através de actos administrativos na liberdade de associação, a qual constitui um direito fundamental (por exemplo: intervir na autonomia de gestão das associações através de procedimentos administrativos).
4. O artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M e o Despacho n.º 54/GM/97 abordam matéria não completamente idêntica, e nesse sentido uma não exclui a outra. É evidente que à data da publicação da Lei n.º 2/99/M, tanto o legislador como o Governador estavam pefeitamente cientes da existência do Despacho n.º 54/GM/97, mas não podemos, por este facto, determinar que a legislação mais antiga (no seu sentido amplo) deixa de ser aplicável com a publicação de uma nova legislação (no seu sentido amplo), porque, na prática, tal é possível, na medida em que a matéria regulada pela lei nova pode referir-se só parcialmente à matéria a que se refere o despacho.
5. Há um outro aspecto que somos obrigados a reconhecer: apesar do conteúdo do artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M e o do Despacho n.º 54/GM/97 não se poderem separar, existem, entre aqueles diplomas, partes que não se sobrepõem por isso,

no Primeiro Relatório, o CCAC indicou, de forma clara, que uma coisa não exclui a outra, pelo contrário, estamos perante uma relação de complementaridade, o que está em causa é que essa complementaridade não alcançou ainda o efeito desejado, pois, seria talvez, tempo oportuno para proceder a reajustes sobre os referidos conteúdos.

6. Ademais, é de frisar que a questão que estamos a abordar não é o cumprimento ou não do artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M, mas sim a necessidade de se proceder ao reajustamento de todo o regime de atribuição de apoios financeiros pelas entidades públicas a associações e indivíduos, sendo este o cerne da questão. Com um “corte aqui e acolá”, a questão não poderá ser resolvida em definitivo.

* **

Ponto 3: A queixosa alega:

2. *A Lei n.º 2/99/M (nomeadamente a cláusula que impõe às associações que publiquem anualmente e por iniciativa própria as suas contas na imprensa local) tem um valor hierarquicamente superior ao do Despacho n.º 54/GM/97, não podendo este substituir aquela;*
3. *Numa resposta dada à Associação Novo Macau, o CCAC entendeu que a publicação no Boletim Oficial da RAEM dos subsídios atribuídos a associações por parte dos Serviços Públicos de acordo com o Despacho n.º 54/GM/97 já é uma forma de concretização do disposto na Lei n.º 2/99/M, entendimento este que é um erro evidente;*

1. O CCAC nunca indicou que o Despacho n.º 54/GM/97 pode substituir o artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M, sobre este tipo de comentários que apresentam conclusões subjectivas, manifestamos o nosso lamento! Como Philip Hack, jurisconsulto alemão afirma: *“Quem aplica uma norma jurídica, aplica todo o sistema jurídico, quem interpreta uma lei, interpreta todo o sistema jurídico!”*. Por isso, não podemos fazer uma interpretação subjectiva das disposições legais, nem adicionar num artigo intenção (desejo) subjectivo que vai para além da intenção do legislador ou da letra da lei.
2. Hoje em dia, enfrentamos igualmente desafios no âmbito da interpretação das leis: considera-se acto legislativo um acto colectivo, pelo que, deve o dito acto basear-

-se em critérios objectivos e não em uma ou duas explicações feitas pelo legislador, e é exactamente aqui que se revela a grande importância do artigo 8.º do Código Civil o qual define os principais critérios para a interpretação da lei, constituindo os mesmos, um valor fundamental do sistema normativo vigente em Macau.

3. Sempre que se verificar um afastamento cada vez maior entre a lei (no seu sentido amplo) e a realidade, é inevitável que surjam dificuldades na sua interpretação e na sua execução. De facto, a melhor solução é efectuar uma reflexão profunda e proceder às alterações necessárias no ordenamento jurídico para que este desempenhe o seu papel na regulação da vida em sociedade.
4. Na maioria das circunstâncias, as disposições legais apresentam uma “postura estática”, mas em concreto, possuem realmente uma “característica de mobilidade”, ou seja, as disposições legais sofrem constantemente mudanças, como diz o velho ditado: “As leis devem sempre acompanhar o tempo”.
5. Numa perspectiva jurídica, tanto a Lei n.º 2/99/M como o Despacho n.º 54/GM/97, que estão em vigor há mais de uma década, encontram-se completamente desactualizados e fora da realidade, pelo que, parece ser necessário proceder à revisão do actual regime ou estipular um novo regime para o efeito, resta, de momento, fazer uma opção, que tem a ver com a própria estratégia legislativa, mas há que reconhecer como trabalho prioritário o aperfeiçoamento do actual regime de atribuição de subsídios. O Governo está consciente desta necessidade e já iniciou os preparativos para alcançar os objectivos pretendidos.
6. Relativamente à questão da atribuição de subsídios às associações/indivíduos pelas entidades públicas, o CCAC tem vindo a propor que se efectue uma

apreciação e reflexão global do respectivo regime, porque sabemos que é insuficiente pôr em prática a regra estipulada no artigo 19.º (despacho) da Lei n.º 2/99/M. De momento, as medidas urgentes a serem tomadas têm que ir ao encontro da fonte do problema, ou seja, é preciso proceder a uma reflexão global sobre as regras de apreciação e autorização, a fiscalização dos subsídios atribuídos e as penalidades por infracções, o CCAC está a desenvolver, de momento, trabalhos sobre esta matéria.

* * *

Parte III: Questões resultantes da atribuição de apoios financeiros por serviços públicos a associações/indivíduos e a posição do Governo sobre estas questões

1. Na realidade, no tratamento de queixas relativas a associações e indivíduos beneficiários de apoios financeiros por parte de serviços públicos, o CCAC concluiu: nos últimos anos, com a recuperação económica da RAEM e o aumento da contribuição da indústria do jogo, registou-se um significativo crescimento do valor dos apoios financeiros atribuídos pelo Governo às associações. Nomeadamente, este facto é muito evidente quando se verifica o valor dos subsídios anuais atribuídos pela Fundação Macau, chamando por isso, a atenção de vários sectores sociais. Não é difícil de verificar que, nos termos da legislação que institui a Fundação Macau (*Vide a alínea 1) do n.º 4 do artigo 6.º da Lei n.º 7/2001, de 11 de Junho, bem como a alínea 1) do artigo 5.º do Regulamento Administrativo n.º 12/2001 que aprova os Estatutos da Fundação Macau*), as receitas da Fundação Macau vêm da contribuição de 1,6% das receitas brutas anuais das empresas do jogo. Por isso, quando as receitas da Fundação Macau aumentam, as suas despesas apresentam igualmente uma tendência para aumentar.

O artigo 6.º da Lei n.º 7/2011, de 11 de Junho, dispõe o seguinte:

“Artigo 6.º

Regime patrimonial e financeiro

1. (...).

2. (...).

3. (...).

4. *Constituem recursos da Fundação:*

1) Os montantes atribuídos nos termos da cláusula respeitante à atribuição de verbas a fundações, constante do contrato para a concessão do exclusivo da exploração de jogos de fortuna ou azar no território de Macau, revisto em 23 de Julho de 1997, celebrado entre o Governo de Macau e a Sociedade de Turismo e Diversões de Macau, S.A.R.L.;

(...).”

Por outro lado, nos termos do n.º 1 do artigo 21.º do “Contrato para a Concessão do Exclusivo da Exploração de Jogos de Fortuna ou Azar no Território de Macau”, revisto em 23 de Julho de 1997:

“Cláusula vigésima primeira

(Fundação)

Um. A Concessionária atribuirá uma dotação anual de valor correspondente a um vírgula seis por cento das receitas brutas anuais da exploração de jogos, obtidas desde um de Janeiro de mil novecentos e noventa e seis, a uma Fundação, a ser instituída pelo Governador de Macau, com a natureza de pessoa colectiva de direito público que tem por fins a

promoção de acções de carácter académico, cultural, científico, educativo, social e filantrópico.

Dois. A Concessionária atribuirá à Fundação atrás referida, de uma só vez, um montante de cento e oitenta milhões de patacas no prazo de um mês a contar da data da assinatura da revisão do presente contrato.

Três. A dotação a que se refere o número um da presente cláusula será entregue anualmente pela Concessionária em quatro prestações, sendo cada prestação cumprida trimestralmente. A dotação referente ao ano de mil novecentos e noventa e seis será paga, de uma só vez, no prazo de um mês a contar da assinatura da revisão do presente contrato.”

Para além disso, podemos consultar os seguintes Despachos do Chefe do Executivo como exemplos. Nos termos do Despacho do Chefe do Executivo n.º 93/2002, de 29 de Abril:

“Despacho do Chefe do Executivo n.º 93/2002

Considerando que foi celebrado em 28 de Março de 2002 um contrato entre a Região Administrativa Especial de Macau e a Sociedade de Jogos de Macau, S.A., tendo por objecto a concessão da exploração de jogos de fortuna ou azar ou outros jogos em casino;

Considerando que, de acordo com o Capítulo X desse mesmo contrato, estão estabelecidas contribuições por percentagens fixas sobre as receitas brutas do jogo, que devem ser entregues pela Sociedade de Jogos de Macau, S.A. a diversas entidades, no sentido de promover o desenvolvimento económico e social da Região Administrativa Especial de Macau;

Considerando que importa definir em concreto quais as entidades beneficiárias e a forma de entrega às mesmas dessas contribuições;

Considerando que uma dessas beneficiárias, pela percentagem de 1,6% das receitas brutas do jogo, deve ser uma fundação pública que tenha por fim a

promoção, o desenvolvimento e o estudo de acções de carácter cultural, social, económico, educativo, científico, académico e filantrópico, a indicar pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau;

Determino:

1. É designada beneficiária da contribuição de 1,6% sobre as receitas brutas do jogo a Fundação Macau.

(...).”

O Despacho do Chefe do Executivo n.º 158/2004, de 21 de Junho, dispõe o seguinte:

“Despacho do Chefe do Executivo n.º 158/2004

Considerando que foi celebrado em 26 de Junho de 2002 um contrato entre a Região Administrativa Especial de Macau e a sociedade Galaxy Casino, S.A., e posteriormente alterado em 19 de Dezembro de 2002, tendo por objecto a concessão da exploração de jogos de fortuna ou azar ou outros jogos em casino, e, tomando em consideração que a referida concessionária, celebrou um contrato de subconcessão com a sociedade Venetian Macau, S.A.;

(...);

Considerando que uma dessas beneficiárias, pela percentagem de 1,6% das receitas brutas do jogo, deve ser uma fundação pública que tenha por fim a promoção, o desenvolvimento e o estudo de acções de carácter cultural, social, económico, educativo, científico, académico e filantrópico, a indicar pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau;

Determino:

1. É designada beneficiária da contribuição de 1,6% sobre as receitas brutas do jogo a Fundação Macau;

(...).”

Atendendo ao exposto, verifica-se que as receitas da Fundação Macau que provêm da contribuição da indústria do jogo são muito avultadas. Assim sendo, a gestão e a aplicação efectiva do erário público, nesta matéria, é merecedora da atenção da sociedade.

2. Com a análise das informações obtidas através das queixas recebidas, conclui-se que nos sectores sociais existem várias dúvidas sobre os apoios financeiros atribuídos a associações/indivíduos por parte dos serviços públicos, em particular no que respeita aos apoios financeiros atribuídos pela Fundação Macau. Apresentam-se em seguida algumas dessas dúvidas:

- O que é que este tipo de apoios financeiros pode contribuir verdadeiramente para o desenvolvimento de toda a sociedade de Macau?
- Nos últimos anos, os serviços ou entidades públicas (especialmente a Fundação Macau) têm atribuído cada vez mais apoios financeiros e o seu valor atinge até mil milhões de patacas. Os fundos públicos ficam sujeitos a uma gestão e aplicação efectiva? Que tipo de efeitos reais pode causar este tipo de despesas públicas?
- Nas despesas públicas do Governo, qual o papel que os apoios financeiros acima referidos desempenham? Têm natureza social? Executam as políticas públicas no apoio a determinados sectores sociais? Criam postos de trabalho? Apoiam determinadas indústrias? Ou, objectivamente, não há qualquer objectivo definido?
- Que tipo de benefício social pode resultar de um montante exorbitante no

volume de subsídios? Em relação ao valor avultado dos mesmos, já se verificaram injustiças na sociedade?

(...) etc.

3. A Fundação Macau é a entidade pública que atribui o maior montante em apoios financeiros, pelo que o Comissariado da Auditoria realizou e divulgou um relatório de auditoria relativamente ao procedimento de atribuição de apoios financeiros por parte da Fundação Macau e à finalidade dos mesmos (*Vide o Relatório de auditoria de resultados “Atribuição de apoios financeiros a associações pela Fundação Macau”, de Junho de 2012*). Posteriormente, o CCAC recebeu queixas, em que se solicitava a realização de investigações relativamente à atribuição de apoios financeiros por parte da mesma Fundação (foram alvo de tratamento em outros processos e por isso não apresentamos no presente relatório quaisquer detalhes relativamente às mesmas).
4. No tratamento das queixas acima referidas, o CCAC verificou vários problemas. Apresenta-se, seguidamente, algumas das queixas relativas à distribuição de prendas pela Fundação Macau:
 - Os itens que compõem os pacotes de prendas não são objectos verdadeiramente pretendidos pelos beneficiários. E até às vezes, esses itens foram escolhidos unilateralmente pelas associações;
 - Os cidadãos que eram simultaneamente sócios de várias associações puderam obter mais do que uma prenda, enquanto houve cidadãos que não receberam prenda nenhuma;
 - O preço dos itens que compõem os pacotes de prendas foi mais alto do

que o preço de mercado. A par disso, nas prendas foram incluídos alguns items cuja data de limite do consumo estava quase a terminar.

5. Quando do tratamento das queixas pelo CCAC, aproximou-se a data das actividades eleitorais relativas às eleições para a Assembleia Legislativa. O CCAC solicitou então à Fundação Macau para tomar as seguintes medidas provisórias e urgentes: todas as associações/indivíduos a quem foram atribuídas prendas durante o período das referidas actividades eleitorais teriam que fazer uma declaração, prometendo que não utilizariam, directa ou indirectamente, aquele apoio financeiro na campanha eleitoral, sob pena de se verem obrigados a devolver o valor total daquele apoio à Fundação Macau. Além disso, o CCAC exigiu à Fundação Macau que aplicasse, com rigor, as normas sobre a atribuição de apoios financeiros, evitando a violação do princípio da neutralidade dos serviços/entidades públicas. A Fundação Macau, por sua vez, cumpriu o solicitado pelo CCAC.

6. Por outro lado, nas queixas apresentadas, para além de serem questionados os critérios e a justiça da atribuição de apoios financeiros, foram apresentadas igualmente várias sugestões que merecem alguma ponderação. A título de exemplo, sugere-se o seguinte: 50% das receitas da Fundação Macau deverão ser investidas num novo fundo de acção social ou de habitação, que se responsabilize especificamente pelas actividades de carácter social e pela construção de habitação social, para os cidadãos poderem obter os apoios no âmbito da acção social em condições de igualdade. Aquela sugestão pretende evitar a situação actualmente verificada de obtenção de atribuição de subsídios da Fundação Macau a determinados indivíduos ou associações durante um longo período, o que provoca evidentemente uma redistribuição injusta dos recursos públicos pela sociedade.

7. Na realidade, deve-se prestar atenção à situação referida naquela sugestão. Agora é o momento oportuno para fazer uma revisão e análise global sobre o papel da Fundação Macau na colaboração com as políticas do Governo relativas à atribuição de apoios financeiros a associações/indivíduos. Se não se realizar o respectivo estudo, poderão verificar-se ainda mais conflitos sociais e injustiças na sociedade.
8. De acordo com a análise acima exposta, e face ao teor das queixas e informações relacionadas com a matéria em análise, o Governo manifestou que tem acompanhado de perto os problemas existentes, por forma a prever as possíveis consequências que poderão verificar-se no futuro. O Chefe do Executivo, por seu turno, referiu que é necessário proceder a uma análise profunda, global e objectiva sobre o regime actual de atribuição de apoios financeiros, bem como com à revisão da legislação e regimes que se encontrem desactualizados. Para além disso, o Chefe do Executivo concordou igualmente com a elaboração de novas regras sobre a publicação de contas por parte das associações beneficiárias, segundo a orientação do artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M. Em relação a esta matéria, o Chefe do Executivo determinou ao CCAC a entrega de proposta sob a forma de relatório.
9. Neste sentido, e analisando as informações acima referidas, o CCAC está neste momento a estudar proposta de solução. A proposta de solução abrange um conteúdo mais amplo do que o definido pelo artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M: por um lado, as associações/indivíduos beneficiários que obtêm um determinado valor de subsídios têm de publicar as respectivas contas (*em relação à forma e ao conteúdo da publicação, o CCAC já elaborou uma proposta preliminar, que vai ser entregue ao Chefe do Executivo para a consideração*); por outro lado, faz-se uma apreciação global dos procedimentos, forma, critérios e da

fiscalização do regime actual de atribuição de apoios financeiros, procurando garantir que não se verifique o abuso de recursos públicos e evitar casos de injustiça social.

* * *

Parte IV: Conclusão

1. De acordo com o exposto no presente relatório, o Governo da RAEM decidiu proceder á realização de uma revisão global relativamente à forma, aos procedimentos, aos critérios e ao regime de fiscalização dos apoios financeiros atribuídos por serviços públicos a associações e indivíduos, nomeadamente, às associações/indivíduos beneficiários irá ser exigido a publicação das suas contas e o sumário das suas actividades. Por isso, o CCAC vai concentrar recursos no tratamento da revisão do regime actual, de forma a apresentar ao Chefe do Executivo uma proposta de solução em tempo oportuno.
2. Com a conclusão e a decisão acima referida, os problemas apresentados pelo queixoso serão tratados nessa sede e, por isso, não são alvo de análise detalhada no presente relatório.

* * *

Notifique-se sua Excelência, o Chefe do Executivo do presente relatório.

Notifique-se o queixoso da cópia autenticada do presente relatório.

* * *

Arquive-se o presente processo após a respectiva execução.

* * *

Comissariado contra a Corrupção, aos 4 de Outubro de 2013.

O Comissário,

Fong Man Chong