Relatório de investigação sobre as posturas e regulamentos municipais

Introdução

O Comissariado contra a Corrupção (adiante designado por CCAC) recebeu recentemente uma queixa sobre a existência de ilegalidades e injustiças na realização do concurso de ingresso para o preenchimento de cinco lugares de examinador de condução de 2.^a classe, 1.º escalão, da Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT). Para os devidos efeitos, foi aberto, pelo CCAC, um processo de investigação.

Na sequência da investigação, o CCAC verificou a existência de ilegalidades administrativas no procedimento do referido concurso, pelo que foi endereçado ofício à DSAT para que esta adoptasse medidas apropriadas. A DSAT aceitou as opiniões do CCAC e o processo do concurso em causa foi anulado por despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas em 16 de Dezembro de 2014.

Posteriormente, ao fazer o balanço daquele processo de investigação, o CCAC verificou que a DSAT levantou acusações e aplicou multas contra os candidatos que tinham violado o disposto no Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução, ao abrigo do artigo 3.º do referido regulamento.

Todavia, depois de uma análise sobre a validade do Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução, o CCAC verificou que este diploma já caducou em 2001, pelo que o facto de a DSAT ainda

continuar a adoptar um regulamento caducado e a tomar decisões de aplicação de multas ao abrigo do mesmo pode ser susceptível de configurar uma ilegalidade administrativa.

Face ao exposto, foi aberto um processo por iniciativa do CCAC, com vista ao acompanhamento do caso. Após a investigação, verificou-se que o Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução se encontra caducado desde o dia 2 de Junho de 2001, porém a DSAT continuou a executá-lo para a aplicação de multas, pelo que o CCAC endereçou à DSAT um ofício a exigir uma resolução adequada, sendo que a DSAT aceitou as sugestões do CCAC e tomou as respectivas medidas saneadoras.

No caso acima referido, o CCAC focou a investigação no motivo pelo qual a DSAT continuou a aplicar um regulamento já caducado. Verificou-se que o Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução faz parte do conjunto de posturas e regulamentos promulgados pelos então órgãos municipais, diplomas esses que foram aprovados há muito tempo, que têm algumas das suas normas já desadequadas à vida real, e que apresentam uma grande complexidade na sua estrutura, existindo pois dúvidas acerca dos efeitos práticos deste Regulamento.

Tendo em conta que as posturas e regulamentos municipais estão estreitamente ligados à vida quotidiana dos residentes, especialmente nas áreas da gestão de mercados e da venda de produtos frescos e vivos, o CCAC considera ser necessário proceder a estudos específicos destes diplomas e ao seu acompanhamento, no sentido de promover a respectiva revisão e melhoria.

**PARTE I: Questão da caducidade do Regulamento do
Centro de Aprendizagem e Exames de Condução**

(1) Validade do Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução

1. Com a finalidade de proceder à regulamentação dos requisitos para a emissão de alvarás às escolas de condução, bem como do programa e da organização dos cursos de ensino de condução e de formação de instrutores, a Administração Portuguesa de Macau promulgou, em 3 de Novembro de 1998, a Portaria n.º 222/98/M que aprovou o Regulamento das Escolas e do Ensino da Condução.
2. Este Regulamento dispõe no seu artigo 8.º: “No prazo de 30 dias a contar da entrada em vigor do presente diploma o Leal Senado de Macau publica o Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução e respectivo tarifário.”
3. Posteriormente, em 20 de Novembro de 1998, a então Câmara Municipal de Macau, alíás o Leal Senado de Macau, aprovou por deliberação, o Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução, o qual foi publicado, em 2 de Junho de 1999, no Boletim Oficial de Macau n.º 22, II Série.
4. Para além de prever o horário de funcionamento do próprio centro, o pessoal autorizado a entrar e utilizar o centro e as taxas de utilização, o Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução estabelece o regime das sanções administrativas aplicável às infracções ao disposto no próprio regulamento (artigo 8.º).

5. Nos termos do artigo 9.º do Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução, o mesmo regulamento entra em vigor logo após a sua publicação no Boletim Oficial de Macau. E o artigo 10.º do mesmo regulamento dispõe: “O presente Regulamento é válido pelo período de dois anos, decorridos os quais será obrigatoriamente objecto de revisão.”
6. Em termos gerais, a cessação da vigência de um regulamento pode ser determinada por “caducidade”, “revogação” ou por “anulação contenciosa”.
7. De entre as referidas situações, considera-se “caducado” um regulamento quando se verificarem os factos a que a lei atribui força obrigatória conducente à cessação automática da sua vigência, sendo uma das circunstâncias de caducidade a expiração do prazo de validade estabelecido no próprio regulamento.
8. Encontra-se exactamente nesta circunstância o Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução objecto do caso em análise. O seu artigo 10.º dispõe expressamente que o regulamento é válido apenas por um período de dois anos, cessando automaticamente a sua vigência com o termo do prazo de validade. Por outras palavras, o Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução manteve-se válido até ao dia 1 de Junho de 2001.
9. Por outro lado, verificou-se que após o dia 1 de Junho de 2001, o órgão competente para o efeito não chegou a elaborar ou promulgar nenhum novo regulamento ou acto normativo que visasse substituir aquele.

(2) Sanções aplicadas ao abrigo do Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução

1. Conforme os dados fornecidos pela DSAT, após o dia 1 de Junho de 2001, registaram-se 16 casos onde foram aplicadas sanções pela DSAT ao abrigo do Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução embora o mesmo já se encontrasse caducado.
2. Em 5 desses casos foram aplicadas multas por estacionamento de veículos nas instalações do centro sem a devida autorização ou pela prática de condução sem a licença de aprendizagem de condução válida, em violação do artigo 3.º do referido regulamento.
3. Nos restantes 11 casos não foi aplicada multa mas sim a medida de proibição da utilização do centro por falta de pagamento das taxas de utilização do mesmo, em violação do artigo 5.º do referido regulamento, sendo que tal proibição cessaria após o pagamento das taxas devidas.
4. Uma vez que o Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução corresponde a um acto normativo já caducado, as decisões sancionatórias da DSAT, tomadas ao abrigo do mesmo regulamento violaram o princípio da legalidade, consagrado no n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo, e são assim consideradas “actos administrativos nulos”.

(3) Pareceres e sugestões do CCAC

1. O Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução encontra-se caducado desde o dia 2 de Junho de 2001, mas o órgão competente ainda não elaborou ou promulgou nenhum novo regulamento ou acto normativo que o viesse substituir.
2. São actos administrativos nulos todas as decisões sancionatórias da DSAT, tomadas ao abrigo do Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução já caducado, devendo este serviço, por

iniciativa própria, devolver aos interessados as multas cobradas.

3. Dado que o Regulamento do Centro de Condução já se encontra caducado, a DSAT não devia continuar a aplicar este diploma na gestão do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução. Para que o interesse público e os direitos dos cidadãos não sejam prejudicados neste período de vácuo legal, a DSAT deve proceder, com a maior brevidade possível, à elaboração de um novo regulamento sobre a utilização e a gestão do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução no sentido de colmatar as lacunas existentes naquele regime jurídico.

(4) Resposta e medidas de acompanhamento tomadas pela DSAT

1. O CCAC endereçou, em 18 de Fevereiro de 2015, um ofício à DSAT, apresentando os seus pareceres e sugestões sobre os casos tratados ao abrigo do Regulamento do Centro de Condução já caducado.
2. A DSAT respondeu ao ofício do CCAC em 9 de Março de 2015, indicando que “Após uma nova análise jurídica, concorda com a apreciação da caducidade do referido regulamento pelo CCAC e respectivas sugestões”.
3. Para além disso, a DSAT afirmou também no ofício que “Relativamente aos 5 casos de aplicação de multa que devem ser anulados devido à caducidade do referido regulamento, esta Direcção já procedeu ao procedimento de devolução das multas cobradas” e “Quanto à elaboração novamente do Regulamento do Centro de Condução de Aprendizagem e Exames de Condução, vamos proceder, com a maior brevidade possível, à elaboração de um novo acto normativo a ser submetido à aprovação superior, para se poder, nos

termos legais, publicar e entrar em vigor.”

PARTE II: Questões relativas à recensão das posturas e regulamentos municipais

(1) Aplicação das posturas e regulamentos municipais

1. No acompanhamento dos casos tratados ao abrigo do “Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução”, o CCAC focou a investigação no motivo pelo qual a DSAT continuou a aplicar um regulamento já caducado, tendo verificado que o pessoal da DSAT nunca teve em atenção o facto daquele regulamento se encontrar caducado desde 2 de Junho de 2001. Esta “negligência” foi motivada por questões de gestão interna, de formação do pessoal e de interpretação das normas jurídicas por parte da DSAT. Além disso, a verdade é que o problema pode ter origem na época da Câmara Municipal de Macau Provisória.
2. O Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução foi aprovado em 1998 pelo então Leal Senado de Macau. Após o retorno de Macau à Pátria, a aplicação e revisão deste regulamento ficou a cargo da Câmara Municipal de Macau Provisória. No entanto, tanto a Câmara Municipal de Macau Provisória como o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM), que foi posteriormente criado, não detectaram a existência deste problema, continuando a aplicar um regulamento caducado.
3. Em 2008, o Governo da RAEM criou a DSAT, na sequência da decisão de que a viação e transportes e a gestão de veículos seriam separadas da esfera de funções do IACM. Embora no Regulamento

Administrativo n.º 3/2008 (Organização e funcionamento da Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego) se determine a revogação de um conjunto de diplomas legais, não há qualquer referência a uma adequada adaptação do Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução.

4. Pode-se afirmar que a DSAT, cuja criação é resultante da reestruturação institucional, “sucedeu” no erro sobre a aplicação da lei cometido anteriormente tanto pela Câmara Municipal de Macau Provisória como pelo IACM. Por isso, o facto de não proceder atempadamente à revisão e ao melhoramento das posturas e regulamentos municipais constitui uma das razões importantes que motivaram a aplicação continuada do Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução já caducado.
5. Nos últimos anos, no tratamento dos casos de natureza administrativa que envolvem o IACM, o CCAC verificou que são frequentes as queixas relativas às posturas e regulamentos municipais em vigor, incidindo não só sobre a respectiva interpretação e aplicação, mas também sobre a desactualização de certas normas e a sua não adaptação à realidade social.
6. Consideram-se posturas e regulamentos municipais as que foram elaboradas antes do retorno de Macau à Pátria pela Administração Portuguesa de Macau, o Leal Senado de Macau ou a Câmara Municipal das Ilhas, tendo o seu objecto estreitamente ligado à vida quotidiana dos residentes, nomeadamente à salubridade pública, à viação e transporte, à gestão de veículos, à gestão dos mercados e dos vendilhões.
7. Além da diversidade e complexidade nos seus conteúdos, as posturas e

regulamentos municipais são diferentes na sua validade e âmbito de aplicação, diferentes também por serem elaboradas por órgãos distintos, tendo a grande maioria destes diplomas datas de aprovação muito antigas, como é o caso do Regulamento para os Mercados Municipais que, regula a gestão dos mercados, e que foi elaborado em Janeiro de 1960.

8. Nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 17/2001 que cria o IACM, este instituto não dispõe de poder regulamentar externo, mas as posturas e regulamentos municipais vigentes à data da publicação da referida lei permanecem em vigor, “no respectivo âmbito geográfico de aplicação, até à sua revogação por instrumento normativo adequado”.
9. Desde o seu retorno à Pátria, Macau tem vivido um desenvolvimento sócio-económico acelerado, a fisionomia da cidade e a vida dos cidadãos tiveram grandes mudanças em relação a algumas décadas atrás. Nas posturas e regulamentos municipais elaboradas há já muito tempo existem normas que já são incapazes de se adequar à realidade, devendo o quanto antes ser revistas e melhoradas.
10. Após a criação do IACM, uma parte das posturas e regulamentos municipais já foi revogada por leis ou regulamentos administrativos que vieram a ser elaborados, designadamente o Regulamento Administrativo n.º 28/2004 (Regulamento Geral dos Espaços Públicos), cujo artigo 8.º revogou uma série de posturas e regulamentos municipais que eram incompatíveis com aquele diploma.
11. Todavia, existe um certo número de posturas e regulamentos municipais que ainda permanece em vigor e tem implicações em matérias estreitamente ligadas à vida quotidiana dos residentes, nomeadamente à gestão dos mercados, ao licenciamento dos

vendilhões, à administração dos cemitérios, surgindo problemas na aplicação de algumas normas definidas naqueles diplomas.

12. Na análise sobre as posturas e regulamentos municipais ainda vigentes, o CCAC verificou que um número significativo de normas se encontra desactualizado, e que se verificam até situações de contradição entre a realidade e as matérias ali regulamentadas. Por isso, foi efectuada uma análise e investigação sobre as normas constantes no Regulamento do Licenciamento dos Estabelecimentos para Venda a Retalho de Carnes, Pescados, Aves e Vegetais, e no Regulamento para os Mercados Municipais.

(2) Regulamento do Licenciamento dos Estabelecimentos para Venda a Retalho de Carnes, Pescados, Aves e Vegetais

1. De acordo com o artigo 17.º do Código de Posturas Municipais do Conselho de Macau, publicado no Boletim Oficial de Macau, de 18 de Dezembro de 1954, carecia de autorização do então Leal Senado de Macau a venda de carnes, pescados, aves e vegetais fora dos mercados.
2. Para o efeito, a então Câmara Municipal de Macau aprovou, em 10 de Maio de 1996, o Regulamento do Licenciamento dos Estabelecimentos para Venda a Retalho de Carnes, Pescados, Aves e Vegetais, o qual foi publicado no Boletim Oficial de Macau, n.º 22, de 31 de Maio de 1996, II Série, Suplemento.
3. Os estabelecimentos autorizados a vender carnes, pescados, aves e vegetais fora dos mercados devem cumprir as disposições do Regulamento do Licenciamento dos Estabelecimentos para Venda a Retalho de Carnes, Pescados, Aves e Vegetais, cujo artigo 3.º dispõe o seguinte: “Não é permitida a venda em simultâneo de todos os géneros

alimentícios objecto do presente Regulamento, tendo de observar-se as restrições resultantes da coluna 3 do referido Anexo II”.

4. De acordo com a coluna 3 do Anexo II do Regulamento do Licenciamento dos Estabelecimentos para Venda a Retalho de Carnes, Pescados, Aves e Vegetais, os estabelecimentos autorizados só podem, em princípio, vender um tipo de género alimentício. Por exemplo, nos estabelecimentos autorizados a vender carnes, não é permitida a venda de pescados, aves, vegetais e frutas; do mesmo modo, nos estabelecimentos autorizados a vender vegetais e frutas, também não é permitida a venda de carnes, pescados e aves.
5. Obviamente, as disposições do referido regulamento já não correspondem às necessidades da vida da população e às circunstâncias económicas da sociedade actual de Macau. Com efeito, hoje em dia, estão postas à venda em hipermercados, simultaneamente, carnes, pescados, vegetais e frutas, o que, por um lado facilita bastante a vida dos residentes e, por outro, permite-lhes outro meio de compra de géneros alimentícios fora dos mercados.
6. Da análise sobre as disposições do referido regulamento, resulta claramente que as referidas restrições têm como principal consideração a salubridade ambiental e a segurança alimentar. No entanto, desde que os estabelecimentos de venda a retalho disponham de espaço suficiente para assegurar que em zonas diferentes vendem-se diferentes tipos de géneros alimentícios, aliado a uma gestão adequada da salubridade ambiental dos mercados, poderão reduzir-se os problemas da proliferação de bactérias e da contaminação alimentar.
7. De acordo com as informações fornecidas ao CCAC pelo IACM, também é a partir do ponto de vista acima referido que o IACM, na

prática, permite a venda simultânea de carnes, pescados, vegetais e frutas nos hipermercados, desde que esses géneros alimentícios estejam colocados em zonas diferentes do estabelecimento e satisfaçam as condições sanitárias obrigatórias.

8. O IACM, considerando a realidade de Macau, emite aos supermercados que tenham reunidas as necessárias condições, a licença para vender carnes, pescados, vegetais, frutas e outros géneros alimentícios. Isto está em conformidade com os interesses dos residentes, mas é obviamente incompatível com as disposições do Regulamento do Licenciamento dos Estabelecimentos para Venda a Retalho de Carnes, Pescados, Aves e Vegetais, sem que as restrições nele previstas à venda em simultâneo de todos os géneros alimentícios sejam alteradas.
9. Para esta situação embaraçosa de ser “razoável mas ilegal”, a resolução a adoptar não é complexa. O IACM, enquanto entidade competente para a gestão desta área, deveria identificar desde cedo a existência do problema e propor ao órgão competente a revisão atempada das disposições relevantes no Regulamento do Licenciamento dos Estabelecimentos para Venda a Retalho de Carnes, Pescados, Aves e Vegetais, em vez de fechar os olhos à incompatibilidade existente entre o Regulamento e a realidade, ou fugir ao problema.

(3) Regulamento dos Mercados Municipais do Leal Senado da Câmara de Macau

1. Em 6 de Janeiro de 1960, o então Leal Senado da Câmara de Macau aprovou o Regulamento para os Mercados Municipais. Este Regulamento, que conta com um total de 54 artigos, regula as matérias sobre as bancas e lugares nos mercados bem como o seu arrendamento,

as questões operacionais, de salubridade e a sua fiscalização, sendo o principal instrumento legal, através do qual o Governo procede à gestão dos mercados e os arrendatários operam as respectivas bancas.

2. Segundo as informações fornecidas pelo IACM, o Regulamento para os Mercados Municipais, desde a sua entrada em vigor em 1960, apenas sofreu em 1989 duas alterações (já na primeira alteração, o Regulamento para os Mercados Municipais passou a ser designado Por o Regulamento dos Mercados Municipais), envolvendo no total três artigos. As restantes disposições têm sido aplicadas até ao presente.
3. O Regulamento dos Mercados Municipais é constituído por sete capítulos, regulando matérias tais como a Fiscalização, Limpeza, Conservação, Apetrechos de venda, Vendas, Arrendamento dos lugares e utilização das bancadas, e Diversos. Nesta perspectiva, as suas normas abrangem basicamente as principais matérias como o arrendamento, a operacionalidade, a salubridade e a fiscalização das bancas.
4. No entanto, após uma análise pormenorizada do disposto no Regulamento dos Mercados Municipais, não é difícil verificar que existem normas que se encontram ou desactualizadas ou que dificilmente são aplicadas. Isto é, uma boa parte do conteúdo do Regulamento não se adapta à actual realidade social, não podendo produzir os efeitos jurídicos pretendidos para a regulamentação do funcionamento dos mercados.
5. A título do exemplo, o Regulamento dos Mercados Municipais dispõe no seu artigo 2.º que “Os mercados municipais são abertos ao público ao alvorecer e fechados ao escurecer”, e no seu artigo 4.º que “Os zeladores de serviço devem mandar içar a Bandeira Nacional às 8,00

horas e arriá-la ao pôr-do-sol, nos domingos e dias feriados”. Tais normas já deixaram de ser aplicadas na prática pelo IACM que é a entidade responsável pela execução deste Regulamento.

6. O Regulamento dos Mercados Municipais regula também as bancas destinadas à venda de peixe miúdo, prevendo no seu artigo 24.º que “Nas bancas destinadas à venda de peixe miúdo, quer numeradas e arrendadas individualmente, quer utilizadas por meio de senha para a venda avulsa, não pode ser vendido peixe cortado nem peixe com peso superior a 4 taéis por unidade.” Actualmente e na realidade, nos mercados já não há bancas destinadas à venda de peixe miúdo, pelo que tal norma já deixou também de ser aplicada na prática.
7. No Regulamento dos Mercados Municipais, não são poucas as concretas exigências a quem exerce sua actividade nas bancas e lugares. Estas exigências estão desactualizadas, não são cumpridas e não podem ser cumpridas, mas o Regulamento prevê expressamente uma penalização para os transgressores.
8. Em termos exemplificativos, o artigo 18.º do Regulamento dos Mercados Municipais dispõe que: “Os apetrechos de venda, tais como cestos, selhas, cepos, tabuleiros e outros, devem ser tanto quanto possível uniformes em relação à espécie de géneros a que são destinados. Quando sejam pintados usarão pintura uniforme.” Nos termos do artigo 52.º, o transgressor primário do artigo 18.º é punido com multa de 3 patacas.
9. As normas acima referidas estão evidentemente desactualizadas, e na realidade o IACM não aplica multas aos operadores de banca que usam apetrechos de cor diferente. No entanto, este fenómeno de “incumprimento das disposições legais” e de “não aplicação de multa

às infracções” que tem origem na desadaptação entre as normas legais e a realidade, faz com que o IACM, enquanto entidade competente para fiscalização, se encontre numa situação bastante embaraçosa.

10. Da análise profunda do Regulamento dos Mercados Municipais, resulta que existe um problema mais grave, é que as matérias regulamentadas são demasiado simples e vagas, a par da falta de regimes de fiscalização e sancionatório eficazes. Como principal regime regulamentar e instrumento legal através do qual o IACM exerce a gestão dos mercados, este Regulamento, além de apresentar lacunas evidentes, é incapaz de produzir os efeitos necessários para a regulamentação da operacionalidade e funcionamento dos mercados.
11. Uma das vertentes para a gestão moderna dos mercados deve ser a sua salubridade e a segurança alimentar, mas no Regulamento dos Mercados Municipais existem poucas normas a este respeito. A maior parte das normas, além de regular apenas uma área delimitada, dispõe de um conteúdo relativamente simples e superficial, como o estabelecido no artigo 9.º: “Os excrementos das aves devem ser diariamente removidos das gaiolas e estas periodicamente limpas de forma a não exalarem mau cheiro.”
12. Além disso, apesar de o Regulamento dos Mercados Municipais estabelecer as multas para as transgressões regulamentares, o valor das multas foi fixado com base no nível da economia do ano de 1960, sendo a maioria destas multas de 3 a 5 patacas e, em casos raros de 10 a 20 patacas. Como por exemplo, nos termos do artigo 50.º e do disposto no respectivo mapa de multas, “... dentro dos mercados tomar banho, dentro ou fora dos compartimentos”, cada transgressão é punível com multa de 3 patacas.

13. No que respeita às transgressões previstas e punidas pelo Regulamento dos Mercados Municipais, existem algumas que permitem a aplicação de multas estabelecidas no Código de Posturas Municipais com a redacção dada em 1973 e no Regulamento Geral dos Espaços Públicos publicado em 2004. Apesar disso, à maioria das restantes transgressões continuam a ser aplicadas as multas previstas no Regulamento dos Mercados Municipais. Estas multas de 3 patacas não só não produzem um efeito dissuasor, como implicam um custo administrativo algumas dezenas até centenas de vezes maior do que o valor da multa.
14. Não é difícil prever a dificuldade na fiscalização e na execução da lei quando a gestão dos mercados é feita ao abrigo do Regulamento dos Mercados Municipais aprovado em 1960, cujo conteúdo é incompleto e cujo regime sancionatório, embora exista, não funciona. Em 1989, o então Leal Senado de Macau procedeu a duas revisões deste Regulamento, a primeira foi classificar como infracção a ocupação de corredores ou de outras áreas destinadas ao público, tendo fixado a multa em 100 patacas; a segunda foi a proibição do subarrendamento total ou parcial dos lugares dos mercados.
15. Considerando que alguns dos arrendatários de bancas dos mercados deixaram de exercer a sua actividade de venda durante um longo prazo, o Leal Senado de Macau, para fazer face ao problema, deliberou em Sessão Camarária de 4 de Junho de 1999 que aos arrendatários só é permitido suspender a actividade de venda por um prazo máximo de três dias consecutivos e a suspensão da actividade por um período superior a três dias deve obter autorização prévia; decorridos 15 dias de suspensão sem ter sido obtida a devida autorização, o arrendatário tem que justificar a mesma dentro de 7 dias, sob pena de que o Leal

Senado de Macau possa rescindir o arrendamento.

16. Do exemplo acima referido resulta que, para resolver os problemas urgentes no âmbito da gestão dos mercados que não pudessem ser resolvidos ao abrigo do Regulamento dos Mercados Municipais, o então Leal Senado de Macau procedia à revisão do Regulamento ou tomava uma deliberação para o efeito. Na realidade, se para se evitar a alteração deste Regulamento, se recorrer a uma deliberação camarária para complementar as matérias que devem ser definidas no Regulamento, este é um procedimento que suscita dúvidas.
17. O Regulamento dos Mercados Municipais não sofreu quaisquer alterações desde o retorno de Macau à Pátria. Significa isto que o Regulamento já responde às necessidades actuais para a gestão dos mercados e não é necessária nenhuma revisão? A resposta é obviamente negativa. Sob a condição prévia do cumprimento do princípio jurídico e das linhas de acção governativa, ou seja, “administração nos termos da lei”, quando se conclui que o Regulamento se encontra absolutamente desadequado à actual realidade social, como é que o IACM poderia gerir o funcionamento dos mercados de forma eficaz?

(4) Recensão das posturas e regulamentos municipais

1. Após o retorno de Macau à Pátria, o tratamento adequado das funções, das estruturas e dos diplomas legais do Leal Senado de Macau e da Câmara Municipal das Ilhas constituiu uma tarefa muito importante do Governo da RAEM. Em conformidade com o Despacho n.º 1/2002 da Secretária para a Administração e Justiça, foi criado, em Janeiro de 2002, o “Grupo de Trabalho para a Revisão das Posturas Municipais” no âmbito da Comissão de Acompanhamento dos Estatutos do Instituto

para os Assuntos Cívicos e Municipais, responsável especificamente pela análise das posturas municipais ainda em vigor na altura e pela elaboração de projectos de diplomas legais para as substituir.

2. Um dos resultados das tarefas importantes do referido Grupo de Trabalho foi a elaboração e a aprovação do Regulamento Geral dos Espaços Públicos em 2004. Nos termos do artigo 8.º do Regulamento Administrativo n.º 28/2004, (Regulamento Geral dos Espaços Públicos) foram revogadas todas as disposições incompatíveis com o Regulamento Geral dos Espaços Públicos, designadamente o Código de Posturas Municipais do Concelho de Macau e o Código de Posturas Municipais do Concelho das Ilhas.
3. No entanto, nas posturas e regulamentos municipais, foram revogadas apenas as disposições incompatíveis com o Regulamento Geral dos Espaços Públicos, havendo posturas e regulamentos municipais de outras áreas que também deveriam ser revistos atempadamente, por forma a acompanhar o desenvolvimento sócio-económico da RAEM. Há alguns anos atrás, o Governo da RAEM chegou a prestar atenção a esta questão.
4. Um dos exemplos é o que foi mencionado no Ponto 8.1.2 das Linhas de Acção Governativa da área da Administração e Justiça para o ano de 2007 e que referia: “Na sequência de uma vasta auscultação junto de sectores diversificados, o Instituto elaborará um conjunto de diplomas que entrarão em vigor em tempo oportuno, com vista a reforçar o controlo sobre os vários tipos de estabelecimentos e actividades, designadamente, na vertente da gestão de mercados e vendilhões, estabelecimentos que detêm géneros alimentícios perecíveis, diploma sobre a posse de animais, fiscalização da

actividade veterinária e clínicas veterinárias e o exercício profissional de veterinários privados.”

5. Todavia, à excepção do planeamento e implementação das instalações dos mercados, não foi feita nenhuma referência em relação à revisão das posturas municipais nas Linhas de Acção Governativa da área da Administração e Justiça nos anos seguintes a 2007, nem foi divulgada qualquer notícia sobre o andamento dos trabalhos e informações relacionadas com a revisão das posturas municipais. Quer isto dizer que a revisão das posturas e regulamentos municipais parece ter entrado numa fase de estagnação após a promulgação do Regulamento Geral dos Espaços Públicos.
6. Segundo as informações fornecidas pelo IACM, as posturas e regulamentos municipais que actualmente estão ainda em vigor total ou parcialmente são:
 - O Regulamento dos Cemitérios Municipais (1961)
 - O Regulamento dos Mercados Municipais (1960)
 - O Código de Posturas Municipais do Concelho de Macau (1954)
 - O Código de Posturas Municipais do Concelho das Ilhas (1974)
 - A Postura dos Vendilhões, Artesãos e Adelos da Cidade de Macau (1987)
 - O Regulamento do Licenciamento dos Estabelecimentos para Venda a Retalho de Carnes, Pescado, Aves e Vegetais (1996)
7. Estas posturas e regulamentos municipais que se encontram ainda vigentes regulam matérias estreitamente ligadas à vida quotidiana dos cidadãos, só que foram aprovadas e promulgadas já há muito tempo.

Devido ao acelerado desenvolvimento económico e social de Macau nos últimos anos, o facto destas posturas e regulamentos municipais se encontrarem desadequados à vida real pode ser considerado um fenómeno relativamente normal, ainda assim o serviço competente deve promover a revisão e melhoria daqueles diplomas o mais breve possível.

(5) Pareceres e sugestões do CCAC

1. O artigo 3.º do Regulamento do Licenciamento dos Estabelecimentos para Venda a Retalho de Carnes, Pescado, Aves e Vegetais dispõe que os estabelecimentos só podem vender um tipo de género alimentício. Por exemplo, nos estabelecimentos autorizados a vender carnes, não é permitida a venda de pescados, aves, vegetais e frutas. Esta norma obviamente já não corresponde às necessidades da vida da população e ao ambiente económico da sociedade actual de Macau, pelo que o IACM deve proceder à revisão daquela matéria o mais cedo possível.
2. Torna-se óbvio que o Regulamento dos Mercados Municipais tem já algumas normas desactualizadas ou não aplicáveis. Para além da falta de regimes de fiscalização e de sanção eficazes, e de matérias regulamentadas de forma demasiado simples e vaga, este diploma é incapaz de produzir os efeitos necessários para a regulamentação da operacionalidade e funcionamento dos mercados, pelo que o IACM deve promover a revisão global do Regulamento.
3. As posturas e regulamentos municipais actualmente ainda vigentes foram aprovadas e promulgadas já há muito tempo, mas as matérias nelas previstas estão estreitamente ligadas à vida quotidiana dos cidadãos, pelo que o IACM deve proceder a uma recensão global destes diplomas, no sentido de rever e melhorar os conteúdos que se

encontram desadequados da vida real.

(6) Resposta e medidas de acompanhamento tomadas pelo IACM

1. O CCAC endereçou, no dia 7 de Janeiro de 2015, ofício ao IACM, no sentido de pedir informações sobre a validade do Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução, bem como a existência ou não do plano de apreciação sistemática das posturas e regulamentos municipais actualmente ainda vigentes, pedindo também informação sobre o andamento do trabalho relacionado com as posturas e regulamentos municipais que já foram incluídos no plano da revisão legislativa do IACM.
2. O IACM, na sua resposta do dia 4 de Fevereiro de 2015, afirmou que todas as suas competências relativas aos assuntos de tráfego já foram transferidas para a DSAT a partir do dia 13 de Maio de 2008, sugerindo que o CCAC pedisse informações sobre a validade do Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução junto da DSAT.
3. O IACM, na resposta acima referida, forneceu uma lista das posturas e regulamentos municipais actualmente ainda vigentes, e afirmou que “Durante a execução quotidiana das suas funções, este IACM tem examinado as posturas e regulamentos municipais ainda vigentes, sobretudo quanto à sua operacionalidade e adequação à realidade, no sentido de verificar se tais diplomas estão ou não actualizados face ao desenvolvimento da sociedade actual.”
4. Na resposta acima referida do IACM, refere-se ainda que “Este Instituto já procedeu a várias discussões, com os serviços dos assuntos jurídicos, sobre a revisão do Regulamento dos Mercados Municipais e

da Postura dos Vendilhões, Artesãos e Adelos da Cidade de Macau. Porém, na última reunião, devido ao facto de naqueles serviços ter sido substituído o pessoal responsável pelos trabalhos de revisão dos diplomas em questão, o plano de revisão estará ainda a ser determinado”.

5. Relativamente à situação acima referida pelo IACM, a Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça (DSAJ), na sua resposta ao pedido de informações formulado pelo CCAC, afirmou que já tinha apresentado, em 2013, ao Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça os textos e pareceres jurídicos relativamente às propostas de alteração das posturas municipais. E que na sequência do recebimento, em 9 de Dezembro de 2013, de um ofício do IACM a pedir a lista do novo pessoal responsável pelos trabalhos de revisão e respectivas informações de contacto, o então chefe do Departamento de Tradução Jurídica da DSAJ telefonou ao IACM, manifestando que, no âmbito dos trabalhos de revisão, o IACM podia comunicar directamente com ele.
6. O CCAC endereçou outro ofício ao IACM no dia 27 de Fevereiro de 2015, indicando expressamente que as posturas e regulamentos municipais actualmente vigentes estão já desactualizados, e que apesar de o IACM adoptar meios conciliadores para a resolução de assuntos estreitamente ligados à vida quotidiana dos cidadãos, no sentido de evitar eventual impacto negativo resultante da execução rigorosa da lei, mas é evidente que esta prática não tem fundamento legal.
7. No mesmo ofício, o CCAC enunciou ainda problemas relacionados com o Regulamento dos Mercados Municipais, com a Postura dos Vendilhões, Artesãos e Adelos da Cidade de Macau e com o

Regulamento do Licenciamento dos Estabelecimentos para Venda a Retalho de Carnes, Pescado, Aves e Vegetais, esperando que o IACM possa concluir, o mais cedo possível, os trabalhos de verificação e revisão destes diplomas.

8. No dia 4 de Março de 2015, o IACM respondeu ao ofício do CCAC, afirmando que “Este Instituto está inteiramente de acordo com a opinião do Vosso Comissariado de que a adopção, na prática, de meios conciliadores para assuntos estreitamente ligados à vida quotidiana dos residentes não são uma resolução a longo prazo”, e que “Este Instituto concorda e aceita vossas opiniões sobre a alteração das posturas e regulamentos municipais, comprometendo-se a acelerar os trabalhos de revisão destes diplomas legais.”

PARTE III: Conclusão e sugestões

Na sequência da investigação sobre o Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução e as posturas e regulamentos municipais, além de salientar o que se refere nos pontos anteriores, ou seja, a questão da aplicação de multas ao abrigo de um diploma legal já caducado e a grande desactualização entre as normas constantes das posturas e regulamentos municipais e as práticas na execução das mesmas, o CCAC verificou ainda a existência de algumas questões que merecem uma séria reflexão e consideração:

(1) Serviços públicos devem cumprir o princípio da legalidade

1. Nos termos do artigo 3.º (Princípio da legalidade) do Código do Procedimento Administrativo, os serviços públicos devem actuar em obediência à lei, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam

atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos.

2. De acordo com o princípio da legalidade, os serviços públicos devem actuar em obediência à lei, devendo a sua actuação ter como base a lei. No entanto, a DSAT prestou os seus serviços chegando a aplicar multas aos residentes que considerou “infractores”, ao abrigo de um diploma legal já caducado, o que sem dúvida violou gravemente o princípio da legalidade.
3. O IACM, estava ciente de que algumas disposições nas posturas e regulamentos municipais estão desactualizadas, mas, ainda assim deixou e permitiu a ocorrência de infracções, com vista à adaptação às necessidades reais da sociedade, situação esta que se caracteriza por configurar um “incumprimento da lei”, uma “falta de rigor na aplicação da mesma” e “com a não aplicação de multa às infracções” também violou o princípio da legalidade.
4. Segundo as exigências do princípio da legalidade, não se deve tolerar a situação de ser “razoável mas ilegal”. Tudo o que está definido na lei deve ser rigorosamente cumprido, sobre isso os serviços públicos não têm nenhum poder discricionário, não existindo qualquer resolução conciliadora.
5. Caso os serviços públicos actuem em violação do princípio da legalidade, além de poderem prejudicar os direitos e interesses legítimos dos cidadãos, os próprios serviços incorrerão em grandes riscos do ponto de vista jurídico e de serem processados judicialmente, contrariando gravemente o espírito de “acções de governação a realizar nos termos da lei”, que tem sido defendido pelo Governo da RAEM.

(2) “Prioridade e urgência” no processo de revisão da legislação

1. Sendo actos normativos aprovados antes do retorno de Macau à Pátria, as posturas e regulamentos municipais estão muitíssimo desactualizadas em relação ao desenvolvimento sócio-económico da RAEM, torna-se pois indiscutível a necessidade de se proceder a uma revisão global, visando a alteração e melhoria desses diplomas ainda vigentes.
2. Qualquer diploma legal, após a sua aprovação, deve manter-se estável por um tempo. No entanto, alguns diplomas como o Regulamento dos Mercados Municipais, que se aplicam há mais de 55 anos, têm os seus conteúdos desactualizados, pelo que devem ser revistos o mais breve possível. Quanto à revisão da legislação, a Administração deve ter um planeamento e uma agenda, os trabalhos devem ser desenvolvidos conforme o princípio da “prioridade e urgência”, não podendo estar concluídos de um dia para outro.
3. No entanto, as posturas e regulamentos municipais não são diplomas de menor prioridade, uma vez que os seus conteúdos envolvem a gestão da salubridade pública, dos mercados, dos vendilhões e dos cemitérios, estando estreitamente ligados à vida quotidiana dos cidadãos. O Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução encontra-se caducado desde o mês de Junho de 2001, daí que os serviços públicos, no exercício das suas competências de gestão e de sanção, não possuam qualquer fundamento legal para a sua aplicação, constituindo assim esta uma questão urgente.
4. Quanto à revisão e alteração da legislação previamente vigente, o Governo da RAEM, além de ter políticas e planos estabelecidos, faz a sua avaliação em diversos aspectos, e define a prioridade dos trabalhos

de revisão. Para o CCAC, deve ser dada prioridade à revisão das posturas e regulamentos municipais, que são diplomas legais relacionados com a vida da população, sendo necessário colmatar atempadamente as lacunas evidentes existentes no Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução.

5. Além disso, embora seja mais conveniente proceder a uma recensão e revisão a nível global das posturas e regulamentos municipais, será necessário ter em consideração que o tempo para proceder a uma revisão global é relativamente longo, pelo que devem ser revistas, o mais cedo possível, aquelas que se encontrem em situação semelhante às do Regulamento do Licenciamento dos Estabelecimentos para Venda a Retalho de Carnes, Pescados, Aves e Vegetais, no sentido de corrigir o fenómeno referido como “ser razoável mas ilegal”, em vez de fazer a sua revisão só no momento da recensão global das posturas e regulamentos municipais.

(3) Responsabilidade dos serviços públicos no processo de revisão de diplomas legais

1. A caducidade do Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução foi detectada casualmente pelo CCAC durante o tratamento de uma queixa do âmbito da provedoria de justiça. O IACM, que já foi criado em 2001, tem conhecimento dos problemas existentes nas posturas e regulamentos municipais, mas ainda não apresentou uma resolução adequada.
2. As disposições desactualizadas nas posturas e regulamentos municipais permanecem até hoje, isto é um fenómeno típico de legislação anacrónica. Sendo a primeira entidade responsável pela elaboração destes diplomas e quem os executa presentemente, o IACM tem a

responsabilidade e condições de detectar o mais cedo possível os problemas existentes na aplicação da legislação, no sentido de apresentar atempadamente uma proposta de revisão legislativa e um projecto concreto.

3. Em relação à existência de legislação desactualizada no âmbito das suas competências, os serviços públicos devem detectar os problemas e resolvê-los o mais breve possível, uma vez que a revisão legislativa não é da responsabilidade exclusiva dos serviços dos assuntos jurídicos. A legislação desactualizada não deve servir de desculpa para a prática de ilegalidades ou irregularidades administrativas por parte dos serviços públicos.
4. Na revisão da legislação do âmbito das suas competências, os serviços públicos devem obter o apoio e colaboração de técnicos dos serviços dos assuntos jurídicos, devendo ambas as partes manter uma boa comunicação e interacção. Os problemas de comunicação entre o IACM e os serviços dos assuntos jurídicos durante a revisão das posturas municipais não devem servir de motivo ou de desculpa pelo atraso do processo de revisão.

(4) Cooperação dos serviços públicos com o CCAC

1. Nos termos da Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau, constituem atribuições do CCAC o combate à corrupção e a promoção de acções no âmbito de provedoria de justiça. De acordo com a mesma lei, todas as pessoas singulares e colectivas, de direito público e de direito privado, com salvaguarda dos respectivos direitos e interesses legítimos, têm o dever de colaborar com o CCAC, tendo os serviços públicos deveres especiais de cooperação para com o CCAC.

2. No exercício das suas funções de provedoria de justiça, o CCAC sofre restrições em dois aspectos: as competências de investigação do CCAC incidem apenas sobre se o acto administrativo violou normas jurídicas ou procedimentos legais; e não são vinculativas as sugestões ou recomendações emitidas pelo CCAC na investigação no âmbito da provedoria de justiça, pelo que podem os serviços públicos visados ou as respectivas entidades tutelares decidir da aceitação e da execução prática das mesmas.
3. Na prática, os serviços públicos prestam ao CCAC a colaboração necessária nos termos da lei, cooperando activamente com o CCAC. No entanto, face às sugestões ou recomendações emitidas pelo CCAC na conclusão de uma investigação, alguns serviços públicos afirmam expressamente o seu acordo e aceitação, mas atrasam de várias formas a sua respectiva implementação e execução.
4. Quanto à investigação dos presentes casos, já no início do corrente ano, o CCAC comunicou expressamente à DSAT e ao IACM, a caducidade do Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução e a desactualização do Regulamento do Licenciamento dos Estabelecimentos para Venda a Retalho de Carnes, Pescados, Aves e Vegetais. Estes dois serviços, nas suas respostas, disseram expressamente concordar com a opinião do CCAC e afirmaram ir iniciar o mais cedo possível os trabalhos relativos à respectiva revisão legislativa.
5. Porém, até agora, não se regista notícia nem foram apresentados quaisquer resultados sobre a revisão dos referidos regulamentos, pelo que a situação de ilegalidade administrativa continua. A DSAT e o IACM devem ter motivos e razões para não terem conseguido uma

revisão legislativa em tempo, podendo um dos motivos ser o eventual prejuízo de alguns interesses adquiridos. No entanto, os regimes jurídicos devem produzir o efeito de “resolução de litígios”, mas se se encontrarem sempre com lacunas ou ultrapassados, os problemas e conflitos acumular-se-ão constantemente, e sendo assim, o Governo e a sociedade teriam de suportar custos mais elevados.

6. Pelo exposto, a cooperação dos serviços públicos com o CCAC não deve estar apenas na forma de fornecimento de informações documentais e de explicação de procedimentos de trabalho, o mais importante é que os serviços públicos corrijam ou resolvam, por iniciativa própria, os problemas detectados pelo CCAC na sua investigação. Caso contrário, esta atitude de “opiniões aceites e continuidade do problema” não irá contribuir para a melhoria dos resultados dos trabalhos dos serviços públicos bem como para elevação do prestígio da governação do Governo da RAEM.

Na sequência da investigação sobre o Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução e as posturas e regulamentos municipais, o CCAC tem as seguintes sugestões:

1. A DSAT deve devolver, por iniciativa própria, aos interessados as multas cobradas que lhes foram aplicadas ao abrigo do Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução já caducado.
2. A DSAT deve elaborar, o mais breve possível, um novo regulamento sobre a utilização e gestão do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução, no sentido de colmatar as lacunas existentes no regime jurídico devido à caducidade do Regulamento do Centro de Aprendizagem e Exames de Condução.

3. O IACM deve rever, o mais cedo possível, o disposto no artigo 3.º do Regulamento do Licenciamento dos Estabelecimentos para Venda a Retalho de Carnes, Pescados, Aves e Vegetais. Segundo esta norma, aos estabelecimentos só é permitida a venda de um tipo de géneros alimentícios.
4. O IACM deve proceder a uma revisão global do Regulamento dos Mercados Municipais, no sentido de melhorar o regime jurídico de gestão dos mercados.
5. O IACM deve proceder à recensão global das posturas e regulamentos municipais, revendo e melhorando as normas vigentes mas que se encontram desadaptadas à realidade da vida actual.

Comissariado contra a Corrupção, aos 20 de Outubro de 2015.

O Comissário,

Cheong Weng Chon