

Relatório de investigação sobre a concessão dos empréstimos de apoio à Viva Macau – Sociedade de Aviação, Limitada pelo Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização

Introdução

Em 26/07/2018, na reunião com os representantes do Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), a Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Finanças Públicas da Assembleia Legislativa propôs ao Conselho Administrativo do Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização (FDIC) da RAEM o encaminhamento, para o Comissariado contra a Corrupção (CCAC), das informações do processo relativo à concessão dos cinco empréstimos de apoio financeiro sem juros à Viva Macau – Sociedade de Aviação, Limitada (adiante designada por “Viva Macau”) pelo FDIC no valor total de 212 milhões de patacas, com vista a rever o processo a partir de diferentes pontos de vista, nomeadamente a verificar a existência, ou não, de transferência ilegal de activos por parte da sociedade em questão após a obtenção dos empréstimos, ou a existência, ou não, de outros factos que envolvam eventualmente fraude, bem como a legalidade do processo de apreciação e aprovação e do subsequente processo de recuperação dos respectivos empréstimos concedidos.

No dia seguinte, o Conselho Administrativo do FDIC remeteu ao CCAC as informações relativas ao processo da Viva Macau.

Em 30/07/2018, o CCAC procedeu à instauração de um inquérito nos termos da Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau.

Para que o assunto fosse analisado de forma mais objectiva e justa, o

CCAC solicitou à Autoridade de Aviação Civil de Macau (AACM) dados relativos à exploração da actividade das duas companhias aéreas locais, a saber, a Companhia de Transportes Aéreos Air Macau, S.A.R.L. (adiante designada por “Air Macau”) e a Viva Macau respeitantes ao período entre 2008 e 2010. Foi solicitado também, ao Tribunal Judicial de Base, o empréstimo do processo relativo à falência da Viva Macau, instaurado em Abril de 2010, e do processo de execução contra a avalista dos empréstimos – uma sociedade de Hong Kong denominada “Eagle Airways Holdings Limited” (adiante designada por “Eagle Airways”). Foi feita uma organização, bem como uma análise e comparação aprofundada, de informações de um total de 94 volumes de processos e 145 caixas de documentos, tendo sido ouvidos também depoimentos dos diversos elementos que participaram nos procedimentos de apreciação e aprovação dos empréstimos em questão, nomeadamente o Presidente e os membros do Conselho Administrativo do FDIC de então, pessoal da Direcção dos Serviços de Economia (DSE), pessoal da AACM, bem como pessoal do Gabinete do Secretário para a Economia e Finanças.

Segundo as informações apuradas, a Viva Macau foi constituída e registada em 11/12/2004, tendo como sócia qualificada a “Eagle Airways Holdings Limited” (adiante designada por “Eagle Airways”) de Hong Kong, com 99,992% do capital social. A “Eagle Airways” foi constituída e registada em Hong Kong em 12/03/2004, sendo o seu capital social detido, directamente ou indirectamente, por várias sociedades constituídas por diversos indivíduos e entidades, incluindo a sociedade detida por um fundo denominado MKW dos Estados Unidos e outros indivíduos (72,75%), a sociedade detida por Ngan In Leng e outros indivíduos (17,27%), e uma sociedade detida por Ho Kevin King Lun e outros indivíduos (9,98%).

Ao abrigo dos artigos 2.º e 4.º e do n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento Administrativo n.º 8/2003, o FDIC é gerido por um Conselho Administrativo, sujeito à tutela do Chefe do Executivo e apoiado, técnica e administrativamente, pela DSE. No exercício dos seus poderes de tutela, o Chefe do Executivo possui determinadas competências conferidas por lei, nomeadamente no âmbito da aprovação, revisão e alteração do orçamento privativo do FDIC; na definição de orientações e emissão de directivas com vista à prossecução dos objectivos do FDIC; e na autorização de despesas que se enquadrem nas atribuições do FDIC, cujo montante seja superior ao legalmente fixado como competência do Conselho Administrativo.

Com vista a responder às exigências e expectativas, na sequência de uma investigação e análise pormenorizada sobre as respectivas provas, o CCAC realizou uma síntese dos factos em causa, procedendo à assunção da lei no âmbito das responsabilidades criminal, disciplinar e outras, da Viva Macau, dos seus sócios e administradores, dos membros do Conselho Administrativo do FDIC, dos outros trabalhadores da Administração Pública, bem como dos titulares dos cargos públicos que tiveram participação nos procedimentos, no sentido de verificar, nomeadamente, a existência, ou não, de transferências ilegais de activos por parte da sociedade após a obtenção dos empréstimos, ou a existência, ou não, de outros factos que pudessem, eventualmente, envolver actos de fraude.

Para além disso, tendo como base os factos apurados, o CCAC irá analisar neste relatório os referidos factos, ao nível das suas competências, da legislação e dos sistemas e políticas adoptadas, por forma a exercer as atribuições conferidas pela lei no âmbito da apreciação e fiscalização da legalidade e da correcção de actos e procedimentos administrativos,

nomeadamente no que respeita à legalidade do processo de apreciação e aprovação, e do subsequente processo de recuperação, dos empréstimos concedidos, apresentando, de forma adequada, medidas e sugestões de melhoria.

Parte I: Incidentes relativos à concessão dos empréstimos de apoio à Viva Macau pelo FDIC

(1) Situação da exploração e dos pedidos de apoio da indústria da aviação de Macau entre 2008 e 2009

1. Em 2008, quando surgiu a crise financeira mundial, face ao elevado preço dos combustíveis, a indústria da aviação em todo o mundo enfrentou também uma situação difícil na exploração. Na altura, a Air Macau e a Viva Macau pediram simultaneamente apoios ao Governo da RAEM, esperando obter apoios, financeiros e outros, para atenuar a crise registada na exploração.
2. Em resposta aos referidos pedidos de apoio, o Governo da RAEM contactou, respectivamente, as duas companhias aéreas para procurar saber a situação operacional e financeira das mesmas no sentido de elaborar planos de reacção.
3. Relativamente à Air Macau, as informações disponibilizadas demonstraram que a sociedade registara um prejuízo na exploração e que o património líquido da sociedade tinha diminuído para menos de metade do seu capital social, necessitando urgentemente de fundos com vista ao melhoramento da sua situação operacional e financeira. Em conclusão, tendo em conta que o Governo da RAEM era um dos sócios da Air Macau, foi decidido atenuar as dificuldades financeiras da sociedade através da reestruturação de capital e da subscrição de acções preferenciais remíveis. Em 2009, o valor do fundo que o Governo da RAEM injectou na Air Macau foi de cerca de 215 milhões de patacas.
4. Relativamente à Viva Macau, considerando que o encerramento

daquela sociedade privada iria provocar um impacto negativo tanto para viajantes com bilhetes reservados como para o próprio mercado de turismo de Macau, e tendo também em consideração que o turismo é uma indústria pilar de Macau, em resposta ao pedido daquela sociedade, o Governo da RAEM decidiu conceder apoio financeiro sob a modalidade de concessão de empréstimo sem juros através do FDIC.

5. Em 2008, ocorreu a crise financeira que afectou continuamente as pequenas e médias empresas (PMEs) da RAEM e o orçamento do FDIC foi reforçado em 1.500 milhões de patacas, com vista a aumentar o apoio a essas empresas.
6. Na altura, nos orçamentos para os anos financeiros de 2008 e 2009 do FDIC, na rubrica orçamental da classificação de despesas de capital, existia apenas a rúbrica relativa a “Empréstimos a médio e longo prazos”, não existia uma rúbrica para “Empréstimos a curto prazo”.
7. Sem prejuízo da apreciação e aprovação da concessão de apoio através do Plano de Apoio a PMEs, ao abrigo do n.º 1 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 41/83/M, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 22/87/M: “Para ocorrer a despesas inadiáveis não previstas ou insuficientemente dotadas, poderão efectuar-se revisões ou alterações orçamentais”, o FDIC mobilizou parte dos orçamentos dos “Empréstimos a médio e longo prazos - Plano de apoio a PME’s” (Código: 09-01-05-00-01) e da “Dotação provisional” (Código: 05-04-00-00-90) para reforçar, respectivamente, os “Empréstimos a curto prazo” (Código: 09-01-04-00-00) e os “Empréstimos a médio e longo prazos - Outros” (Código: 09-01-05-00-99), com vista a implementar a política do Governo da RAEM relativamente à concessão do empréstimo de apoio à Viva Macau.

*

(2) Desenvolvimento da concessão do apoio à Viva Macau pelo FDIC

Incidentes relativos ao 1.º empréstimo no valor de 80 milhões de patacas:

1. Segundo os documentos disponibilizados, os administradores da Viva Macau, Ho Kevin King Lun e Siew Pek Tho, o então Secretário para os Transportes e Obras Públicas e o Presidente da AACM tiveram um primeiro encontro em 17/09/2008, às 18:30 horas, no gabinete do então Secretário para os Transportes e Obras Públicas, abordando as dificuldades encontradas pela Viva Macau na exploração.
2. Em 22/09/2008, a Viva Macau endereçou um ofício à AACM, referindo que devido ao facto de o fundo da sociedade ser detido unilateralmente por um banco da Austrália, com o qual a sociedade mantinha uma relação negocial, tal afectou gravemente as operações financeiras da sociedade, pedindo assim à Administração Pública a concessão de um apoio financeiro global e temporário de 10 milhões de dólares americanos (correspondente a aproximadamente 80 milhões de patacas).
3. Em resposta ao referido pedido, a AACM elaborou uma “informação-proposta” de análise, na qual, para além de fazer referência à ocorrência do referido encontro, mencionou também que as condições operacionais e financeiras da Viva Macau estavam numa situação péssima, a título de exemplo, o valor total de dívidas da sociedade já excedia o valor dos seus activos, registando-se uma perda de mais de 13 milhões de dólares americanos, sendo que o património líquido era inferior a metade do seu capital social, no entanto, tendo em consideração que as rotas que a Viva Macau estava a explorar na altura o fazia em regime de exclusividade, a cessação do seu

funcionamento iria produzir efeitos negativos tanto no mercado global de turismo de Macau como para os próprios viajantes. Nestes termos, foi proposta ao Governo da RAEM a ponderação da concessão de apoio financeiro, a curto prazo, à Viva Macau.

4. Em 26/09/2008, tendo recebido a referida “informação-proposta” da AACM, o então Secretário para os Transportes e Obras Públicas apresentou-a ao então Chefe do Executivo, tendo este proferido um despacho e encaminhado a referida “informação-proposta” para o então Secretário para a Economia e Finanças para acompanhamento. Em seguida, o então Secretário para a Economia e Finanças enviou a mesma “informação-proposta”, e outros documentos relacionados, à DSE sob a sua tutela.
5. Em 29/09/2008, tendo recebido a referida “informação-proposta”, e outros documentos relacionados, o então Director substituto dos Serviços de Economia deu instruções a um seu subordinado para proceder a uma análise da “informação-proposta” da AACM e apresentar um relatório no dia seguinte (30/09) para que o Conselho Administrativo do FDIC procedesse à apreciação do pedido de apoio financeiro temporário da Viva Macau. O teor do relatório tomou essencialmente como referência os dados constantes na “informação-proposta” da AACM e foi indicado, no mesmo relatório, que a concessão do apoio à Viva Macau estava em conformidade com a finalidade do FDIC, propondo-se a apresentação do referido pedido ao Conselho Administrativo do FDIC para efeitos de apreciação.
6. Foi apurado também que Ngan In Leng emprestou, no mesmo dia, à Viva Macau, em nome da “Hang Huo, Investimento Industrial e Comercial, Limitada”, da qual era accionista, o montante de 16 milhões de dólares de Hong Kong, sendo a data de liquidação desse

empréstimo fixada em 03/10/2008.

7. Em 30/09/2008, o Conselho Administrativo do FDIC concordou unanimemente com o teor e com o parecer de análise do relatório da DSE, bem como com a conclusão de que caso a Viva Macau tivesse encerrado, tal seria prejudicial à imagem de Macau no exterior e à confiança do investimento, provocando também um impacto negativo no desenvolvimento estável da economia. Tendo em consideração que a concessão do fundo de apoio se revestia de um certo grau de urgência, o Conselho Administrativo propôs conceder primeiro à Viva Macau um apoio a título de empréstimo sem juros no valor de 5 milhões de patacas.
8. Nestes termos, o então Presidente do Conselho Administrativo do FDIC proferiu parecer favorável no relatório, sobre o qual recaiu, no mesmo dia, despacho de concordância do então Secretário para a Economia e Finanças.
9. Seguidamente, o FDIC emitiu a favor da Viva Macau um cheque no valor de 5 milhões de patacas.
10. As informações apuradas demonstraram também que, em 10/10/2008, Ho Kevin King Lun concedeu também 3 mútuos à Viva Macau, a título particular, num valor total de 6 milhões de dólares de Hong Kong, sendo o prazo de pagamento destes mútuos de 14 dias.
11. De facto, Ngan In Leng e Ho Kevin King Lun emprestaram, a título particular, ou em nome das sociedades que se encontravam em seu nome, dinheiro à Viva Macau por diversas vezes e em montantes diferentes.
12. Em 13/10/2008, foi convocada novamente uma reunião pelo Conselho Administrativo do FDIC para continuar a apreciar o pedido do restante

montante do apoio financeiro formulado anteriormente pela Viva Macau (ou seja, 75 milhões de patacas).

13. Na altura, o Conselho Administrativo do FDIC concordou com os termos de liquidação de empréstimo proposto pela Viva Macau, permitindo à referida sociedade liquidar, em três prestações, o empréstimo no valor total de 80 milhões de patacas, dentro de seis meses após o recebimento do dinheiro emprestado, solicitando à mesma sociedade a emissão de uma livrança da qual constasse a respectiva importância.
14. Finalmente, tendo como base as conclusões obtidas na reunião anterior (em 30/09/2008), o Conselho Administrativo do FDIC elaborou um relatório que foi submetido sequencialmente à consideração superior, propondo ao então Secretário para a Economia e Finanças e ao então Chefe do Executivo autorizar a concessão do restante montante do empréstimo sem juros no valor de 75 milhões de patacas à referida sociedade.
15. Em 15/10/2008, o então Secretário para a Economia e Finanças concordou com a proposta do Conselho Administrativo do FDIC apresentada no referido relatório, sendo a mesma autorizada, no mesmo dia, pelo então Chefe do Executivo através de despacho.
16. No mesmo dia, os representantes do FDIC e da Viva Macau, entre aqueles desta última, Siew Pek Tho, assinaram o acordo de empréstimo elaborado pela DSE. Para além do valor e dos termos de liquidação do empréstimo, foi estipulado no acordo de empréstimo que a Viva Macau devia utilizar o empréstimo para o melhoramento da situação de exploração da sociedade e foi exigido também à Viva Macau a apresentação de um relatório ao FDIC sobre a aplicação

concreta do respectivo apoio no prazo de 90 dias após o recebimento do empréstimo de apoio.

17. Relativamente à garantia, a livrança referida anteriormente foi endossada por Siew Pek Tho, representante da “Eagle Airways”, sócia qualificada da Viva Macau. Assim, a “Eagle Airways” constituiu-se avalista do referido empréstimo.
18. Em 16/10/2008, a Viva Macau recebeu e depositou o empréstimo de apoio no valor de 75 milhões de patacas concedido pelo FDIC.
19. Em 20/10/2008, a Viva Macau pagou à “Hang Huo, Investimento Industrial e Comercial, Limitada”, a sociedade de Ngan In Leng, o capital no valor de 16 milhões de dólares de Hong Kong relativo ao mútuo feito em 29/09/2008. Não será apresentado aqui de forma pormenorizada o registo concreto dos restantes mútuos.
20. Em 27/10/2008, a Viva Macau procedeu ao pagamento do empréstimo a Ho Kevin King Lun no valor total de 6,1 milhões de dólares de Hong Kong relativos aos mútuos feitos anteriormente em 10/10/2008. Não será apresentado aqui de forma pormenorizada o registo concreto dos restantes mútuos.

*

Incidentes relativos ao 2.º empréstimo no valor de 40 milhões de patacas:

1. Em 17/12/2008, a Viva Macau, não tendo ainda liquidado o primeiro empréstimo, dirigiu novamente uma carta à AACM para solicitar um reforço de empréstimo de apoio temporário, no valor de 40 milhões de patacas, a conceder pelo Governo.
2. Em 19/12/2008, a AACM apresentou uma “informação-proposta”, na qual referia que a Viva Macau não havia providenciado ainda as

contas formalmente auditadas e não possuía informação financeira anual, mantendo-se assim o resultado muito negativo na avaliação efectuada em relação às condições e à situação da exploração de actividades da Viva Macau, tendo considerado também que o Governo deveria supervisionar a utilização do empréstimo e a capacidade da sua liquidação atempada pela referida sociedade através de um mecanismo de fiscalização, propondo que aquando do reforço do empréstimo no valor de 40 milhões de patacas, deveria ser criado um mecanismo com vista a obter os dados e informações necessários, supervisionando assim a situação da utilização do empréstimo contraído pela Viva Macau, bem como a sua capacidade de liquidação do mesmo.

3. Em 23/12/2008, o então Chefe do Executivo proferiu um despacho e encaminhou a referida “informação-proposta” para o então Secretário para a Economia e Finanças para acompanhamento. De imediato, o então Secretário para a Economia e Finanças exarou o seguinte despacho: “Encaminhe para o Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização para efeitos de acompanhamento do assunto relativo ao reforço de empréstimo, podendo ponderar conceder primeiramente uma parte do empréstimo com natureza urgente”.
4. Em 26/12/2008, o Conselho Administrativo do FDIC recebeu um relatório da DSE – elaborado com base na “informação-proposta” supramencionada da AACM – no qual veio propor a concessão de empréstimo à Viva Macau, por meio de empréstimo sem juros, devendo, no entanto, ser criado um mecanismo de supervisão de acordo com a sugestão da AACM.
5. Na mesma data, o Conselho Administrativo do FDIC deliberou, por unanimidade, conceder primeiramente um empréstimo de apoio no

valor de 5 milhões de patacas à Viva Macau.

6. Na mesma data, o então Secretário para a Economia e Finanças proferiu despacho de concordância.
7. Em 29/12/2008, a Viva Macau dirigiu um ofício à DSE, requerendo que o empréstimo fosse liquidado em três prestações, solicitando ainda que o valor da primeira prestação (10 milhões de patacas) fosse liquidado no 120.º dia, a contar a partir da data em que a sociedade recebesse o resto do valor de 35 milhões de patacas do empréstimo, que o valor da segunda prestação (10 milhões de patacas) fosse liquidado no 150.º dia, e que o valor da terceira prestação (20 milhões de patacas) fosse liquidado no 180.º dia.
8. Em 02/01/2009, o então Director substituto dos Serviços de Economia deu instruções a um seu subordinado para elaborar um relatório no sentido de propor a aceitação dos termos da liquidação do empréstimo acima referidos e sugeridos pela Viva Macau, bem como a concessão, por meio de empréstimo sem juros, do empréstimo dos restantes 35 milhões de patacas solicitado pela mesma sociedade; no caso de a Viva Macau não conseguir proceder à liquidação dos empréstimos dentro dos prazos estabelecidos, instaurar-se-ia o respectivo processo de execução fiscal; simultaneamente, propunha-se que, aquando da celebração do acordo de concessão de apoio entre o FDIC e a Viva Macau, deveria ser exigida a apresentação, por parte da Viva Macau, de um relatório sobre a utilização concreta do valor de apoio no 90.º dia a contar a partir da data da recepção, pela referida sociedade, do valor de apoio da última prestação, necessitando ainda de ser assinada uma livrança com a “Eagle Airways” na qualidade de avalista.
9. Na mesma data, o Conselho Administrativo do FDIC recebeu o

relatório supramencionado e reuniu-se tendo, todos os membros do Conselho concordado, por unanimidade, com a respectiva proposta.

10. Em 05/01/2009, o então Secretário para a Economia e Finanças proferiu despacho de concordância com a proposta, tendo a mesma sido posteriormente submetida à consideração do então Chefe do Executivo, que exarou, na mesma data, igualmente despacho de concordância.
11. Em 12/01/2009, o FDIC e a Viva Macau celebraram um acordo relativo ao referido empréstimo de apoio sem juros no valor de 40 milhões de patacas, no qual constavam os termos de liquidação do empréstimo propostos pela Viva Macau; simultaneamente, a Viva Macau emitiu uma livrança com o mesmo valor a favor do FDIC, tendo a “Eagle Airways” (o seu representante legal) prestado o seu aval por meio de endosso.
12. Em 16/01/2009, o FDIC notificou, por meio de ofício, a Viva Macau da necessidade de esta última apresentar, em Janeiro e em Abril, relatórios sobre a utilização concreta dos valores de apoio referentes ao primeiro e ao segundo empréstimos, fixando ainda os seguintes termos sobre as datas e os respectivos valores de liquidação desses dois empréstimos, divididos em seis prestações:

Apoio financeiro	Datas de liquidação dos valores de apoio	Valores (em patacas)
1.º empréstimo (1.ª prestação)	12/02/2009	25.000.000
1.º empréstimo (2.ª prestação)	16/03/2009	25.000.000
1.º empréstimo (3.ª prestação)	13/04/2009	30.000.000
2.º empréstimo (1.ª prestação)	05/05/2009	10.000.000
2.º empréstimo (2.ª prestação)	04/06/2009	10.000.000
2.º empréstimo (3.ª prestação)	06/07/2009	20.000.000
Total dos valores		120.000.000

13. Em 21/01/2009, a DSE apresentou um relatório ao Conselho Administrativo do FDIC, no qual referia que, tendo em conta que o FDIC não possuía profissionais com conhecimentos e aptidões em operações de aviação, dificilmente se poderia concretizar a proposta apresentada pela AACM no sentido de proceder à supervisão da capacidade de liquidação dos empréstimos por parte da Viva Macau ou à criação de um mecanismo para obtenção de informações, propondo, por conseguinte, que a dita supervisão fosse realizada pela AACM, na medida em que tal se afigurava mais adequado. O FDIC concordou com o referido relatório e submeteu o mesmo à consideração do então Secretário para a Economia e Finanças.
14. Em 02/02/2009, o então Secretário para a Economia e Finanças autorizou o FDIC a proceder à coordenação com a AACM; na altura, a DSE apenas se limitou a comunicar, por meio de ofício, a situação em causa à AACM, providenciando cópia de um relatório sobre o funcionamento da Viva Macau.
15. Posteriormente, nem a DSE, nem o FDIC ou a AACM, procederam ao acompanhamento da situação financeira da Viva Macau, não tendo também procedido à supervisão da situação de liquidação dos empréstimos por parte da Viva Macau. Entre os referidos órgãos, não foi também criado nenhum mecanismo de auxílio conjunto de supervisão, com vista a obter mais informações relevantes junto da Viva Macau.
16. Entre Fevereiro e Abril de 2009, a Viva Macau enviou vários ofícios à DSE, referindo que devido às restrições verificadas no mercado global de capitais, a sociedade não iria conseguir proceder à liquidação dos empréstimos nos termos do referido acordo, esperando que fosse realizado um ajustamento quanto às datas de liquidação e aos

respectivos valores concretos referentes ao primeiro e ao segundo empréstimos, sugerindo assim novos termos de liquidação dos mesmos, solicitando concretamente que a data de liquidação da primeira prestação fosse adiada para 01/07/2010.

17. Em meados de Março e início de Abril de 2009, o FDIC enviou, várias vezes, ofícios à Viva Macau, solicitando a apresentação de relatórios capazes de revelar a situação financeira recente daquela sociedade, com vista a conhecer a sua situação financeira e a capacidade de liquidação dos empréstimos da mesma. No entanto, a Viva Macau nunca respondeu à referida solicitação, nem apresentou nenhum relatório sobre a aplicação dos valores dos empréstimos nem as informações financeiras necessárias.

*

Incidentes relativos ao 3.º empréstimo no valor de 56 milhões de patacas:

1. Em 26/03/2009, a Viva Macau, não tendo ainda liquidado nenhum empréstimo, solicitou, uma vez mais e por meio de carta, ao então Secretário para a Economia e Finanças, que o Governo lhe concedesse um apoio financeiro urgente no valor de 8 milhões de patacas; em 30/03/2009, o então Secretário para a Economia e Finanças deu instruções, por meio de despacho, no sentido de encaminhar o referido pedido para o FDIC para efeitos de acompanhamento.
2. Em 31/03/2009, o Conselho Administrativo do FDIC abordou, numa reunião, o teor do relatório elaborado pela DSE, tendo-se referido que a Viva Macau nada disse sobre os termos da liquidação do empréstimo e a forma da prestação de garantia, e propôs que fosse primeiramente concedido um empréstimo sem juros no valor de 5 milhões de patacas à Viva Macau, propondo também que fossem negociados os termos da

liquidação do empréstimo junto daquela sociedade, e que continuem a acompanhar a situação da exploração de actividade e da aplicação de recursos pela Viva Macau junto dos serviços competentes, nomeadamente a AACM e a Direcção dos Serviços de Finanças.

3. Posteriormente, o então Secretário para a Economia e Finanças proferiu despacho de concordância com a referida proposta.
4. Em 01/04/2009, o FDIC dirigiu um ofício à Viva Macau, solicitando que esta última apresentasse, com a maior brevidade possível, um relatório sobre a situação financeira recente, um relatório sobre a situação do seu funcionamento e outras informações da sociedade.
5. Em 06/04/2009, a DSE elaborou uma nova proposta, propondo que o Conselho Administrativo do FDIC ponderasse e decidisse se autorizava a concessão dos restantes 3 milhões de patacas respeitantes ao pedido de empréstimo.
6. Na mesma data, a Viva Macau dirigiu um ofício ao então Chefe do Executivo, solicitando a concessão de apoio financeiro urgente no valor de 48 milhões de patacas. O então Chefe do Executivo proferiu, de imediato um despacho e encaminhou a proposta ao então Secretário para a Economia e Finanças para acompanhamento. O então Secretário para a Economia e Finanças proferiu um despacho nos seguintes termos: “Encaminhe para o Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização para efeitos de análise da viabilidade do apoio”.
7. Em 07/04/2009, o Conselho Administrativo do FDIC reuniu-se para discutir sobre o conteúdo da proposta acima referida elaborada pela DSE, tendo decidido, por unanimidade, propor ao então Secretário para a Economia e Finanças a autorização da concessão dos restantes

3 milhões de patacas do empréstimo de apoio à Viva Macau, sendo que, relativamente aos termos da liquidação do empréstimo, propôs que os mesmos fossem determinados na sequência de novas negociações com a Viva Macau, tendo como base as condições de empréstimo anteriormente fixadas. Na mesma data, o então Secretário para a Economia e Finanças proferiu despacho de concordância.

8. Na mesma data, o FDIC dirigiu um ofício à Viva Macau, requerendo que esta última apresentasse, em cumprimento do acordo de apoio, o relatório sobre a utilização concreta do valor respeitante ao segundo apoio financeiro concedido.
9. Na mesma data, a Viva Macau dirigiu um ofício ao FDIC, solicitando que a liquidação dos empréstimos, no valor de 8 milhões de patacas, acima referidos (anteriormente autorizados) e, no valor de 48 milhões de patacas, ora requeridos (no total de 56 milhões de patacas) fosse efectuada em três prestações, e que a data da primeira liquidação fosse fixada em 01/04/2011.
10. Em 08/04/2009, a DSE elaborou um relatório, no qual referia que a Viva Macau nunca chegou a apresentar ao FDIC o balanço e a demonstração de resultados ultimamente auditados daquela sociedade e da sua avalista “Eagle Airways”, mencionando também que, o relatório sobre o funcionamento da sociedade e os dados relativos à contabilidade interna apresentados pela Viva Macau demonstravam preocupação relativamente à situação de défice da sociedade. No entanto, ainda assim, propôs que se podia estudar e decidir a viabilidade de concessão de empréstimo de apoio à Viva Macau, sendo que, no caso de a concessão de apoio ser autorizada, a Viva Macau deveria celebrar um acordo de apoio com o FDIC, exigindo-se também o depósito de uma livrança assinada pela “Eagle Airways” na

qualidade de avalista, e que, por outro lado, proceder-se-ia à instauração de um processo de execução fiscal na falta de liquidação dos empréstimos nos prazos fixados.

11. Na mesma data, o Conselho Administrativo do FDIC reuniu-se para abordar o conteúdo do relatório supramencionado, tendo todos os membros aceite, por unanimidade, as sugestões desse relatório; ainda na mesma data, o relatório foi submetido sequencialmente à consideração superior do então Secretário para a Economia e Finanças e do então Chefe do Executivo, tendo, por despacho, sido obtida autorização para a concessão de um empréstimo de 48 milhões de patacas à Viva Macau a fim de aliviar as suas dificuldades financeiras.
12. Na mesma data, o FDIC e a Viva Macau celebraram um acordo relativo ao empréstimo de apoio sem juros no valor de 56 milhões de patacas, acolhendo os termos propostos pela Viva Macau no que respeita à forma de liquidação, sendo que a Viva Macau assinou uma livrança com o mesmo montante a favor do FDIC, tendo a “Eagle Airways” (o seu representante legal) dado o seu aval por meio de endosso.

*

(Em relação ao pedido de adiamento das datas de liquidação do 1.º e do 2.º empréstimos concedidos à Viva Macau)

1. Em 08/06/2009, aquando da discussão ocorrida no Conselho Administrativo do FDIC, foi referido que apesar de a Viva Macau não ter apresentado as demonstrações financeiras e não ter liquidado os empréstimos nos termos do acordo de empréstimo poder implicar consequentemente a instauração de um procedimento de execução contra a sociedade nos termos da lei, a economia não se encontrava,

na altura, ainda recuperada, pelo que a exigência da liquidação imediata dos montantes em atraso poderia levar a sociedade em causa à falência, afectando negativamente a imagem de Macau enquanto cidade internacional de turismo. Nestes termos, foi proposto ao então Secretário para a Economia e Finanças que ponderasse autorizar, de forma discricionária, o pedido de adiamento das datas de liquidação dos primeiro e do segundo empréstimos acima referidos, no valor total de 120 milhões de patacas, apresentado pela Viva Macau.

2. Em 12/06/2009, o então Secretário para a Economia e Finanças proferiu despacho de concordância com a proposta do Conselho Administrativo do FDIC, autorizando o adiamento das datas de liquidação dos valores dos empréstimos de acordo com os termos acima propostos.
3. Até 17/06/2009, na sequência da realização de uma série de reuniões e da análise de relatórios, finalmente sob a concordância e autorização do então Secretário para a Economia e Finanças, o FDIC dirigiu um ofício à Viva Macau para notificar da autorização do seu pedido de adiamento da liquidação dos empréstimos no valor total de 120 milhões de patacas, seguindo-se um novo agendamento nos seguintes termos:

Apoio financeiro	Datas de liquidação	Valores (em patacas)
1.º empréstimo	01/07/2010	40.000.000
	01/09/2010	40.000.000
2.º empréstimo	01/11/2010	40.000.000

4. Até essa altura, os valores dos empréstimos concedidos, por três vezes, pelo FDIC à Viva Macau e que ainda não haviam sido liquidados ou vencidos, atingiam os 176 milhões de patacas.

*

Incidentes relativos ao 4.º empréstimo no valor de 24 milhões de patacas:

1. Em 08/06/2009, a Viva Macau dirigiu novamente um ofício ao então Chefe do Executivo, solicitando ao Governo a concessão de um empréstimo urgente no valor de 24 milhões de patacas. O então Chefe do Executivo proferiu um despacho e encaminhou o ofício ao então Secretário para a Economia e Finanças para acompanhamento. E o então Secretário para a Economia e Finanças proferiu despacho nos seguintes termos: “Encaminhe para o Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização para efeitos de acompanhamento”.
2. Em 15/06/2009, a Viva Macau dirigiu um ofício ao FDIC, solicitando que a liquidação do valor de 24 milhões de patacas do empréstimo em causa (se o mesmo viesse a ser autorizado) fosse efectuada em três prestações, e que a data da primeira liquidação fosse fixada em 15/06/2011.
3. Na mesma data, o Conselho Administrativo do FDIC reuniu-se e chegou a um consenso sobre o assunto, tendo conseqüentemente elaborado o respectivo relatório. Nesse relatório, o Conselho Administrativo do FDIC mencionou claramente, ao então Secretário para a Economia e Finanças, que a Viva Macau já havia recebido, no total, 176 milhões de patacas de apoio, mas que nunca cumprira com a correspondente obrigação de liquidação, e que em relação ao novo pedido de apoio financeiro, fundamentado na insuficiência de fluxos de caixa a curto prazo, apresentado pela referida sociedade, achava o Conselho que a sociedade deveria tomar diligências para melhorar a exploração da sua actividade e a sua gestão, em vez de estar a receber apoio a longo prazo do Governo. No entanto, tendo em conta a

necessidade de manter a estabilidade económica, ainda assim foi proposto ao então Secretário para a Economia e Finanças que considerasse, de forma discricionária, o pedido de apoio, no valor de 24 milhões de patacas, apresentado pela referida sociedade.

4. O mesmo relatório foi submetido sequencialmente à consideração superior e mereceu concordância mediante despachos proferidos respectivamente pelo então Secretário para a Economia e Finanças e pelo então Chefe do Executivo.
5. No dia seguinte, o FDIC e a Viva Macau celebraram um acordo sobre o empréstimo de apoio sem juros no valor de 24 milhões de patacas, introduzindo, nesse acordo, a proposta apresentada pela Viva Macau no que respeita aos termos de liquidação do empréstimo, sendo que a Viva Macau assinou também uma livrança no mesmo valor a favor do FDIC, tendo a “Eagle Airways” (o seu representante legal) dado o seu aval por meio de endosso.

*

Incidentes relativos ao 5.º empréstimo no valor de 12 milhões de patacas:

1. Em 16/11/2009, a Viva Macau dirigiu novamente um ofício ao então Chefe do Executivo, solicitando ao Governo a concessão de um apoio financeiro urgente no valor de 12 milhões de patacas. O então Chefe do Executivo proferiu um despacho e encaminhou o ofício ao então Secretário para a Economia e Finanças para acompanhamento. E o então Secretário para a Economia e Finanças proferiu despacho nos seguintes termos: “Encaminhe para o Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização”.
2. Em 18/11/2009, a Viva Macau dirigiu também um ofício ao FDIC, solicitando que a liquidação do valor de 12 milhões de patacas do

empréstimo em causa (se o mesmo fosse autorizado) fosse efectuada em três prestações, e que a data da primeira liquidação fosse fixada em 15/11/2011.

3. Em 19/11/2009, o Conselho Administrativo do FDIC reuniu-se para discutir sobre o teor do relatório elaborado pela DSE, tendo decidido, por unanimidade, propor ao então Secretário para a Economia e Finanças no sentido de considerar autorizar o pedido de apoio financeiro em causa, no valor de 12 milhões de patacas, apresentado pela Viva Macau; e se tal pedido fosse autorizado, a Viva Macau e o FDIC deveriam celebrar um acordo de apoio, cabendo à “Eagle Airways”, na qualidade de avalista, assinar uma livrança para efeitos de depósito.
4. No dia seguinte, após o despacho de concordância por parte do então Secretário para a Economia e Finanças, o então Chefe do Executivo também proferiu um despacho de concordância.
5. Em 23/11/2009, o FDIC e a Viva Macau celebraram um acordo relativo à concessão de um empréstimo de apoio sem juros no valor de 12 milhões de patacas, introduzindo, nesse acordo, a proposta apresentada pela Viva Macau no que respeita aos termos de liquidação do empréstimo, sendo que a Viva Macau assinou também uma livrança no mesmo valor a favor do FDIC, tendo a “Eagle Airways” (o seu representante legal) dado o seu aval por meio de endosso.
6. Até à data em que o caso foi encaminhado para o CCAC, a Viva Macau nunca cumpriu qualquer um dos referidos acordos de empréstimo, e nunca devolvera quaisquer empréstimos ao FDIC.
7. No entanto, no decorrer da análise do orçamento de receitas e de despesas operacionais da Viva Macau, nomeadamente dos

documentos relativos ao processo da sua falência, verificou-se uma situação de perdas graves da referida sociedade durante o período de 2008 a 2009. Todos os empréstimos de apoio acima mencionados foram usados para despesas operacionais, excepto algumas partes desses empréstimos que foram usados para o pagamento de dívidas aos administradores, incluindo os administradores anteriormente mencionados, pelo que não se encontram situações intencionais ocultas ou referentes à transferência de activos.

*

(3) Desenvolvimento da falência da Viva Macau e da recuperação da dívida por parte do FDIC

1. Em Abril de 2010, a Viva Macau instaurou uma acção junto do Tribunal Judicial de Base com vista à declaração da sua falência. Posteriormente, uma vez que não houve concordata nem acordo durante a reunião de credores, o juiz responsável declarou a falência da Viva Macau.
2. Após o reconhecimento da dívida e o apuramento do respectivo valor, foi determinado que o montante global da dívida da Viva Macau era de mais de 1.100 milhões de patacas, sendo que o credor com crédito mais elevado é o seu sócio “Eagle Airways”, no valor de mais de 469 milhões de patacas, e o segundo é o FDIC, no valor de 212 milhões de patacas.
3. Após a venda dos bens penhorados da Viva Macau, incluindo automóveis, contentores de bagagens, carrinhos de refeição de avião, materiais de escritório, etc., obteve-se com o produto da venda, 98.000 patacas, o que, a somar ao saldo das contas bancárias penhoradas da Viva Macau, no montante de 20.759,64 patacas, fez um montante

total, obtido através do processo de falência, destinado ao pagamento das dívidas no valor de 118.759,64 patacas, montante que não é sequer suficiente para pagar as custas judiciais (ficariam ainda dívidas referentes às custas, no valor de 62.761,36 patacas).

4. Uma vez que a Viva Macau encerrou o seu escritório em Abril de 2010, instaurou o processo de falência junto do Tribunal e não liquidou a primeira prestação do empréstimo na data fixada, o FDIC interpelou a avalista “Eagle Airways”. Todavia, o FDIC não obteve a restituição do empréstimo. Assim, o FDIC acabou por instaurar, em Agosto de 2010, uma acção executiva contra a “Eagle Airways” junto do Tribunal Judicial de Base, com base nas cinco livranças, solicitando a penhora e a venda dos bens da “Eagle Airways” para cobrar a dívida do valor total de 212 milhões de patacas.
5. Seguidamente, a “Eagle Airways” declarou ao Tribunal que possuía unicamente duas contas bancárias abertas em Hong Kong, à data com os saldos nos valores totais de 47.094,65 dólares americanos e 74.670,65 dólares de Hong Kong, equivalentes a mais de 400 mil patacas. Para além disso, a referida sociedade não possuía nenhum activo em Macau.
6. Em Outubro de 2011, a pedido do FDIC, o Tribunal Judicial de Base autorizou a penhora das quotas sociais da Viva Macau que se encontravam na posse da “Eagle Airways”, com valor nominal de 24.998.000 patacas.
7. Em Abril de 2013, o Tribunal Judicial de Base autorizou a venda judicial das quotas sociais penhoradas acima mencionadas por meio de propostas em carta fechada, fixando o preço base em 17.498.600 patacas. Ninguém mostrou interesse nesta venda.

8. Posteriormente, o Tribunal Judicial de Base autorizou a venda das quotas sociais penhoradas acima mencionadas através de negociação particular. No entanto, entre Maio de 2013 e Junho de 2018, apesar de o Tribunal ter nomeado sucessivamente cinco profissionais para tentar encontrar comprador, não foi conseguida a venda das respectivas quotas sociais.
9. O FDIC confiou em instituições profissionais de Hong Kong para tentar encontrar outros eventuais bens penhoráveis da “Eagle Airways” em Hong Kong, para além dos saldos bancários acima mencionados, mas sem sucesso. Para além disso, o FDIC também estudou a viabilidade de instauração de uma acção em Hong Kong para recuperação dos empréstimos. No entanto, nenhuma resposta ou resultado positivo foi obtido.

**Parte II: Existência ou não de violação das disposições penais
no decorrer da concessão de empréstimos de apoio
do FDIC à Viva Macau**

Nos termos do Código Penal de Macau, o CCAC efectuou uma análise sobre os actos da Viva Macau, bem como dos seus sócios e administradores, no sentido de determinar se existiram, ou não, actos violadores de disposições penais, que fossem enquadráveis no conceito de burla, de emissão de cheque sem provisão, de falência intencional, de falência não intencional, de frustração de créditos, de favorecimento de credores ou de corrupção activa. Foi efectuada também uma análise para determinar se os actos dos membros do Conselho Administrativo do FDIC, dos outros trabalhadores da Administração Pública e dos titulares dos cargos públicos envolvidos integravam, ou não, os elementos legais constitutivos dos crimes de corrupção passiva, de abuso de poder e de prevaricação, e se os mesmos devem ser, ou não, responsabilizados criminalmente.

(1) Em relação à Viva Macau e aos seus sócios e administradores

Após a consulta de informações factuais, nomeadamente dos relatos financeiros e das contas da Viva Macau, o CCAC verificou que a Viva Macau operava, como habitualmente, antes e depois da obtenção de empréstimos, por exemplo a sociedade continuava a aceitar a marcação de vôos, a enviar aviões e assistentes de bordo para operações de ligações aéreas, a suportar também diversos custos resultantes da operação de ligações aéreas, tais como os salários dos trabalhadores, os custos dos combustíveis e a taxa de uso dos aeroportos, etc.

É um facto bem conhecido que, quando a Viva Macau apresentou o

pedido relativo ao apoio financeiro junto da Administração Pública, o ambiente económico estava, objectivamente, de facto, num período de crise financeira e com altos preços dos combustíveis.

Assim, o CCAC considera que não há indícios suficientes que demonstrem que os sócios e administradores da Viva Macau, através de erros ou enganos, provocados astuciosamente, sobre factos, tivessem levado a que o FDIC ou a Administração Pública concedessem os respectivos empréstimos de apoio que causaram ao território, prejuízo patrimonial, pelo que não se verifica a prática do crime de burla previsto e punido pelo artigo 211.º do Código Penal.

#

Para além disso, nos termos dos acordos de empréstimo, a Viva Macau emitiu cinco livranças ao FDIC como garantia, as quais foram endossadas pela “Eagle Airways”, que era sócia qualificada da sociedade, na qualidade de avalista; após o apuramento dos factos, verificou-se que as referidas livranças tinham apenas os requisitos do título previsto no artigo 1208.º do Código Comercial.

Um dos elementos constitutivos do crime de emissão de cheque sem provisão previsto e punido pelo artigo 214.º do Código Penal é o cheque previsto pelo artigo 1212.º do Código Comercial.

Face ao exposto, mesmo que as livranças emitidas pela Viva Macau não pudessem ser descontadas, ainda assim, por razões de respeito pelo princípio *nullum crimen sine lege*, a sociedade não pode ser processada pela prática do crime de emissão de cheque sem provisão previsto e punido pelo artigo 214.º do Código Penal.

#

Por outro lado, no decorrer da consulta do processo relativo à falência da Viva Macau, o CCAC apurou que a referida sociedade tinha pedido outros empréstimos a curto prazo a outras entidades, incluindo aos seus administradores, Ngan In Leng e Ho Kevin King Lun, tanto a título particular como da sua sociedade, tal como a “Hang Huo, Investimento Industrial e Comercial, Limitada”, no sentido de pagar os custos dos combustíveis ou outras despesas operacionais para garantir a rotatividade temporária de capital da sociedade, mesmo sabendo que esses administradores podiam, de facto, optar por resgatar a Viva Macau recorrendo à injeção directa de capital para aumentar o capital social da sociedade.

Para além disso, apurou-se também que o administrador da Viva Macau, Ho Kevin King Lun, tinha utilizado as 24 propriedades pertencentes à Grupo Hang Lei Limitada da qual era sócio, como hipoteca de empréstimos bancários, isso demonstra que a administração da sociedade tinha, de facto, intenção de melhorar a sociedade, ainda que no final, a Viva Macau não tivesse pago várias dívidas, incluindo os empréstimos concedidos pelos seus administradores e pelo FDIC.

Face ao exposto, conclui-se que não existem indícios óbvios que demonstrem que os sócios ou administradores da Viva Macau levaram intencionalmente a sociedade à falência, cometendo actos de má-fé com o intuito de criar assim uma simulação de insuficientes fundos para fazer face ao pagamento da dívida, evitando assim a mesma, pelo que não se conclui que tenha sido praticado o crime de falência intencional previsto e punido pelo artigo 223.º do Código Penal.

#

Durante a investigação, o CCAC apurou ainda que o FDIC exigiu,

várias vezes, que a Viva Macau apresentasse as contas contabilísticas de 2007 e 2008 (incluindo os balanços) revistas por contabilistas ou auditores, mas a Viva Macau nunca as apresentou.

Durante a consulta de pelo menos 145 caixas de documentos da Viva Macau relativos ao processo da declaração de falência da sociedade, o CCAC constatou que esses documentos estavam dispersos e desorganizados, e que as informações relativas às transacções bancárias e aos registos contabilísticos estavam fragmentadas e incompletas. Existiam apenas, entre esses documentos, as demonstrações financeiras de 2007 e 2008 que não foram auditadas por auditores, enquanto as contas contabilísticas não foram ainda descobertas.

Embora as informações não permitam demonstrar que a declaração da falência da Viva Macau se ficou a dever a grave incúria, imprudência, prodigalidade, despesas manifestamente exageradas ou a grave negligência no exercício da profissão por parte dos seus sócios ou administradores, no entanto, foram descobertos factos que provam que os mesmos não cumpriram rigorosamente a lei para fazer com que a contabilidade e as transacções comerciais cumprissem as respectivas regras, e que não elaboraram demonstrações financeiras e contas contabilísticas rigorosas relativamente à Viva Macau, bem como não realizaram ou organizaram os actos de contabilidade, nomeadamente a escrituração do livro de balanço, mesmo até após a declaração de falência da Viva Macau.

Conjugando os artigos 235.º, 42.º e 45.º do Código Comercial, o CCAC considera que os sócios ou administradores da Viva Macau terão cometido o crime de falência não intencional previsto e punido pelo n.º 1 do artigo 224.º do Código Penal.

Porém, nos termos do n.º 3 do artigo 224.º do Código Penal, o procedimento penal do referido crime depende de queixa, devendo o respectivo direito ser exercido nos 3 meses posteriores à declaração da falência. Sucede que o direito à apresentação de queixa nunca foi exercido até ao presente, pelo que esse direito se encontra actualmente extinto devido ao facto de o prazo ter já expirado.

#

Para além disso, após a instauração do processo de falência da Viva Macau, bem como da subsequente acção executiva contra “Eagle Airways”, não se apurou que alguém tivesse destruído, danificado ou feito desaparecer o património da referida sociedade, com intenção de frustrar, total ou parcialmente, a satisfação de um crédito de outra pessoa, pelo que a esse caso não se aplica o crime de frustração de créditos previsto e punido pelo artigo 222.º do Código Penal.

#

Segundo as informações obtidas no decorrer da investigação, depois de receber o montante dos empréstimos de apoio do FDIC, a Viva Macau reembolsou, imediatamente, uma parte do montante a Ngan In Leng e Ho Kevin King Lun por os mesmos terem concedido anteriormente empréstimos a curto prazo com juros altos à referida sociedade. Estes actos foram realizados enquanto a referida sociedade ainda se encontrava em operação, pelo que podem ser considerados como actos de rotatividade de capital; sendo que o mais importante é que após a instauração do processo de falência da Viva Macau, não se apurou que alguém tivesse pago, de qualquer forma e com intenção de favorecer determinados credores em prejuízo de outros, dívidas ainda não vencidas, assim sendo, não se apurou que tenha ocorrido qualquer prática

enquadrável no conceito de crime de favorecimento de credores previsto e punido pelo artigo 225.º do Código Penal.

#

Finalmente, de acordo com as informações recolhidas, o CCAC não encontrou qualquer situação de fornecimento ou promessa de fornecimento, fosse ao FDIC ou a qualquer outra entidade da Administração Pública ou mesmo a qualquer dos seus respectivos trabalhadores, de quaisquer vantagens, com vista a fazer com que a Viva Macau obtivesse os empréstimos de apoio do FDIC; assim sendo, não se verificou a prática, neste caso, de qualquer crime de corrupção activa previsto e punido pelo artigo 339.º do Código Penal.

*

(2) Em relação aos membros do Conselho Administrativo do FDIC, outros trabalhadores da Administração Pública e titulares de cargos públicos envolvidos

Segundo a investigação do CCAC, não se apurou que fosse o FDIC ou qualquer outra entidade da Administração Pública ou mesmo qualquer dos seus respectivos trabalhadores, incluindo o então Chefe do Executivo e o então Secretário para a Economia e Finanças, tivessem aceitado qualquer vantagem ou a sua promessa, como contrapartida da prática de qualquer acto ou omissão, procurando fazer com que a Viva Macau obtivesse, finalmente, os empréstimos de apoio no valor total de 212 milhões de patacas; assim sendo, não se encontram indícios de existência do crime de corrupção passiva para acto lícito previsto e punido pelo artigo 338.º do Código Penal.

#

No decorrer da investigação, após a análise do ambiente socio-económico de 2008 e 2009, verificou-se que o ambiente referido está em conformidade com a base fáctica constante nos respectivos relatórios do FDIC relativos à concessão de empréstimos e, levando também em conta que o Governo da RAEM forneceu, na altura, de diferentes formas, apoios financeiros à própria Air Macau, o CCAC não encontrou quaisquer factos que indiciassem que, os membros do Conselho Administrativo do FDIC ou o pessoal da DSE, ou mesmo o então Secretário para a Economia e Finanças e o então Chefe do Executivo tivessem sido tendenciosos durante as tomadas de decisão relativas à concessão de apoio àquela indústria.

Tendo em consideração que não se apurou da existência de qualquer situação de abuso de poder ou violação de deveres inerentes às funções desempenhadas, durante os processos de concessão dos empréstimos em causa, com intenção de obtenção, para o próprio ou para terceiros, de benefícios ilegítimos ou por forma a causar prejuízos a outrem, assim sendo, não se aplica a este caso o crime de abuso de poder, previsto e punido pelo artigo 347.º do Código Penal.

#

Em conclusão, no processo relativo à concessão de empréstimos de apoio no valor de 212 milhões de patacas à Viva Macau, embora existam indícios de que alguém teria promovido e decidido, fazendo com que o processo da concessão de empréstimos à Viva Macau fosse bem-sucedido, após a realização de estudo e de análise abrangente das circunstâncias gerais do ambiente económico e da orientação política do Governo naquela época, nomeadamente depois da comparação com o facto de o Governo da RAEM ter concedido também, de diferentes formas, apoios financeiros à Air Macau também pertencente à mesma indústria, o CCAC

não apurou que alguém tivesse, conscientemente e em violação do direito, promovido e decidido, com intenção de beneficiar ilegalmente a Viva Macau ou prejudicar o Governo da RAEM, pelo que não é possível processar criminalmente as pessoas envolvidas pela prática do crime de prevaricação previsto e punido pelo artigo 333.º do Código Penal.

Parte III: Questões existentes no processo de concessão dos empréstimos de apoio à Viva Macau pelo FDIC

Apesar de não se ter verificado que alguém tivesse violado dolosamente disposições penais nos processos da concessão dos empréstimos de apoio, de valor consideravelmente elevado, à Viva Macau pelo FDIC, importa salientar que, no decorrer da investigação, o CCAC verificou ainda assim a existência de algumas questões que merecem revisão e reflexão ao nível da ilegalidade administrativa, da irregularidade administrativa e até da necessidade de aperfeiçoamento legislativo.

(1) Falta de fundamento legal concreto para concessão de empréstimos de apoio do valor consideravelmente elevado a não PME's

Ao abrigo dos artigos 1.º e 3.º do Regulamento Administrativo n.º 8/2003 (Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização), o FDIC é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira, que funciona junto da DSE, tendo por finalidade a mobilização dos seus recursos para apoiar financeiramente a realização de diversos projectos e acções, em especial aqueles indicados no n.º 2 do artigo 3.º do mesmo regulamento administrativo, que contribuam para o desenvolvimento económico da RAEM.

Embora esteja prevista no Regulamento Administrativo n.º 8/2003 a finalidade do FDIC, tendo em conta que o mesmo regulamento administrativo é apenas o diploma orgânico do FDIC, regulamentando principalmente a natureza, as atribuições, a composição e as competências do Conselho Administrativo, bem como assuntos internos tais como as operações financeiras do mesmo organismo, sem prever as

operações concretas relativas à concessão de apoios financeiros, o CCAC considera que o Regulamento Administrativo n.º 8/2003, por si só, não é suficiente para servir como fundamento legal total para a concessão de apoios financeiros.

De facto, na altura, outros fundamentos legais para concessão de apoios financeiros pelo FDIC incluíam ainda o previsto no Despacho n.º 54/GM/97 e no Regulamento Administrativo n.º 9/2003 (Plano de Apoio a Pequenas e Médias Empresas), concedendo a entidades beneficiárias apoios financeiros ou empréstimos sem juros para a realização de determinadas actividades, ou concedendo directamente a PME's elegíveis apoios financeiros ou empréstimos sem juros.

Relativamente às actividades realizadas pelas instituições sem fins lucrativos e às condições de concessão de apoios financeiros a PME's, no período entre 2008 e 2010, existiam também disposições explícitas e claras nos diplomas legais aplicáveis supracitados:

- 1) De acordo com o Despacho n.º 54/GM/97, na sequência da apreciação dos documentos relativos a um pedido, os serviços públicos podem conceder apoios financeiros, de uma única vez e não reembolsáveis, às instituições particulares que desenvolvam actividades de interesse público e prossigam fins não lucrativos, e aos particulares que promovam actividades consideradas igualmente de interesse público e sem fins lucrativos, para a realização de actividades que se integrem nos seus fins;
- 2) Nos termos do n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento Administrativo n.º 9/2003 (Plano de Apoio a Pequenas e Médias Empresas), alterado sucessivamente pelo Regulamento Administrativo n.º 14/2006 e Regulamento Administrativo n.º 2/2009, todas as PME's cujas

explorações reúnam as condições previstas no referido regulamento administrativo podem pedir empréstimos de apoio sem juros junto do FDIC até ao montante de 300 mil patacas (antes de Fevereiro de 2009) ou 500 mil patacas (durante o período entre Fevereiro de 2009 e Maio de 2017) para aperfeiçoar as suas condições de exploração ou atenuar as dificuldades financeiras resultantes da ocorrência de situações extraordinárias e de força maior. Concedidos os apoios, as empresas estão obrigadas a liquidar os respectivos empréstimos nos termos dos acordos de empréstimo.

No entanto, não se encontra na legislação nenhum fundamento legal para concessão de empréstimos de apoio a não PME's.

A Viva Macau, enquanto sociedade limitada com registo comercial, não é uma instituição sem fins lucrativos nem tão pouco um indivíduo. Os apoios financeiros pedidos pela, e concedidos à, mesma não são para realização de actividades de interesse público e as respectivas verbas não são apoios financeiros não reembolsáveis de uma única vez, mas sim empréstimos sem juros a liquidar. Nestes termos, o Despacho n.º 54/GM/97 não pode servir de fundamento de apreciação e aprovação no caso em análise.

Obviamente, a Viva Macau também não é uma das PME's previstas no Regulamento Administrativo n.º 9/2003 – Plano de Apoio a Pequenas e Médias Empresas (nomeadamente no artigo 7.º), e o primeiro montante de apoio pedido por esta sociedade, no valor de 80 milhões de patacas (o montante concedido atingiu no fim o total de 212 milhões de patacas) é também muito superior ao limite máximo do montante de apoio previsto neste regulamento administrativo. Nestes termos, o referido regulamento administrativo não pode servir também como fundamento da apreciação e aprovação no caso concreto em referência.

A documentação demonstra que, aquando da apreciação e aprovação dos pedidos de apoio apresentados pela Viva Macau, tanto no relatório de análise elaborado pela DSE como naquele elaborado pelo Conselho Administrativo do FDIC, foi invocado, como fundamento, apenas que “tendo em conta que a concessão do empréstimo sem juros à Viva Macau está em conformidade com a finalidade e as atribuições do FDIC previstas no Regulamento Administrativo n.º 8/2003”. Foi assim emitido parecer favorável e proposta para a concessão dos respectivos empréstimos de apoio à Viva Macau. Todavia, em rigor, não foi invocado nenhum diploma legal concreto no que se refere aos procedimentos e às condições de apreciação e aprovação de empréstimos desta dimensão, nem existe também, nenhum fundamento legal que possa ser invocado.

Em conformidade com o princípio da legalidade consagrado no artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo, a Administração Pública deve actuar em obediência à lei e dentro dos limites dos poderes que lhe estejam atribuídos, podendo apenas praticar actos ou desenvolver actividades administrativas sob o pressuposto da existência de fundamento legal, sob pena de violação do princípio da legalidade.

Daí se verificar que nas propostas feitas pelos trabalhadores da DSE e pelos elementos do Conselho Administrativo do FDIC, bem como nas decisões tomadas pelo então Secretário para a Economia e Finanças e pelo então Chefe do Executivo, foi citado unicamente o Regulamento Administrativo n.º 8/2003, o qual tem apenas a natureza de um diploma orgânico, faltando fundamento legal concreto e suficiente.

Obviamente, na circunstância em que, no sistema jurídico, ao FDIC não foi conferida especificamente competência para a concessão a não PME's de apoios financeiros de valor consideravelmente elevado, não estão previstos também os necessários procedimentos operacionais

concretos, tanto as propostas feitas pelos trabalhadores da DSE e do FDIC, como os actos do então Secretário para a Economia e Finanças de autorizar, por duas vezes sucessivas, em 30/09/2008 e 26/12/2008, a concessão de empréstimos sem juros, pelo FDIC, no valor de 5 milhões de patacas a título de apoios financeiros a curto prazo à Viva Macau, bem como as decisões de autorização tomadas posteriormente pelo então Chefe do Executivo sobre a concessão dos referidos empréstimos de valor consideravelmente elevado, carecem, no fundo, de fundamento legal adequado.

Precisamente devido à falta de norma legal concreta e adequada a respeitar, perante os pedidos de empréstimo da Viva Macau, as autoridades em questão só puderam instruir os procedimentos de apreciação e aprovação nos termos do Plano de Apoio a PMEs o que conduziu a uma situação não desejável em diversos aspectos, nomeadamente na falta do conhecimento específico do pessoal, na impossibilidade da recolha de documentos, bem com a dificuldade na apreciação de antecedentes e de condições da sociedade avalista, revelando-se assim, durante todo o processo de apreciação e aprovação, uma situação negligente e de falta de rigor, transformando os procedimentos de apreciação e aprovação numa mera formalidade, tendo sido a decisão de autorização da concessão dos empréstimos de valor consideravelmente elevado tomada sem se ter realizado qualquer discussão e análise substancial.

*

(2) Falta de prudência na apreciação e aprovação da concessão do erário público

Nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento Administrativo n.º 8/2003 (Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Industrial e de

Comercialização), o Conselho Administrativo do FDIC é constituído por três a cinco membros. O mesmo diploma legal prevê apenas que o Conselho Administrativo é presidido pelo Director dos Serviços de Economia e que um dos membros é representante da Direcção dos Serviços de Finanças, sem prever, porém, a origem dos outros membros.

Segundo as informações disponibilizadas, entre 2008 e 2009, o período durante o qual a Viva Macau pediu cinco empréstimos, o Conselho Administrativo do FDIC era constituído por cinco membros. Para além do Director dos Serviços de Economia e o representante da Direcção dos Serviços de Finanças, previstos no referido diploma legal, os restantes três membros eram todos da DSE.

Teoricamente, os trabalhadores da DSE que integravam o Conselho Administrativo do FDIC deviam ter pleno conhecimento sobre a situação económica global de Macau e regional, mas tal não significa que eles teriam um conhecimento profundo sobre todos os sectores de actividade, nomeadamente sobre a indústria da aviação, um sector relativamente especializado. De facto, os então membros do Conselho Administrativo do FDIC afirmaram também ao CCAC que não possuíam conhecimentos profissionais sobre a exploração e operação financeira da indústria da aviação.

O CCAC considera que, na circunstância em que não se encontra legislação específica a cumprir aquando da apreciação e aprovação de concessão de apoios financeiros a não PME's, pode-se tomar em consideração as práticas aplicáveis do Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização ou do Plano de Apoio a PME's.

Está previsto expressamente no n.º 4 do artigo 7.º do Regulamento

Administrativo n.º 8/2003 (Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização) que quando a natureza dos assuntos a tratar o aconselhe, o presidente, por sua iniciativa ou a pedido do Conselho Administrativo, pode convidar a participar nas reuniões, sem direito a voto, pessoas cuja presença se revista de manifesto interesse. A par disso, está previsto no artigo 8.º do Regulamento Administrativo n.º 9/2003 (Plano de Apoio a Pequenas e Médias Empresas) que pode ser criada uma comissão de apreciação, integrando na mesma indivíduos com experiência profissional na respectiva área, para realização de análises e propostas de decisão. Acredita-se que estas comissões podem prestar apoio na apreciação de assuntos relacionados com os pedidos de empréstimo de valor tão elevado.

É de lamentar que aquando da análise e apreciação dos pedidos da Viva Macau em concreto, o então Presidente do Conselho Administrativo do FDIC considerou, porém, que não era aplicável o Regulamento Administrativo n.º 9/2003 (Plano de Apoio a Pequenas e Médias Empresas), pelo que não foi pedida a criação da referida Comissão de Apreciação.

Quanto ao FDIC, tendo em conta que foi recebida na altura a instrução de um trabalhador do Gabinete do Secretário para a Economia e Finanças, exigindo um tratamento célere dos pedidos de empréstimo da Viva Macau, não foram então convidados, em conformidade com o disposto no Regulamento Administrativo n.º 8/2003, profissionais que pudessem contribuir para a tomada de decisões, a participar nas reuniões para elaborarem os pareceres de análise e prestarem o apoio necessário, nomeadamente os dirigentes da AACM.

Relativamente aos actos através dos quais a Viva Macau utilizou imediatamente o empréstimo de apoio concedido pelo FDIC, num

montante superior a 50 milhões de patacas, para pagar os mútuos concedidos anteriormente à mesma sociedade por Ngan In Leng e Ho Kevin King Lun com altas taxas de juro a curto prazo, ao invés da utilização directa do respectivo montante para o melhoramento da situação de exploração da sociedade em conformidade com as exigências do acordo de apoio celebrado com o FDIC, e não foi apresentado, dentro do prazo fixado, ao FDIC o relatório sobre a aplicação concreta dos respectivos montantes de apoio, tal como estipulado no acordo. São todos estes actos violadores do acordo de empréstimo e tal poderá fazer incorrer em responsabilidade civil contratual.

No entender do CCAC, os referidos actos violadores do acordo da Viva Macau poderiam ser citados na altura, pelo menos, como fundamento para descontinuar a concessão de empréstimos e recuperar imediatamente as partes do empréstimo que foram utilizadas indevidamente naquela altura. No entanto, estes problemas não foram detectados imediatamente. Esta situação fica-se a dever à não implementação da responsabilidade de supervisão de forma efectiva do FDIC e dos respectivos titulares dos cargos públicos, bem como à não colaboração da Viva Macau.

É de referir que, para os membros do Conselho Administrativo do FDIC que participaram nos procedimentos de apreciação dos pedidos de empréstimo, existia legislação a cumprir relativamente à obrigação de tomar medidas prudentes aquando da utilização do erário público. No entanto, os mesmos não se empenharam em procurar adoptar o mecanismo já estabelecido na lei, o que indicia uma prática negligente.

Foi justamente devido a esta atitude negligente no trabalho que, perante a atitude não colaborativa da Viva Macau, se fez parecer que não existia nenhuma medida para lidar com a situação, colocando assim a

Administração Pública num estado completamente passivo durante todo o incidente dos empréstimos.

*

(3) Acompanhamento e supervisão insuficiente no caso dos empréstimos à Viva Macau

No decorrer da investigação, constatou-se que, desde a aprovação do primeiro pedido de empréstimo, a Viva Macau ignorou as diversas solicitações do FDIC a cada pedido posterior, adiando a apresentação de contas contabilísticas e de relatos financeiros auditados por auditores ou contabilistas. No entanto, o FDIC aceitou tal actuação e, uma vez após outra, continuou a propor a aprovação da concessão dos empréstimos de apoio à Viva Macau.

No que respeita à apreciação da avalista, o FDIC solicitou à Viva Macau a emissão de livranças como garantias, solicitando também que as livranças fossem endossadas pela “Eagle Airways”, sócia qualificada da Viva Macau, na qualidade de avalista.

Segundo o senso comum e a lógica, é necessário que as instituições de crédito envidem todos os esforços para investigar a capacidade financeira dos avalistas por forma a procurar saber se as mesmas possuem capacidade de liquidação dos respectivos empréstimos. Relativamente à capacidade de liquidação da “Eagle Airways”, avalista nos empréstimos daqueles valores tão elevados, seria necessário efectuar uma avaliação financeira rigorosa e prudente, com vista a assegurar uma garantia suficiente para a eventual liquidação dos empréstimos. Trata-se de uma prática que devia ser indispensável.

No entanto, quer o FDIC, quer a respectiva entidade tutelar, não levaram a cabo ou promoveram a realização de tal apreciação.

Tratando-se de uma sociedade privada estabelecida fora de Macau – “Eagle Airways”, considera-se surpreendente que tenha sido permitido ao seu representante assinar, na qualidade de avalista, as respectivas livranças como garantia sem que ninguém tenha procurado saber, de forma séria, qual a sua situação financeira.

Posteriormente, apesar de o FDIC ter solicitado por várias vezes à avalista, “Eagle Airways”, a disponibilização dos documentos de relatos financeiros e de contas, nunca o conseguiu. Entretanto, o que levantou suspeitas é que nas várias concessões de empréstimos de apoio à Viva Macau, o FDIC continuou a insistir, uma vez após outra, em propor a “Eagle Airways” como avalista desses empréstimos, endossando nas livranças que serviam como garantias da liquidação dos empréstimos, sem sequer ter exigido à Viva Macau, o que seria do senso comum, a oferta de valores mobiliários ou imobiliários como parte da garantia dos empréstimos.

Por outro lado, nos termos dos acordos de empréstimo, a Viva Macau estava obrigada a apresentar ao FDIC relatórios sobre a aplicação concreta dos montantes dos empréstimos, dentro de um prazo indicado, para que as autoridades supervisionassem se os referidos montantes tinham sido utilizados, na prática, nos itens destinados ao melhoramento da situação de exploração da sociedade.

No entanto, o CCAC considera que os respectivos relatórios e as informações neles constantes apresentados pela Viva Macau são simples demais e superficiais, não valendo sequer a pena falar dos registos de forma contabilística regular, não existindo, no fundo, a possibilidade de se exercer uma supervisão rigorosa.

Obviamente, no decorrer do processo de apreciação e aprovação dos

pedidos de empréstimos da Viva Macau, encontram-se graves insuficiências na recolha de documentos, na análise de informações, na exigência com a qualidade de relatórios, bem como nos trabalhos de supervisão, faltando obviamente um acompanhamento eficaz e apertado.

Foi precisamente devido a falta de uma supervisão efectiva que conduziu à ocorrência da utilização pela Viva Macau de uma parte do empréstimo concedido pelo FDIC para pagar os mútuos concedidos anteriormente, a título particular, por alguns dos seus administradores, em vez da sua utilização directa para o melhoramento da exploração da sociedade.

Para além disso, no que respeita aos trabalhos de supervisão referentes ao cumprimento dos acordos de empréstimo, pode ver-se que mesmo com os empréstimos de apoio a PMEs, está previsto no n.ºs 1 e 2 do artigo 9.º do Regulamento Administrativo n.º 9/2003 (Plano de Apoio a Pequenas e Médias Empresas) que caso os empresários comerciais se queiram habilitar novamente a empréstimos de apoio, é necessário terem liquidado integralmente a verba de apoio concedida anteriormente e apresentarem uma situação operacional adequada e um registo de boa liquidação de dívida.

Depois de ter sido concedido o primeiro empréstimo no valor total de 80 milhões de patacas em Setembro de 2008, e antes de ter chegado a um acordo de empréstimo com o FDIC, a Viva Macau apresentou, novamente, ao FDIC o pedido do segundo empréstimo no valor total de 40 milhões de patacas.

Em 12/01/2009, só depois de à Viva Macau ter sido concedido o segundo empréstimo no valor de 40 milhões de patacas, o FDIC assinou, de uma só vez, com a Viva Macau o acordo de empréstimo no valor total

de 120 milhões de patacas, no qual estava estipulado que os dois empréstimos seriam liquidados em seis prestações, sendo a data da primeira liquidação fixada em 12/02/2009.

Todavia, quando chegou Fevereiro de 2009, a Viva Macau enviou, por várias vezes, ofícios à DSE, solicitando o ajustamento de datas e de valores de liquidação dos referidos empréstimos, propondo adiar a data da primeira liquidação para 01/07/2010.

No decurso da aprovação do pedido de diferimento da liquidação acima mencionado, a Viva Macau apresentou, em 26/03/2009, ainda mais um pedido de empréstimo, no montante de 8 milhões de patacas ao então Secretário para a Economia e Finanças.

Ainda assim, o pedido acima mencionado foi promovido pelo então Secretário para a Economia e Finanças, tendo o FDIC proferido uma proposta favorável, pelo que o montante total pedido foi finalmente aprovada em 07/04/2009.

E, no dia anterior (06/04/2009), a Viva Macau tinha apresentado um outro pedido de apoio financeiro urgente, no montante de 48 milhões de patacas junto do então Chefe do Executivo. O referido pedido também foi promovido e entregue ao FDIC para a instauração dos necessários procedimentos.

Em 08/04/2009, o pedido de empréstimo de 48 milhões de patacas acima mencionado também foi aprovado com sucesso, e a Viva Macau foi autorizada a liquidar os empréstimos, no total de 56 milhões de patacas, em três prestações. A data da primeira liquidação foi fixada em 01/04/2011.

É de notar que até esse momento, o pedido de diferimento da liquidação de 120 milhões de patacas, resultantes de empréstimos devidos

já anteriormente, pela Viva Macau ainda estava em tratamento e, por outro lado, o plano de pagamento da dívida da Viva Macau ainda não tinha sido implementado, àquela sociedade foram, ainda assim, concedidos novos empréstimos no valor de 56 milhões de patacas, perfazendo, até então, um montante acumulado de empréstimos de 176 milhões.

O que é surpreendente é que em 08/06/2009, a Viva Macau apresentou ainda um outro pedido de apoio financeiro urgente, no montante de 24 milhões de patacas, junto do então Chefe do Executivo, sendo esse pedido também promovido e entregue ao FDIC para a instauração dos necessários procedimentos.

Perante uma situação em que a Viva Macau não tinha efectuado qualquer pagamento referente às anteriores dívidas, o pedido de empréstimo de 24 milhões de patacas acima mencionado foi, ainda assim, aprovado em 15/06/2009, sendo que a data para a primeira liquidação deste empréstimo também foi aprovada para passados 2 anos (ou seja, 15/06/2011).

Finalmente, em 17/06/2009, à Viva Macau foi comunicado que o então Secretário para a Economia e Finanças tinha aprovado o seu pedido de diferimento da liquidação dos empréstimos, no valor total de 120 milhões de patacas acima mencionados, sendo que a data para a liquidação da primeira prestação foi também prorrogada para 01/07/2010, ou seja, foi fixada para um ano e meio depois do que estava previsto originalmente para a primeira liquidação.

Finalmente, perante uma situação em que a Viva Macau se deparava com uma enorme dívida, no valor de 200 milhões de patacas, ao FDIC, em 16/11/2009, a sociedade voltou a apresentar um outro pedido de empréstimo urgente, no valor de 12 milhões de patacas, junto do então

Chefe do Executivo. Tal pedido também foi promovido e entregue ao FDIC para a instauração dos necessários procedimentos. Este pedido de empréstimo foi aprovado com sucesso dois dias depois de ter dado entrada, sendo que a data para a primeira liquidação deste empréstimo foi também aprovada para passados 2 anos (ou seja, 15/11/2011).

Tendo em consideração o contexto da situação geral, nomeadamente do ambiente económico global da época, as respectivas autoridades também forneceram, de facto, naquela época, e de diferentes formas, apoios a empresas similares, sendo que não se encontram evidências concretas que provem que alguém, de forma consciente e contra o direito, tivesse praticado qualquer acto de promoção e de decisão, com intenção de favorecer a Viva Macau ou de prejudicar o Governo da RAEM, pelo que, assim sendo, o CCAC considera ser impossível agir criminalmente contra alguém pela prática de quaisquer crimes.

Embora a orientação política do Governo, naquela altura, visasse apoiar a indústria da aviação, nos pedidos de empréstimo da Viva Macau, ninguém prestou a devida atenção ao necessário rigor nos procedimentos, nomeadamente no que respeita à integridade dos documentos apresentados e à capacidade de liquidação dos empréstimos por parte daquela sociedade, sendo quase nulos a verificação dos requisitos e a supervisão das garantias de liquidação dos empréstimos. Tudo isto viola as práticas comerciais básicas gerais e difere da forma de lidar com o pagamento de empréstimos por parte da generalidade das PME's.

Deve-se salientar que, durante a apreciação e aprovação de casos de concessão de empréstimos de valor elevado a não PME's, mesmo que não houvesse leis e regulamentos específicos e completos a seguir, tal não pode ser motivo para a omissão de supervisão, isto porque o espírito legislativo fundamental das respectivas normas jurídicas, nomeadamente

do “Plano de Apoio a Pequenas e Médias Empresas”, pode de facto, e deve até, ser entendido como se tratando do requisito mínimo a seguir, quando se tem que lidar com este tipo de pedidos de empréstimo, de valores tão elevados e com a respectiva supervisão.

De facto, em resposta à respectiva situação e no decorrer da análise do pedido da Viva Macau, a AACM referiu que, devido à situação financeira insatisfatória da referida sociedade e ao facto de não haver forma de saber, com detalhe, o verdadeiro estado operacional da mesma, bem como à falta de informações específicas sobre a utilização a dar ao montante emprestado para assistência à sociedade, tudo isso iria dificultar a supervisão, por parte das autoridades, da utilização de capitais pela sociedade e também constituía um risco relativamente à possibilidade de pagamento dos empréstimos dentro dos prazos acordados, pelo que foi proposta a criação de um mecanismo de supervisão especificamente para o caso da Viva Macau.

No entanto, o FDIC passou a sua responsabilidade de supervisão para a AACM, tendo como fundamento apenas a alegada falta de profissionais da indústria da aviação, propondo ao então Secretário para a Economia e Finanças que a AACM pudesse ser responsável pela supervisão da utilização dada dos valores emprestados e da capacidade de liquidação pontual da Viva Macau.

Além de o FDIC não ter em consideração o n.º 4 do artigo 7.º do Regulamento Administrativo n.º 8/2003 (Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização) ou o artigo 8.º do Regulamento Administrativo n.º 9/2003 (Plano de Apoio a Pequenas e Médias Empresas), não convidando quaisquer profissionais da área, cuja presença se revestia de manifesto interesse, para participar nas reuniões, nem estabelecendo uma comissão de apreciação composta por

profissionais daquela área, escapou também, da forma acima referida, às suas responsabilidades, não assumindo as atribuições que lhe são conferidas por lei para supervisionar a forma como as entidades beneficiárias utilizam os apoios e em que medida é que os apoios melhoravam a respectiva operação de empresas, pelo que se entende que foi claramente violado o dever de zelo previsto no âmbito dos trabalhadores da função pública.

*

(4) Os trabalhadores da função pública responsáveis pelo caso dos empréstimos da Viva Macau não cumpriram empenhadamente as suas funções nem as suas responsabilidades

Durante o processo de concessão de empréstimos de apoio de valor consideravelmente elevado à Viva Macau, o Conselho Administrativo do FDIC, nomeadamente o então Presidente (à data Director substituto da DSE), devia cumprir os deveres gerais dos trabalhadores da Administração Pública; por outro lado, após a entrada em vigor do Regulamento Administrativo n.º 26/2009 (Disposições complementares do estatuto do pessoal de direcção e chefia), o mesmo devia ainda cumprir os deveres específicos conforme disposto no artigo 16.º do referido regulamento administrativo, nomeadamente devia respeitar as leis, regulamentos administrativos e demais actos normativos e assegurar a conformidade dos seus actos e promover a conformidade dos actos praticados pelos seus subordinados com o estatuído na legislação aplicável.

Nos termos do artigo 279.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM), os trabalhadores da função pública estão exclusivamente ao serviço do interesse público, e devem cumprir uma série de deveres funcionais previstos nesse artigo, incluindo

o dever de zelo. O dever de zelo consiste em exercer as suas funções com eficiência e empenho e, designadamente, conhecer as normas legais, bem como possuir e aperfeiçoar os conhecimentos técnicos relativos às suas funções e métodos de trabalho.

Durante o acompanhamento do pedido de apoio financeiro apresentado pela Viva Macau, o Conselho Administrativo do FDIC, nomeadamente o então Presidente sabia claramente que tal projecto não correspondia a um pedido de financiamento para actividade organizada por associação, nem era objecto do Plano de Apoio a PME's, pelo que a apreciação e aprovação desses pedidos careciam de um fundamento legal que pudesse ser directamente citado. Ainda assim, no decorrer do processo de apreciação e aprovação, o então Presidente do Conselho Administrativo do FDIC não ordenou a realização de quaisquer estudos ou análises jurídicos neste sentido, limitando-se a elaborar simplesmente uma proposta de aprovação, tendo por base o facto de que o pedido em causa estava em conformidade com a finalidade prevista no Regulamento Administrativo n.º 8/2003.

Por outro lado, perante os pedidos de apoio por parte da indústria da aviação, o Conselho Administrativo do FDIC, nomeadamente o então Presidente, não tomou a iniciativa de convidar ou organizar activamente indivíduos com os necessários conhecimentos profissionais da área para participação nos trabalhos.

Em relação à análise da situação financeira de não PME's, o Conselho Administrativo do FDIC, nomeadamente o então Presidente também demonstrou uma atitude de tolerância excessiva, ou seja, ainda que houvesse a necessidade de se ter em consideração a situação económica concreta daquela altura, nada obstava a que fosse exigido à Viva Macau o cumprimento de requisitos rigorosos relativos aos documentos e às

informações de contabilidade e financeiras cuja apresentação era indispensável para suportar o pedido de concessão de apoio, com vista a facilitar a compreensão das perspectivas futuras de exploração da sua actividade e da real capacidade de liquidação daquela sociedade.

Do mesmo modo, o Conselho Administrativo do FDIC, nomeadamente o então Presidente não realizou nenhuma análise sobre a situação financeira da “Eagle Airways” – a avalista destes empréstimos de valor consideravelmente elevado, facto crucial que teve como consequência que o FDIC não tenha conseguido posteriormente cobrar, com sucesso, as dívidas junto da avalista “Eagle Airways” na sequência da declaração de falência da Viva Macau.

Por último, mesmo confrontado com os actos repetitivos de inadimplemento por parte da Viva Macau e com a atitude da mesma em relação ao adiamento da restituição dos empréstimos da primeira fase, ainda assim, o Conselho Administrativo do FDIC, nomeadamente o então Presidente não se empenhou na recolha de dados financeiros adicionais da Viva Macau no sentido de poder efectuar cuidadosamente análise e estudo sobre a sociedade, não tendo também detectado oportunamente os riscos e tomado as diligências apropriadas para assegurar que o FDIC pudesse recuperar efectivamente os montantes dos empréstimos efectuados.

Após uma investigação cuidadosa, não se apurou que os membros do Conselho Administrativo do FDIC e o então Presidente tivessem aceite qualquer vantagem ou a sua promessa durante o procedimento administrativo acima referido, como contrapartida da prática dos actos acima mencionados.

Embora todos os actos acima mencionados, praticados pelos membros do Conselho Administrativo do FDIC e pelo então Presidente,

revelam descuido, deficiência, negligência e foram mesmo omissivos, e não tenham como consequência responsabilidade criminal, a prática dos respectivos actos violou os deveres específicos estipulados no artigo 16.º do Regulamento Administrativo n.º 26/2009 (Disposições complementares do estatuto do pessoal de direcção e chefia), nomeadamente o dever de respeitar as leis, regulamentos administrativos e demais actos normativos e assegurar a conformidade dos seus actos e promover a conformidade dos actos praticados pelos seus subordinados com o estatuído na legislação aplicável, bem como violou o dever de zelo, um dos deveres gerais estipulados no artigo 279.º do ETAPM. Assim sendo, os comportamentos dos autores daqueles actos podem implicar responsabilidade disciplinar.

Nos termos do n.º 1 do artigo 289.º do ETAPM, o procedimento disciplinar prescreve passados 3 anos sobre a data em que a falta foi cometida.

Quando o CCAC recebeu as respectivas informações e iniciou um inquérito nos termos da Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau, já era 30/07/2018. Para além disso, não foram instaurados quaisquer tipos de procedimentos de investigação, desde a data em que a falta disciplinar foi cometida, contra o pessoal envolvido, bem como não existe suspensão da prescrição neste caso, pelo que as respectivas responsabilidades disciplinares se encontram actualmente extintas devido ao facto de o respectivo prazo ter já expirado.

Verificou-se que o então Secretário para a Economia e Finanças participou em todo o processo de apreciação e aprovação da concessão de empréstimos, num total de 212 milhões de patacas, por parte do FDIC a favor da Viva Macau.

Além de proferir o despacho de concordância no relatório apresentado pelo FDIC e submetê-lo ao então Chefe do Executivo para a sua aprovação, o então Secretário para a Economia e Finanças determinou por despacho, em 30/09/2008 e em 26/12/2008, nos respectivos relatórios apresentados pelo Conselho Administrativo do FDIC, sucessiva e directamente, a aprovação da concessão de empréstimos, sem juros, no valor de 5 milhões de patacas (num total de 10 milhões de patacas) como apoio financeiro a curto prazo à Viva Macau.

O n.º 1 da Ordem Executiva n.º 12/2000 e o n.º 2 da Ordem Executiva n.º 6/2005 regulam a delegação no então Secretário para a Economia e Finanças, das competências executivas em relação a todos os assuntos relativos às áreas de governação e aos serviços e entidades referidos no artigo 3.º do Regulamento Administrativo n.º 6/1999 (Determina a organização, competências e funcionamento dos serviços e entidades públicos), bem como aos assuntos relativos ao seu Gabinete; nos termos do Anexo III indicado no n.º 2 do mesmo artigo, o FDIC, que funciona junto da DSE, está sujeito à tutela do Secretário para a Economia e Finanças.

A alínea 2) do n.º 4 da Ordem Executiva n.º 12/2000 regula que o Secretário para a Economia e Finanças é competente para autorizar despesas com a realização de obras e a aquisição de bens e serviços, até ao montante de 6 milhões de patacas.

Nos termos do artigo 56.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2006 (Regime de administração financeira pública), o FDIC é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e com património próprio, que funciona junto da DSE, sendo que o seu Conselho Administrativo pode autorizar despesas por conta dos orçamentos privativos tendo como limite 1% da receita total prevista no

orçamento inicial, não podendo, em caso algum, exceder 500 mil patacas; e, nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do Regulamento Administrativo n.º 8/2003 (Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização), o Presidente do Conselho Administrativo do FDIC pode autorizar despesas até ao limite de 50 mil patacas.

É de salientar que, a alínea 5) do n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento Administrativo n.º 8/2003 (Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização) regula expressamente que: “A autorização de despesas que se enquadrem nas atribuições do FDIC, cujo montante seja superior ao legalmente fixado como competência do Conselho Administrativo” é competência do Chefe do Executivo no exercício dos seus poderes de tutela, não é competência do Secretário para a Economia e Finanças.

Isto significa que, a competência para a autorização de despesas do FDIC que excedam as 500 mil patacas não pertence ao Conselho Administrativo do FDIC, nem pertence ao Secretário para a Economia e Finanças, mas pertence sim, ao poder tutelar do Chefe do Executivo.

Embora os legisladores concedam ao Secretário para a Economia e Finanças o poder tutelar relativamente ao FDIC, o FDIC é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e com património próprio. O poder da autorização das despesas do FDIC que excedam o âmbito da autorização do seu Conselho Administrativo (ou seja, 500 mil patacas) não compete ao Secretário para a Economia e Finanças, mas compete directamente ao Chefe do Executivo.

O então Secretário para a Economia e Finanças não devia, e não podia, aproveitar a competência (com o respectivo limite de valor) relativa

à autorização de despesas com a realização de obras e a aquisição de bens e serviços (apenas para obras e aquisição de bens e serviços) para aprovação (com o respectivo limite de valor) da concessão de apoio financeiro a empresas pelo FDIC, porque as duas situações referem-se obviamente a despesas muito diferentes e não devem ser confundidas.

Apesar de o então Secretário para a Economia e Finanças não indicar claramente nos relatórios os fundamentos legais usados relativamente à aprovação de dois empréstimos de 5 milhões de patacas à Viva Macau naquela altura, de acordo com os actos através dos quais o Secretário submeteu todos os pedidos de empréstimo, cujo valor excedia 6 milhões de patacas, e os respectivos relatórios apresentados pela Viva Macau para a aprovação do então Chefe do Executivo, pode-se concluir que o então Secretário para a Economia e Finanças deveria ter aproveitado a Ordem Executiva n.º 12/2000, a Ordem Executiva n.º 6/2005, o Regulamento Administrativo n.º 6/1999 e o “Regime de administração financeira pública” como fundamento legal para autorização das despesas do FDIC com valor entre 500 mil e 6 milhões de patacas.

É evidente que o então Secretário para a Economia e Finanças não submeteu os referidos dois relatórios apresentados pelo FDIC para a aprovação e tomada de decisão do então Chefe do Executivo, mas sim aprovou directamente, nos relatórios, a concessão de dois empréstimos de 5 milhões de patacas do FDIC à Viva Macau. Este acto pode ser considerado como se tratando de uma aplicação errada da lei e uma violação completa da alínea 5) do n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento Administrativo n.º 8/2003 (Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização), bem como o exercício incorrecto do poder da aprovação de despesas o qual se enquadra, de acordo com a lei, no âmbito dos poderes de tutela do Chefe do Executivo.

Para além disso, o então Secretário para a Economia e Finanças, enquanto principal dirigente da área governativa especializada na economia e finanças de Macau, tinha a responsabilidade de supervisionar os serviços e as entidades sob a sua tutela, incluindo o FDIC, procurando saber se os mesmos cumpriam devidamente as suas atribuições legais.

No entanto, no decurso do procedimento de concessão de empréstimos de valores tão elevados pelo FDIC à Viva Macau, ainda que houvesse a necessidade de se considerar a situação económica concreta da altura, nada obstava a que se actuasse de forma rigorosa, dando ordens ao FDIC no sentido de exigir à Viva Macau o cumprimento rigoroso dos requisitos relativos à documentação e às informações de contabilidade e financeiras cuja apresentação era indispensável para suportar os pedidos de concessão de apoio, com vista a facilitar a compreensão das perspectivas futuras de exploração da actividade, e da capacidade de liquidação, daquela sociedade. No entanto, não foi isto que foi efectuado pelo então Secretário para a Economia e Finanças, existem mesmo informações que demonstram que o mesmo solicitou ao pessoal do seu Gabinete para acelerar o procedimento de aprovação dos empréstimos em causa.

Relativamente ao facto de o Conselho Administrativo do FDIC não ter efectuado, no seu relatório, nenhuma análise sobre a situação financeira da avalista “Eagle Airways”, o que implicou que o FDIC não tenha conseguido cobrar a dívida com sucesso, junto da mesma, na sequência da declaração de falência da Viva Macau, o então Secretário para a Economia e Finanças não tem nenhuma desculpa quanto a essa falha ocorrida no âmbito da sua responsabilidade de supervisão.

Por último, mesmo quando confrontado com os actos repetitivos de inadimplemento por parte da Viva Macau e com a atitude da mesma em

relação ao adiamento da restituição dos empréstimos da primeira fase, ainda assim, o FDIC não foi incentivado para acompanhar, de forma empenhada, os dados financeiros da Viva Macau, não tendo também detectado os riscos e ordenado diligências apropriadas para assegurar que o FDIC pudesse recuperar efectivamente os montantes dos empréstimos, o que demonstra que o então Secretário para a Economia e Finanças não cumpriu também com as suas responsabilidades e o seu dever de supervisão.

Relativamente ao referido acto do então Secretário para a Economia e Finanças de promover a obtenção com sucesso dos empréstimos de apoio de montantes de valor consideravelmente elevado pela Viva Macau, pese embora não tenha sido dado como provado que tal acto preencheu os requisitos constitutivos dos eventuais correspondentes crimes, no entanto, os seus actos deficientes, negligentes e até omissivos ficaram aquém das expectativas dos cidadãos em relação ao trabalho dos titulares dos principais cargos.

Embora em relação à referida conduta do então Secretário para a Economia e Finanças não sejam aplicáveis as normas relativas às responsabilidades que os titulares dos principais cargos devem assumir na sequência do cumprimento indevido das suas atribuições de supervisão constantes do Regulamento Administrativo n.º 24/2010 (Estatuto dos titulares dos principais cargos da Região Administrativa Especial de Macau) e da Ordem Executiva n.º 112/2010 (Normas de conduta dos titulares dos principais cargos da Região Administrativa Especial de Macau), que entraram em vigor apenas em 28/12/2010, o então Secretário para a Economia e Finanças deveria sempre responder perante o Chefe do Executivo, devendo também assumir a responsabilidade relativa às expectativas do público por não ter exercido fielmente, na altura, o seu

poder de superintendência no caso da Viva Macau que se encontrava em situação de dívida.

De acordo com o artigo 124.º do Código do Procedimento Administrativo, os referidos actos deficientes, negligentes e até omissivos do então Secretário para a Economia e Finanças podem eventualmente fazer com que as aprovações e decisões tomadas no âmbito do procedimento de concessão de empréstimos de apoio pelo FDIC à Viva Macau enfermassem de vícios, podendo até tais actos ser subsumíveis ao procedimento de anulabilidade e serem considerados actos anuláveis.

No entanto, ao abrigo do n.º 2 do artigo 25.º do Código de Processo Administrativo Contencioso, para se exercer o direito de recurso dos referidos actos anuláveis, ainda que o mesmo seja interposto pelo Ministério Público, o prazo para o efeito é apenas de 365 dias.

Entre Novembro de 2009, mês em que o FDIC e a Viva Macau celebraram o último acordo de empréstimo de apoio, e 30/07/2018, data em que o CCAC iniciou a realização do respectivo inquérito, não se registou qualquer situação que provocasse a suspensão do prazo de prescrição, o que tem como consequência a caducidade do direito de interpor recurso dos referidos actos anuláveis em virtude do decurso do prazo de prescrição.

Parte IV: Conclusões e sugestões

Aquando do início do acompanhamento, pelo CCAC, do caso relativo à concessão de empréstimos de apoio de valor consideravelmente elevado pelo FDIC à Viva Macau, esta última já se encontrava falida e dissolvida há muito tempo, o então director-geral e o principal pessoal da área financeira já tinham saído de Macau, não sendo, por conseguinte, possível obter e recolher directamente informações adicionais junto daquela sociedade, tendo o trabalho de investigação sido realizado com base apenas na análise de documentos e informações providenciados pela DSE, AACM e FDIC. Efectuou-se, em concreto, uma comparação dos dados relativos à exploração da actividade da Air Macau e da Viva Macau respeitantes ao período entre 2008 e 2010, bem como foi solicitado, ao Tribunal Judicial de Base, o empréstimo do processo relativo à falência da Viva Macau e do processo de execução da “Eagle Airways”. Durante a dita investigação, foram sucessivamente ouvidos os depoimentos prestados pelos vários elementos do Conselho Administrativo do FDIC de então, pessoal da DSE, pessoal da AACM e pessoal do Gabinete do Secretário para a Economia e Finanças, tendo-se procedido a uma análise do caso da concessão de empréstimos de apoio, partindo de várias perspectivas, nomeadamente do ponto de vista das infracções criminais, das infracções administrativas e da responsabilidade disciplinar, tendo-se sobretudo investigado se a Viva Macau teria cometido burla na obtenção dos empréstimos de apoio concedidos pelo FDIC, se teria praticado actos de ocultação ou de transferência ilegal de activos, se teria emitido cheques sem provisão, se estaria em causa a falência intencional ou não intencional daquela sociedade, se estaria em causa a frustração de créditos ou o favorecimento de credores, ou mesmo se estariam em causa situações de prática do crime de corrupção activa. Por outro lado, foram também

realizadas investigações sobre se os trabalhadores e os titulares dos principais cargos da Administração teriam praticado actos de corrupção passiva, crimes funcionais, nomeadamente abuso de poder e prevaricação, tendo igualmente sido efectuada uma revisão sobre a legalidade e a racionalidade dos respectivos procedimentos de apreciação e aprovação, bem como dos subsequentes procedimentos de recuperação dos empréstimos concedidos, assim como foi investigada a eventual existência de infracções administrativas e disciplinares praticadas pelos trabalhadores da função pública envolvidos no âmbito dos trabalhos concretos referentes ao pedido dos empréstimos em causa, à apreciação e aprovação dos mesmos, à supervisão efectuada depois da concessão dos empréstimos e à recuperação dos mesmos.

Finalmente, o CCAC verificou que, excepção feita à situação de a Viva Macau ter praticado o crime de falência não intencional, cujo direito de queixa já caducou em virtude do decurso do respectivo prazo de prescrição, em relação às restantes condutas não é possível efectivar a respectiva responsabilidade penal devido ao princípio *nullum crimen sine lege*; relativamente aos actos praticados pelos trabalhadores e titulares dos principais cargos da Administração que se encontravam envolvidos no caso, não se encontram preenchidos os requisitos legais constitutivos de qualquer tipo de crime; no entanto, na sequência da investigação realizada ao procedimento de apreciação e aprovação da concessão dos empréstimos de apoio à Viva Macau, o CCAC conseguiu, ainda assim e partindo da perspectiva da legislação, das infracções administrativas, da responsabilidade disciplinar e dos sistemas e políticas adoptadas, deparar com a existência de muitos problemas merecedores de atenção.

Em cumprimento do disposto no artigo 2.º e na alínea 8) do artigo 4.º da Lei n.º 10/2000, o CCAC já submeteu o relatório ao Chefe do

Executivo, apresentando as sugestões abaixo elencadas, esperando que, a par da revisão do presente caso concreto, se tenha também em conta a necessidade de preparar, com antecedência, a recuperação da economia de Macau que se encontra afectada pela situação epidémica, devendo o Governo da RAEM acelerar os respectivos trabalhos de análise e considerar a adopção de diligências indispensáveis, com vista a limitar ou mesmo a impedir que situações idênticas possam suceder novamente, evitando que os órgãos em causa e o seu pessoal, bem como os dirigentes envolvidos repitam os mesmos erros, assim como empenhando esforços na criação de uma base legal que favoreça a execução efectiva da respectiva política e no estabelecimento do respectivo regime:

1. É necessário acelerar a elaboração dos correspondentes diplomas legais, e como acontece com o Regulamento Administrativo n.º 9/2003 (Plano de Apoio a Pequenas e Médias Empresas), assim como com o Regulamento Administrativo n.º 12/2013 (Plano de apoio a jovens empreendedores), é necessário introduzir, principalmente, regulamentação específica sobre uma série de matérias, nomeadamente no que diz respeito aos destinatários da concessão de apoios, à forma dos apoios, aos critérios e condições de apreciação e aprovação, à competência para autorização, aos deveres dos beneficiários e ao sistema de supervisão, evitando assim que surjam novamente situações de falta de base legal no processamento de pedidos de apoio pelo FDIC, sendo que, quando está sobretudo em causa o processamento de pedidos de apoio que envolvam montantes consideravelmente elevados, a existência de legislação clara constitui uma base essencial para efeitos de apreciação e aprovação de tais pedidos.
2. Deve-se promover e aperfeiçoar, com a maior brevidade possível, o

sistema de supervisão no âmbito da utilização de apoios do FDIC, com recurso a uma regulamentação própria por via legislativa, colmatando, através de iniciativa legislativa, as lacunas em matérias relativas às garantias dos empréstimos, ao regime da liquidação dos empréstimos e à responsabilidade de supervisão, esperando-se que, com isso, se possa prevenir no futuro o aparecimento de problemas de regulamentação insuficiente no âmbito de procedimentos de apreciação e aprovação semelhantes. Por outro lado, é necessário também criar um mecanismo de alerta e controlo de risco indispensável para garantir que os fundos públicos da RAEM não sejam alvo de abuso em virtude de uma supervisão não rigorosa e de situações de excesso de confiança, proporcionando uma garantia mais completa relativamente aos gastos e à recuperação dos fundos públicos do Governo da RAEM.

3. Existe necessidade e é razoável que o Governo da RAEM proceda à concessão de apoios apropriados às empresas de Macau face a um determinado ambiente económico específico, no entanto, é necessário criar um mecanismo completo de garantia dos empréstimos, estabelecendo expressamente, através da revisão de leis ou da elaboração de outros documentos normativos, que os empréstimos de montantes elevados concedidos pelo FDIC devam ser garantidos por activos com capacidade efectiva de pagamento, devendo também proceder-se à apreciação rigorosa dos activos dos avalistas, assegurando assim que os empréstimos concedidos possam ser pagos através desses activos nos casos de não pagamento pontual pelos devedores, evitando, deste modo, o dispêndio de recursos para iniciar procedimentos legais que, em última análise, se demonstram infrutíferos na recuperação dos empréstimos, e para que não se registem mais situações em que o Governo não tem forma de

recuperar os empréstimos concedidos.

4. Não obstante não se conseguir efectivar a responsabilidade disciplinar, por violação do dever de zelo, dos trabalhadores da função pública em causa devido ao decurso do prazo prescricional do respectivo procedimento, ainda assim, através da revisão efectuada ao presente caso, é de alertar a equipa de trabalhadores da função pública, sobretudo o pessoal de direcção e chefia, para o dever de se manterem fiéis ao desígnio inicial de servir toda a RAEM, lembrando-se sempre que ao actuar em obediência às ordens legais do seu superior hierárquico, devem comunicar atempadamente as lacunas, defeitos e problemas encontrados aquando da execução dessas ordens, não devendo nunca actuar com base num pensamento puramente negativo como se nada tivesse a ver consigo, a fim de conseguir prosseguir e concretizar o interesse público de forma mais plena.

*

Por último, é de chamar a atenção a todos os dirigentes e trabalhadores da função pública da RAEM que, independentemente dos seus conteúdos funcionais e dos seus cargos, devem ficar novamente alertados face ao presente caso para garantir a observância do dever de isenção dos trabalhadores da função pública no exercício de funções, com vista a assegurar uma imagem de imparcialidade e de integridade dos dirigentes e trabalhadores da função pública, empenhando conjuntamente esforços para consolidar a credibilidade do Governo da RAEM.

RAEM, aos 17 de Setembro de 2020.

O Comissário contra a Corrupção
Chan Tsz King