SECÇÃO III

PROVEDORIA DE JUSTIÇA

SECÇÃO III
PROVEDORIA DE JUSTIÇA

I. Introdução

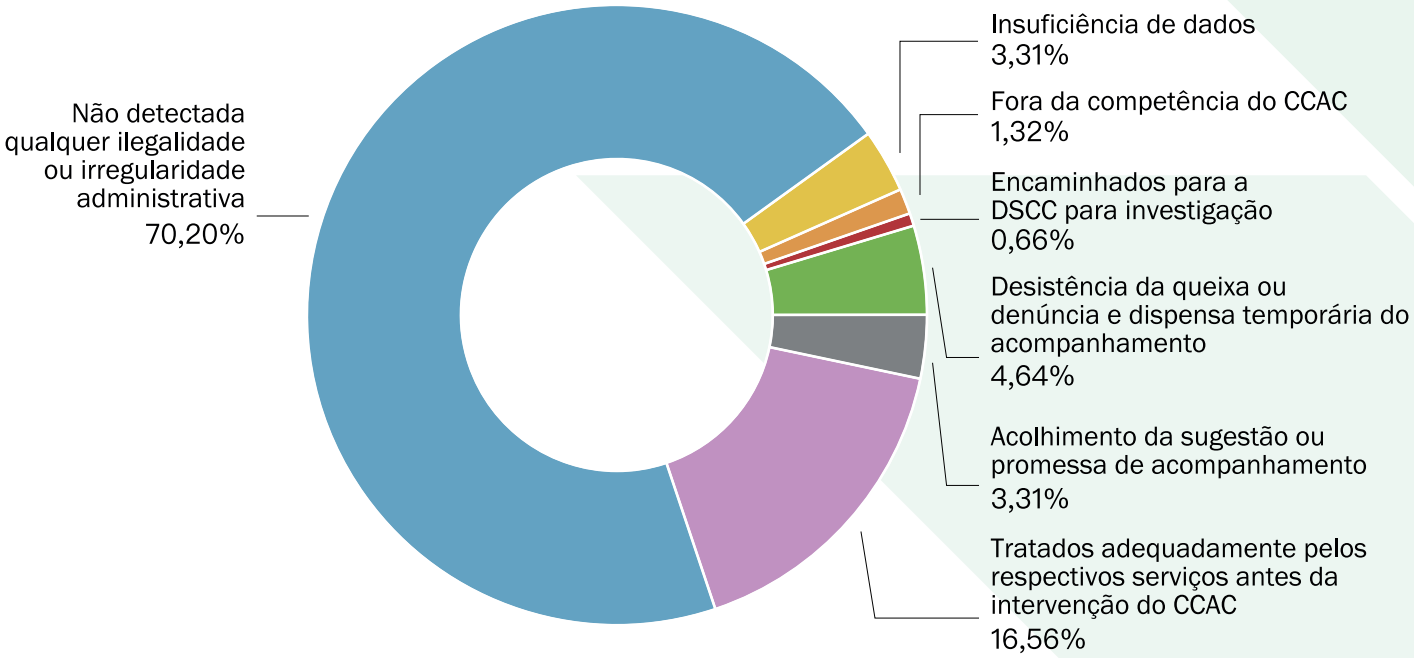
Em 2023, o CCAC continuou a implementar o conteúdo do 2.º Plano Quinquenal em articulação com os objectivos definidos nas Linhas de Acção Governativa, defendendo o princípio da legalidade no desenvolvimento dos trabalhos no âmbito da provedoria de justiça, em harmonia com os princípios da adequação e da proporcionalidade, a fim de atingir, escrupulosamente, o objectivo da acção governativa no sentido de não apenas "fazer as coisas", mas também de "fazer as coisas bem".

Em 2023, o CCAC instaurou 122 novos processos de inquérito e 1 processo de sindicância no âmbito da provedoria de justiça; juntando os processos transitados do ano transacto, um total de 302 processos de inquérito e 4 processos de sindicância encontram-se em fase de acompanhamento. Alguns dos problemas em referência suscitaram a mesma atenção da sociedade, pelo que o CCAC adoptou um mecanismo de apensação para o seu tratamento. Em 2023, houve um total de 9 processos apensados de inquérito e 1 processo apensado de sindicância.

Para além disso, juntando os processos transitados do ano 2022, o CCAC concluiu a investigação e procedeu ao arquivamento de 151 processos de inquérito no âmbito da provedoria de justiça, dos quais 5 foram integrados na lista de "olhar em retrospectiva".

Relativamente a processos cuja investigação foi concluída em 2023, 106 foram arquivados por não terem sido detectadas quaisquer ilegalidades ou irregularidades administrativas, 5 foram arquivados por insuficiência de dados, 2 foram arquivados por se encontrarem fora do âmbito de competência do CCAC, 1 foi encaminhado para a Direcção dos Serviços contra a Corrupção (DSCC) para efeitos de realização de investigação criminal, 7 processos viram o seu acompanhamento dispensado temporariamente por desistência da queixa ou denúncia, 25 foram concluídos por terem sido aceites as sugestões emitidas pelo CCAC ou prometido o respectivo acompanhamento, enquanto 5 foram devidamente tratados pelos respectivos serviços antes da intervenção do CCAC.

Estatística dos processos concluídos no âmbito da provedoria de justiça em 2023



Em 2023, o CCAC continuou o trabalho relativo à troca de opiniões com a Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública (SAFP). Aproveitando a oportunidade da investigação de casos concretos no âmbito da provedoria de justiça, o CCAC e o SAFP estudaram, em conjunto, a correcta interpretação dos diversos regimes e normas legais no âmbito da função pública, no sentido de procurar uma boa solução operacional e encontrar um equilíbrio entre a salvaguarda e a garantia do direito ao descanso dos trabalhadores da função pública e a garantia do bom funcionamento dos serviços. Estas duas partes chegaram a consenso sobre a interpretação jurídica de certas matérias, por exemplo, relativamente à situação em que a interrupção do gozo de férias, no decorrer de um período de férias não inferior a 10 dias consecutivos, por parte dos trabalhadores da função pública, por motivo de dispensa de serviço, durante o período da epidemia do "18 de Junho", não se pode considerar totalmente equiparada à prevista legalmente relativamente ao gozo consecutivo de férias. Outro exemplo, refere-se às férias anuais, em número não inferior a 10 dias seguidos ou, no mínimo 11 dias de férias, não gozadas pelos trabalhadores da função pública durante o período de formação, as quais são irrenunciáveis e não prescrevem. Por outro lado, em finais de 2023, o SAFP, através da emissão de ofícios e da publicação de documentos orientadores uniformizados, alertou, respectivamente, os serviços envolvidos, diversos serviços e entidades públicas, para a implementação correcta e eficaz das disposições do respectivo regime jurídico da função pública, nomeadamente no que respeita ao disposto na segunda metade do n.º 1 do artigo 83.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, o qual dispõe que, sem prejuízo do normal funcionamento do serviço, o dirigente do serviço tem o dever de

assegurar, na medida do possível, o exercício do direito a férias vencidas e acumuladas do seu pessoal, a fim de evitar prejuízos ao descanso dos trabalhadores e ao funcionamento dos serviços.

De entre os casos no âmbito da provedoria de justiça instaurados em 2023, alguns envolveram assuntos semelhantes aos tratados em 2022, a título de exemplo, alguns casos em que os serviços mudaram os turnos dos trabalhadores, mas o intervalo entre o novo turno e o antigo era inferior a 24 horas. Após análise, o CCAC apresentou as suas sugestões aos serviços competentes, referindo que o regime jurídico da função pública prevê que, normalmente a mudança de turno só pode ocorrer após o dia de descanso rotativo, salvo casos excepcionais como tal reconhecidos pelo dirigente do serviço. A referida norma visa garantir que os trabalhadores têm tempo suficiente de descanso após exercerem funções num período contínuo, porque quanto mais frequentes forem as mudanças de turno, maior será o impacto para a saúde física e mental dos trabalhadores. Os serviços competentes aceitaram as sugestões do CCAC e procederam, nos termos da lei, ao ajustamento de turnos diários e semanais do seu pessoal.

Por outro lado, existiam ainda vários casos em fase de acompanhamento que tinham a ver com a interpretação e a execução do regime jurídico da função pública, pelo que o CCAC necessita de continuar a manter a comunicação e o intercâmbio com o SAFP, procurando, em conjunto, as melhores soluções para assegurar a implementação correcta das leis no âmbito da função pública.

Para implementar as Linhas de Acção Governativa para 2023, o CCAC procedeu, pela primeira vez, a título experimental, no final do ano, à divulgação atempada dos resultados da investigação de mais casos do âmbito da provedoria de justiça, e à divulgação, de forma aleatória, dos resultados do seu trabalho junto do público em geral através do espaço de divulgação da provedoria de justiça na sua página electrónica oficial, com o objectivo de aumentar, de forma proporcional, a transparência do trabalho do CCAC, e garantir também que, em certa medida, as leis aplicáveis e a sua racionalidade sejam compreendidas e os factos sejam interpretados correctamente.

É de salientar que o CCAC tem apelado aos cidadãos para apresentarem as suas queixas e denúncias de forma responsável e, sob a orientação geral da informatização, o CCAC tem insistido em investir recursos humanos para efectuar as notificações presenciais, a fim de responder à vontade e aos pedidos dos cidadãos. Para além disso, o CCAC tem-se esforçado por ter uma oportunidade de diálogo directo com os cidadãos e de esclarecimento das suas dúvidas, bem como por estabelecer um ponto de equilíbrio entre o princípio da confidencialidade e a transparência das informações, ajustando, de forma flexível, a forma de tratamento dos casos. De facto, muitas dúvidas decorrem apenas da falta de clareza ou da compreensão errada dos factos e das disposições legais, pelo que, o CCAC considera sempre que a análise e a explicação racionais contribuem de facto para a criação de uma sociedade racional.

II. Resumo de inquéritos

(I)
"Ruído produzido pela execução de várias obras de construção civil na zona do Lote P da Avenida do Nordeste"

Desde finais de 2021, o CCAC recebeu, sucessivamente, queixas de residentes que vivem nas proximidades do Lote P da Avenida do Nordeste, suspeitando do facto de as obras decorridas no referido lote serem executadas fora do horário permitido, referindo também que o ruído produzido durante a execução das obras ultrapassa o limite estipulado e que havia falta de fiscalização por parte dos serviços competentes, entre outras queixas. Assim, o CCAC solicitou os relatórios de monitorização das referidas obras, os documentos de acompanhamento das queixas e opiniões, entre outros documentos, junto da Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental (DSPA), Direcção dos Serviços de Solos e Construção Urbana e Direcção dos Serviços de Obras Públicas (DSOP).

Após análise, o CCAC considerou que os procedimentos da concessão das diversas autorizações para a execução de obras no horário autorizado a título excepcional no Lote P, onde se encontravam, na época, as obras de construção da residência para idosos, habitação para troca e habitação para alojamento temporário, estavam em conformidade com as disposições legais da "Prevenção e controlo do ruído ambiental". A DSOP solicitou pareceres técnicos junto da DSPA, relativamente a cada apreciação e aprovação dos pedidos de prorrogação do horário de execução da empreitada de construção da residência para idosos, e a DSPA analisou também o nível sonoro para avaliar se estava em cumprimento com os requisitos para execução de obras no período nocturno. Antes da aprovação dos pedidos de execução de obras em horário extraordinário, a Administração levou em consideração os dados de avaliação do nível sonoro fornecidos pelos empreiteiros, e exigiu aos empreiteiros a entrega mensal do relatório de monitorização e avaliação ambientais, aos serviços competentes, para efeitos de apreciação, bem como a contratação de uma terceira parte como entidade técnica para prestar assistência nomeadamente na monitorização do ruído e da qualidade do ar.

Com a excepção da empreitada de construção do viaduto na Rotunda da Amizade, na qual por razões de interesse público, a execução das obras durante a noite inteira foi permitida, a título excepcional, durante cerca de meio ano, quanto às obras de construção das habitações para troca, das habitações para alojamento temporário e da residência para idosos, a sua realização foi permitida, a título excepcional e no máximo até às 22h00, sendo que aos domingos e feriados públicos (com excepção dos feriados obrigatórios), a realização das obras também só foi permitida no período compreendido entre o dia e o fim da tarde, não se verificando qualquer sobreposição entre os referidos horários e o período de descanso da vida quotidiana dos residentes.

Por outro lado, verificou-se que, desde o final de 2020, a DSPA tinha enviado, mais de cem vezes, pessoal aos respectivos estaleiros de obras para proceder a investigações tanto no período de controlo do ruído, como no período normal, incluindo nos dias feriados, a meio da noite e de madrugada. Durante esses períodos, verificaram-se, de facto, casos em que os valores do nível sonoro do ruído produzido pelos bate-estacas nos estaleiros de obras excederam os critérios fixados ou violaram as disposições legais da "Prevenção e controlo do ruído ambiental", no entanto, todos estes casos foram instruídos para efeitos de acompanhamento. Relativamente às queixas recebidas, a DSPA tinha já dado respostas por mensagens de *e-mail* ou através de reuniões. Na opinião do CCAC, não se verificou que a DSPA tenha actuado de forma negligente no cumprimento das suas atribuições no que respeita à questão do ruído proveniente dos estaleiros de obras acima referidos.

Em relação a outras queixas relacionadas com os referidos terrenos, o CCAC já comunicou as respectivas situações aos serviços competentes, tendo estas sido atendidas e acompanhadas. Em Fevereiro de 2023, o CCAC divulgou o resultado das suas investigações, tendo reiterado que as funções da provedoria de justiça do CCAC consistem em fiscalizar a legalidade administrativa dos serviços públicos, proceder à investigação e análise com um espírito pragmático e realista, bem como recomendar aos serviços públicos a correcção de eventuais infracções ou irregularidades administrativas. Para além disso, a provedoria de justiça reconhece os actos administrativos que foram praticados nos termos da lei e promove o aperfeiçoamento dos trabalhos dos serviços públicos, no sentido de defender os direitos e interesses dos cidadãos.

(II)
"Relatório de inquérito sobre o lote onde se encontravam implantados os prédios n.os 15 e 17 (vulgarmente conhecidos por "Fábrica de Curtumes") da Rua dos Pescadores"

O CCAC recebeu cartas de diversas associações, nas quais foram levantadas dúvidas em relação à não declaração da caducidade da concessão do lote da Fábrica de Curtumes mesmo após o termo do prazo de aproveitamento, em relação ao prémio de reaproveitamento do lote, bem como à fuga à Lei do Planeamento Urbanístico, entre outras questões, sendo solicitada a intervenção do CCAC para proceder à necessária investigação.

Na sequência da investigação, apurou-se que o lote em causa foi concedido por aforamento e a título definitivo, sendo que nesse lote se encontravam implantados os prédios vulgarmente conhecidos por Fábrica de Curtumes. Em 1989, a Companhia de Construção Civil Chong Fok (Macau), Limitada, como titular do respectivo direito, solicitou a alteração da finalidade do terreno, pretendendo construir um edifício destinado a comércio e habitação. Posteriormente, a concessão foi transferida por duas vezes para a Empresa de Construção e Fomento Predial Nam Fong (adiante designada por "Empresa Nam Fong") e a Companhia

de Investimento e Desenvolvimento Predial Trust Art, Limitada (adiante designada por "Companhia Trust Art"), respectivamente. Durante este último período, foi, por várias vezes, revisto o contrato de concessão e prorrogado o prazo de aproveitamento do terreno.

Em 2006, a "Companhia Trust Art" foi autorizada a construir um edifício composto por um pódio de 6 pisos, sobre o qual assentavam duas torres de 26 pisos. Mais tarde, na sequência da descoberta do caso de Ao Man Long, o Tribunal de Última Instância proferiu, em 2009, a decisão de que as obras de construção no lote em causa pertenciam a um projecto que tinha sido aprovado em troca de subornos. Por causa disso, a então Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (adiante designada por "então DSSOPT") procedeu à declaração da caducidade da respectiva licença de obra, sendo que, na altura, o edifício já fora construído até ao 15.º andar. Posteriormente, a então DSSOPT autorizou a manutenção da estrutura do edifício já construído por parte da "Companhia Trust Art", tendo como base o princípio da boa fé, e procedeu de novo à elaboração e emissão da planta de alinhamento. Em 2014, a "Companhia Trust Art" apresentou um novo pedido e, em 2018, foi aprovada a revisão do contrato de concessão do terreno para a construção de um edifício composto por um pódio de 6 pisos, sobre o qual assentavam duas torres de 13 pisos, destinado a comércio e habitação.

Verificou-se na investigação que a "Empresa Nam Fong" e a "Companhia Trust Art" obtiveram por várias vezes autorizações de prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno, respectivamente entre 1993 e 2003 e entre 2004 e 2014, mas ainda assim não conseguiram concluir o aproveitamento do terreno, o que demonstra que a Administração não aplicou, com rigor, as multas previstas nas disposições contratuais, nem as cláusulas relativas à devolução do terreno concedido.

O CCAC considera que a prática habitual de não recuperação de terrenos, naquela altura, por parte dos serviços de obras públicas, era alvo de críticas desde há muito tempo. Na medida em que entrou em vigor a nova Lei de Terras em Março de 2014, a Administração comprometeu-se a implementar, de forma rigorosa, o regime e as disposições quanto ao aproveitamento de terrenos. Em 2018, aquando da concessão do contrato revisto do lote da Fábrica de Curtumes, foram aditadas regras em relação à caducidade da concessão do terreno e à devolução do terreno.

Em Março de 2022, a "Companhia Trust Art" concluiu o aproveitamento do terreno dentro do respectivo prazo de aproveitamento e foi emitida a licença de utilização pela então DSSOPT, não se verificando assim qualquer violação da lei nem incumprimento das disposições contratuais.

Além disso, face à declaração da nulidade do respectivo acto administrativo na sequência das condenações no caso Ao Man Long, naquela altura a Administração considerou que a demolição do edifício construído no lote da Fábrica de Curtumes envolveria certos recursos e custos, tendo ainda um impacto objectivo negativo sobre o ambiente, portanto, considerou que a manutenção da situação do edifício construído corresponderia melhor ao interesse público. Na opinião do CCAC, a decisão da Administração tomada naquele momento pode promover, de alguma forma, o aproveitamento do terreno em causa, cumprindo ainda o princípio do aproveitamento útil e efectivo dos terrenos. Assim, não foi verificada qualquer existência de indícios da prática de crimes, nem foi confirmada, por enquanto, qualquer existência aparente de ilegalidades ou irregularidades administrativas.

O CCAC verificou também na investigação que a aprovação do projecto de arquitectura do lote da Fábrica de Curtumes, que teve lugar em 2018, baseou-se na planta de alinhamento oficial que tinha sido novamente elaborada em Maio de 2010, verificando-se uma óbvia antecedência de 4 anos relativamente à entrada em vigor da Lei do Planeamento Urbanístico ou ainda mesmo mais cedo que a apresentação da respectiva proposta de lei à Assembleia Legislativa. Posteriormente, devido às alterações ao projecto de arquitectura, foram solicitadas novamente, e por várias vezes, as plantas de alinhamento durante a vigência do prazo de aproveitamento do terreno junto dos serviços de obras publicas, mas não foram alteradas as condições de construção no planeamento. Por isso, não existe qualquer planeamento fora do prazo definido ou fuga à Lei do Planeamento Urbanístico praticada pelos serviços competentes.

Relativamente ao método de cálculo do prémio de concessão de terrenos do lote em causa, no entender do CCAC, não se verificou qualquer erro na aplicação da lei por parte da então DSSOPT, mas a lógica utilizada no cálculo da dedução do montante do prémio a pagar carece de ponderação sobre a razoabilidade e a justiça na distribuição de interesses.

Segundo o que foi apurado na investigação, a "Companhia Trust Art" requereu, em 2014, a revisão do contrato de concessão do lote da Fábrica de Curtumes, tendo a então DSSOPT procedido ao cálculo do montante do prémio que era correspondente ao valor do terreno em 2014 com base nos valores desse ano, os quais serviram de base para o cálculo do valor do prémio, combinado com as áreas brutas de construção afectadas a cada finalidade constantes do novo projecto da "Companhia Trust Art" e a fórmula prevista no "Método de determinação do montante do prémio de concessão". Em seguida, a então DSSOPT pressupôs que a "Companhia Trust Art" concluiria, em 2014, o projecto original de arquitectura elaborado pela "Empresa Nam Fong" em 1996, calculando assim o montante total do prémio a pagar através do valor base e da fórmula de cálculo do prémio de 2014. Uma vez que ao resultado do primeiro cálculo, a então DSSOPT, subtraiu o resultado do segundo cálculo, tal gerou um valor negativo, pelo que concluiu que a "Companhia Trust Art" não tinha necessidade de pagar o prémio adicional relativo ao seu projecto de arquitectura.

Por sua vez, o CCAC considera que, a "Empresa Nam Fong" pagou integralmente o prémio previsto no contrato inicial de concessão do terreno em 1995, cujo montante fora calculado com base no contexto económico do ano em causa, e que o respectivo contrato de concessão do terreno estava em conformidade com o projecto de arquitectura aprovado naquela altura. Já que a revisão do projecto de arquitectura da "Companhia Trust Art" foi aprovada em 2014, e a situação socio-económica na altura também se alterou significativamente, tendo sido excluídos outros factores objectivos favoráveis à respectiva concessionária ou ao subconcessionário do terreno, o montante do prémio já pago para o cumprimento do contrato original deveria ter sido usado, directamente, como valor para efeitos de dedução do prémio a pagar para o cumprimento do contrato novo, em vez de se utilizar um hipotético montante do prémio a pagar no caso de a "Companhia Trust Art" concluir o projecto de arquitectura da "Empresa Nam Fong".

É de reiterar que o contrato de concessão de terrenos é, por natureza, um contrato administrativo, pelo que os serviços competentes devem assegurar a execução efectiva dos contratos de concessão, no sentido de salvaguardar o interesse público relacionado com os terrenos. Por outro lado, um dos objectivos da criação do prémio de concessão de terrenos consiste na defesa do interesse do Território, sendo a respectiva criação uma forma de comparticipação dos lucros que se prevê venham a obter com o desenvolvimento do projecto de arquitectura por parte do concessionário. Pelo exposto, o método concreto de cálculo do montante do prémio deve ser determinado com base na filosofia e nos objectivos que presidiram à sua criação, tendo em conta a situação socio-económica da altura em que foi aprovada a alteração do projecto de arquitectura e os lucros esperados, não devendo ter apenas em consideração a defesa da estabilidade e da segurança do contrato de concessão de terrenos. Só através desta prática é que o espírito legislativo dos diplomas legais relacionados com os terrenos e o interesse público podem ser concretizados e protegidos ao máximo. Caso contrário, os concessionários só apresentariam os pedidos de reaproveitamento de terrenos após o aumento do valor desses terrenos, com o valor do prémio recalculado de acordo com a lógica acima referida relativa à dedução do montante do prémio por parte dos serviços de obras públicas, o que conduziria inevitavelmente a uma consequência que se assemelharia a um açambarcamento de terrenos, ficando o interesse público relacionado com os terrenos igualmente prejudicado.

É de salientar que o artigo 155.º da nova Lei de Terras introduz a fórmula de cálculo do prémio nas situações de transmissão das concessões, sendo que o valor a ser deduzido corresponde ao montante do prémio efectivamente recebido pelo Governo da RAEM, e o resultado da diferença é considerado como sendo o montante do prémio que deve ser pago no âmbito da última revisão do contrato de concessão. O referido artigo pode ser considerado um marco importante no combate aos actos de açambarcamento de terrenos, na medida em que tem em vista a redução das situações de obtenção de lucros avultados através da transmissão dos contratos de concessão de terrenos aquando da subida do respectivo valor, na sequência

de o concessionário inicial não ter aproveitado o terreno dentro do prazo fixado para o efeito. Nestes termos, os serviços competentes devem ponderar seriamente sobre a necessidade de rever o conceito do prémio de concessão e sobre a lógica de cálculo do mesmo, entre outras matérias, para que o valor do prémio de concessão se aproxime, na medida do possível, do valor do mercado dos terrenos.

Relativamente às situações que carecem de ser solucionadas e que não estão expressamente previstas na lei, os serviços de obras públicas limitaram-se, no passado, a actuar seguindo as regras e instruções internas resultantes da prática habitual, nomeadamente utilizando o método alternativo relativamente ao cálculo da área de sombra projectada e as regras para a dedução do prémio de concessão, etc. No entanto, os métodos e as regras utilizadas nas soluções e que têm implicações directas com o interesse geral da sociedade e com a segurança pública não devem ser alvo de discussão e decisão apenas internamente por um determinado serviço público, devendo os mesmos ser apresentados sob a forma de normas jurídicas genéricas e públicas, visto que só assim é que a credibilidade e a transparência podem ser alcançadas.

O CCAC já apresentou os resultados da investigação acima expostos ao Chefe do Executivo e sugeriu que os serviços de obras públicas fossem instados a dar mais atenção à gestão de terrenos na sequência da revisão do caso do terreno onde se localizava a Fábrica de Curtumes, a fim de proceder à implementação e concretização efectiva do regime de aproveitamento de terrenos previsto na nova Lei de Terras, devendo também ponderar seriamente sobre a revisão das práticas em causa, nomeadamente no que respeita ao método de cálculo e à necessidade da lógica de dedução, bem como devem proceder ao enquadramento jurídico das instruções internas ou dos métodos ou instrumentos habitualmente utilizados e acelerar a consolidação do actual regime do prémio de concessão, para que o valor do mercado dos terrenos de Macau possa ser reflectido efectivamente nos prémios de concessão, salvaguardando, com total empenho, os preciosos recursos de solos existentes na RAEM.

Em Maio de 2023, na sequência da divulgação dos resultados da investigação do presente caso pelo CCAC, a Direcção dos Serviços de Solos e Construção Urbana (DSSCU) respondeu publicamente que tinha muito respeito pelos resultados do inquérito do CCAC sobre o lote da Fábrica de Curtumes e que procederia à revisão e optimização integral dos trabalhos respectivos, em particular no que respeita à revisão, nos termos legais, e de forma contínua, dos valores que servem de base para o cálculo do valor do prémio. O mesmo serviço afirmou também que a DSSCU continuaria a desenvolver todos os esforços no cumprimento das atribuições de gestão dos solos, de modo a garantir a plena implementação das disposições da Lei de Terras, salvaguardando o interesse público.

(III)
Requisitos de admissão devem ser imparciais e de boa fé

Uma queixa apresentada referia que, a Direcção dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos (DSMG) e a Universidade Politécnica de Macau (UPM) organizaram, em conjunto, o "Curso de formação para meteorologista operacional", e definiram que a aprovação em concurso de avaliação de competências integradas referente a habilitações académicas de ensino secundário complementar ou superiores, seja um dos requisitos de inscrição, suspeitando-se ser esta prática ilegal e injusta, e o procedimento de selecção e avaliação do curso também pouco transparente.

Após investigação, verificou-se que a DSMG adjudicou o contrato de prestação de serviços do referido curso à UPM. A exigência de que os candidatos tivessem sido aprovados no concurso de avaliação de competências integradas foi acrescentada aos requisitos de inscrição porque foi considerado limitado o número de vagas de admissão para o curso em causa. Além disso, a realização do curso visava preencher as vagas dos respectivos serviços no futuro, pelo que, espera-se que, através do aumento, acimo referido, do grau de exigência, se proceda a uma selecção preliminar, no sentido de filtrar, por um lado, os candidatos que pretendem meramente aumentar os seus conhecimentos meteorológicos através do curso, e por outro lado, articular-se com as necessidades de recrutamento de pessoal para a carreira de meteorologista operacional a realizar por aqueles serviços no futuro, fazendo com que os recursos de formação sejam aproveitados adequadamente. Quanto à forma de publicação da lista classificativa e ao procedimento de admissão, entre outros procedimentos relacionados com o nível da transparência, estes foram realizados de acordo com as regras próprias da UPM, não havendo disposições especiais nos documentos de adjudicação.

Nos termos das correspondentes disposições constantes do regulamento administrativo intitulado "Recrutamento, selecção e formação para efeitos de acesso dos trabalhadores dos serviços públicos", o concurso de avaliação de competências integradas destina-se ao apuramento dos indivíduos considerados "Aptos" a poderem ser candidatos aos concursos de avaliação de competências profissionais ou funcionais comum e especial, e é aplicável a todas as carreiras gerais e especiais previstas no "Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos", para além deste objectivo, não se verificaram quaisquer outras finalidades ou objectivos legais do referido concurso.

Após uma análise global das respectivas disposições legais e dos objectivos concretos da organização do Curso de formação para meteorologista operacional, o CCAC considerou que, na ausência de disposição legal expressa, o estabelecimento de requisitos de admissão mais rigorosos no referido curso por parte da DSMG não violou qualquer lei. No entanto, apesar da ausência de disposição legal expressa nesse sentido, a

autoridade em causa deve ainda considerar os princípios da imparcialidade e da boa fé no estabelecimento dos requisitos de inscrição, com vista a assegurar a imparcialidade na inscrição do curso, evitando dar uma impressão negativa de que o curso era tendencioso ou se concentrava em determinadas pessoas, dando assim origem a mal-entendidos e dúvidas desnecessárias.

A DSMG aceitou as sugestões do CCAC e prometeu que iria cumprir as respectivas leis e princípios quando da realização de outros cursos semelhantes no futuro. Além disso, iriam ser também aperfeiçoadas as cláusulas relativas ao processo de admissão de alunos e à publicação da lista classificativa constantes dos requisitos de adjudicação do contrato de prestação de serviços, com o objectivo de aumentar o nível da transparência.

(IV)
Avaliação das propostas no procedimento de aquisição deve ser legal e razoável

Numa denúncia referia-se que num procedimento de aquisição realizado pelo Instituto para os Assuntos Municipais (IAM) por consulta escrita, apesar de o prazo de entrega de bens declarado por um concorrente ter violado as disposições do caderno de encargos, o mesmo não foi excluído pela comissão do concurso, tendo no final conseguido mesmo a adjudicação.

Verificou-se que no documento de consulta escrita, enviado pelo IAM aos concorrentes convidados, constava uma data específica para a entrega de bens e referia-se ainda que o prazo de entrega de bens "conta-se a partir da data de recepção da nota de encomenda". Para além disso, os critérios de avaliação interna da comissão do concurso também estipulavam claramente que as propostas que não satisfizessem os requisitos relativos ao prazo de entrega de bens não seriam consideradas. No entanto, na sequência da contagem do prazo de entrega de bens de acordo com as regras acima referidas, verificou-se que o último dia dos prazos de entrega de bens constantes das três propostas recebidas pelo IAM era posterior à data específica prevista para a entrega de bens fixada pelo IAM, por isso, durante o período de apreciação das propostas, a comissão do concurso alterou as regras da contagem do prazo de entrega de bens acima referida para "conta-se a partir da data do termo do prazo de entrega das propostas". Desta forma, a proposta do concorrente convidado com o prazo de entrega de bens mais curto poderia satisfazer a data específica para a entrega de bens exigida pelo IAM, por outro lado, ainda que os prazos de entrega de bens declarados pelos outros dois concorrentes convidados sejam contados a partir da data do termo do prazo de entrega das propostas, não satisfaziam ainda assim os requisitos relativos à data específica para a entrega de bens, pelo que as propostas apresentadas por estes dois concorrentes não foram admitidas.

Após análise, verificou-se que a comissão do concurso estava limitada à proximidade da data específica para a entrega de bens. A comissão pretendeu, através da alteração das disposições do caderno de encargos e das normas internas estabelecidas, atingir os objectivos de economização de tempo e de recursos, pretendendo aceitar, na medida do possível, as propostas recebidas. Embora seja compreensível a motivação desta prática, não se pode negar que o incumprimento das regras estabelecidas constitui uma infracção à lei. Tendo em conta que os bens adquiridos já foram utilizados há algum tempo, com base nos princípios da boa fé e da proporcionalidade, o CCAC concordou com a manutenção, nos termos das correspondentes disposições do procedimento administrativo, dos efeitos jurídicos decorrentes das situações de facto resultantes dos actos nulos.

Para além disso, o CCAC verificou ainda que o IAM não comunicou, nos termos da lei, por escrito, o resultado da adjudicação ao concorrente vencedor, tendo em vez disso, substituído a notificação por uma nota de encomenda.

O CCAC emitiu uma recomendação instando o Instituto para os Assuntos Municipais a rever o rigor nos procedimentos de aquisição de bens e serviços

Assim, o CCAC emitiu uma recomendação ao IAM, exortando-o a rever a situação do cumprimento das leis no âmbito dos procedimentos de aquisição de bens e serviços, nomeadamente rever o rigor aplicado na execução das regras de selecção e análise das propostas e nas formalidades de notificação. Para evitar a ocorrência de casos semelhantes, propôs-se ainda que sejam elencadas, claramente, na documentação do concurso, situações diversas previsíveis e as respectivas consequências, a fim de evitar criar situações violadoras da lei por pretender ajustar ou facilitar os procedimentos.

O IAM aceitou as recomendações do CCAC, prometendo tomar medidas de aperfeiçoamento adequadas, por forma a reforçar a consciência do pessoal, bem como actualizar oportunamente as instruções sobre a aquisição, com vista a assegurar a legalidade e o rigor de todas as etapas do procedimento de aquisição.

(V)
Vícios na execução da lei não impedem o exercício das atribuições de fiscalização

No decorrer do tratamento de um caso relacionado com a rescisão de um contrato de arrendamento de habitação social pelo Instituto de Habitação (IH), o CCAC verificou que o arrendatário da habitação social em causa teria violado o disposto no regulamento administrativo em vigor na altura relativamente à "Atribuição, Arrendamento e Administração de Habitação Social". Após a contestação na audiência, o IH confirmou o facto de o arrendatário ter mantido o fogo desabitado por mais de quarenta e cinco dias ou não ter nele residência permanente (ali pernoitar, pelo menos, durante dois terços de cada ano), e por isso, decidiu rescindir o respectivo contrato de arrendamento de habitação social.

O arrendatário da habitação social em causa interpôs um recurso contencioso junto do Tribunal Administrativo, tendo o tribunal anulado a decisão do IH relativamente à rescisão do contrato acima referida, por considerar que a notificação emitida pelo IH enfermou de deficiências quanto ao seu conteúdo, e que tais deficiências originaram vícios na respectiva fase de audiência. O IH não apresentou recurso sobre essa matéria, nem respondeu ao pedido do queixoso relativo ao realojamento em habitação social.

Só em 2023, após a intervenção do CCAC, o IH reiniciou as formalidades relativas ao realojamento do queixoso em habitação social.

Após a análise das provas constantes dos autos, o CCAC confirmou os factos revelados nos respectivos registos de migração, considerando que, apesar de a decisão administrativa do IH ter sido anulada pelo órgão judicial por ter vícios processuais, e de ter, por fim, sido decidida, tendo também em consideração a prescrição, a reconstituição do direito do queixoso ao arrendamento de habitação social, no entanto, o CCAC enviou, ainda assim, ofício ao IH, alertando que devem ser cumpridos, de forma contínua, os seus poderes de apreciação e fiscalização, atribuídos pelo regulamento administrativo relativamente à "Organização e funcionamento do Instituto de Habitação" e pelo "Regime jurídico da habitação social", e devem ser exercidas, de forma oportuna, as suas atribuições de fiscalização sobre o cumprimento por parte dos arrendatários de habitação social, dos contratos de arrendamento de habitação social e dos respectivos regimes jurídicos, com vista a averiguar a existência, ou não, de situações de não haver alojamento na habitação social durante um longo período de tempo, assegurando assim o aproveitamento adequado dos recursos de habitação pública.

(VI)
Assuntos relevantes das associações gerais desportivas devem ser devidamente supervisionados

Um representante de uma associação de natação, reconhecida pelo Instituto do Desporto (ID), queixou-se de que o ID não deu andamento relativamente ao facto de a Associação Geral de Natação de Macau, China (AGNMC), ter recusado a sua inscrição como afiliada, o que prejudicou o seu direito de participar nas competições de natação oficiais, internacionais e particulares, organizadas pela AGNMC, questionando por isso a omissão por parte do ID.

Após investigação, apurou-se que a AGNMC é uma associação geral desportiva responsável exclusivamente pela natação, à luz do Decreto-Lei n.º 67/93/M, por isso, o ID tem o poder, nos termos legais, de proceder à homologação e de exercer a tutela sobre a referida Associação, sendo abrangidos no âmbito dessa tutela o estatuto orgânico e a aplicação dos apoios financeiros desta associação geral desportiva, etc., tendo também competências de assegurar o prestígio da respectiva modalidade desportiva em Macau e de promover a realização de inquéritos sobre assuntos de interesse relevante para o desporto de natação. Além disso, de acordo com o Regulamento Administrativo relativo à "Organização e funcionamento do Instituto do Desporto", o ID deve empenhar-se em criar condições necessárias ao desenvolvimento do desporto e moderar as relações entre as entidades que integram o desporto associativo, tendo ainda a atribuição de apoiar as organizações do desporto associativo reconhecidas pelo ID.

Segundo o artigo 5.º do estatuto da AGNMC, apenas os seus filiados têm o direito de participar nas competições e ligas oficiais, internacionais e particulares, organizadas pela AGNMC, e ao abrigo da alínea 2) do artigo 3.º do mesmo estatuto, são considerados como membros ordinários "todos os clubes desportivos reconhecidos pelo ID". A AGNMC é assim a única associação geral desportiva em Macau, que foi reconhecida pelo ID e detém a prerrogativa de organizar, em exclusivo, as actividades desportivas de natação, o que implica que apenas quem se torna seu filiado terá a qualidade necessária para poder participar nas competições e ligas oficiais, internacionais e particulares, organizadas pela AGNMC, significando ainda que as associações de natação que não sejam filiadas perderão, muito provavelmente, a oportunidade de participar nas competições de natação importantes ou de grande envergadura realizadas em Macau.

Após uma análise global, o CCAC considera que a decisão da recusa da inscrição da associação queixosa como afiliada tomada pela AGNMC está relacionada com a matéria da defesa e garantia dos direitos legítimos de uma associação desportiva de Macau legalmente reconhecida pelo ID, tratando-se de um assunto que tem impacto relevante sobre o interesse do desporto de natação de Macau. Por isso, o ID tem,

em termos legais, competência e responsabilidade para averiguar, apreciar e supervisionar, efectivamente, a legalidade e a razoabilidade dos julgamentos e decisões tomadas pela AGNMC, não devendo considerar como assuntos internos de associações matérias relativas a pedidos de inscrições de afiliados na AGNMC, usando isso sempre como pretexto para adoptar uma atitude negativa, sem efectuar qualquer intervenção, e para proceder apenas ao respectivo encaminhamento ou a um simples pedido de esclarecimentos.

Pelo exposto, após a investigação, o CCAC emitiu recomendações ao ID, exortando à tomada, de forma activa, de medidas de averiguação e apreciação, no sentido de garantir que os actos da AGNMC sejam favoráveis ao desenvolvimento saudável das actividades desportivas de Macau. O ID respondeu que já procedeu, novamente, à revisão dos processos em causa e convocou uma reunião com a AGNMC, referindo que a AGNMC já aceitou as sugestões do ID e decidiu, tendo para tal obtido aprovação em reunião de direcção, dar luz verde à adesão, como membros ordinários da AGNMC, de várias associações desportivas, incluindo a associação queixosa.

(VII)
Apreciação e aprovação devem ser prudentes, não podendo ser dispensado nenhum procedimento necessário

Segundo uma queixa apresentada por um representante de uma instituição participante no Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo (doravante designado por "Programa"), suspeitou-se da existência de irregularidade administrativa durante os procedimentos de apreciação e aprovação relativos ao projecto de obras de modificação e ao alvará de algumas actividades, respectivamente por parte da então Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (então DSSOPT) e por parte da Direcção dos Serviços de Educação e de Desenvolvimento da Juventude (DSEDJ), o que conduziu, durante um longo decurso de tempo, à impossibilidade de obtenção de apoios financeiros no âmbito do Programa, e consequentemente, foi impossibilitado o exercício de actividades por parte daquela instituição.

Após investigação, apurou-se que as instalações em causa se situam nos Novos Aterros do Porto Exterior (NAPE) e que existem instruções específicas que dispõem sobre a impossibilidade de estender mais do que 10 cm qualquer saliência na fachada de edifícios no NAPE, independentemente da sua altura. Durante a primeira apreciação do projecto de obras de modificação das instalações em causa, não foi dada a devida atenção, por parte da então DSSOPT, à zona de localização das mesmas, tendo por isso sido efectuada a apreciação utilizando apenas os critérios gerais do ponto 7.3 previstos na Circular n.º 01/DSSOPT/2009.

O CCAC apela aos serviços competentes para darem importância à rigorosidade e ao profissionalismo no âmbito da análise dos trabalhos de apreciação e aprovação

Só no momento da segunda inspecção aquando do procedimento de apreciação e aprovação do alvará de actividades por parte da DSEDJ é que se descobriu que os condensadores dos ares-condicionados das referidas instalações se encontravam instalados na fachada, pedindo, por conseguinte, os respectivos pareceres da então DSSOPT. Só naquele momento, a então DSSOPT reparou finalmente o facto de as respectivas instalações se localizarem no NAPE, aplicando assim outros critérios de apreciação e aprovação emitindo então pareceres desfavoráveis. Entretanto, antes de receber os respectivos pareceres da então DSSOPT, a DSEDJ tinha já emitido o alvará de actividades a favor da instituição queixosa em causa, razão pela qual a DSEDJ exigiu depois, através da emissão de recomendações, a realização de obras de modificação das instalações por parte daquela instituição, porquanto verificou que os novos pareceres da então DSSOPT eram diferentes dos anteriores.

Após análise global, o CCAC considera que a emissão de alvará de actividades e a autorização da participação de instituições no Programa são dois procedimentos independentes, considerando ainda que, do ponto de vista jurídico, como as instalações em causa no pedido do queixoso não satisfaziam as disposições legais, as mesmas não possuem o pressuposto fundamental relativo à reunião das condições para a emissão do alvará de actividades. No entanto, a DSEDJ pretendeu convencer, através de recomendações, a entidade queixosa para proceder à reparação de defeitos verificados nas obras das instalações em causa, em vez de retirar ou cancelar, imediatamente, o alvará de actividades emitido antecipadamente a favor da entidade queixosa. Por outras palavras, os erros verificados no decurso da aprovação inicial do projecto de obras de modificação por parte da então DSSOPT têm apenas relacionamento com a emissão de alvará de actividades, não tendo qualquer relacionamento directo com a não autorização da participação da entidade queixosa no Programa.

Por outro lado, não se pode concluir, pelo CCAC, que tenha havido necessariamente uma relação causa-efeito entre o acto da DSEDJ relativo à não autorização da participação da entidade queixosa no Programa e a perda do direito ou da possibilidade de exploração das respectivas instalações e do exercício de actividades por parte daquela entidade, porque o capital da entidade queixosa para exploração de actividades não deve resultar somente do apoio financeiro do Programa. Por isso, não existem fundamentos para justificar que a Administração deva assumir responsabilidades fora do âmbito da apreciação e aprovação

administrativa do Programa, em relação à exploração de actividades pela entidade queixosa, nem deve assumir qualquer responsabilidade quanto ao sucesso ou fracasso das actividades exploradas pela entidade em causa.

Relativamente à responsabilidade da apreciação e aprovação administrativa, o projecto de obras das referidas instalações, antes da respectiva execução, deveria ser apreciado e aprovado pelos serviços de obras e, a decisão da DSEDJ quanto à satisfação, ou não, das condições de construção necessárias, durante a apreciação e aprovação do respectivo pedido de alvará, foi tomada com base nos pareceres dos serviços de obras. Pelo exposto, pode concluir-se que os pareceres emitidos pelos serviços de obras, no que diz respeito ao projecto de obras nas instalações em causa, foram muito importantes e decisivos. O CCAC considerou que existia um espaço para revisão prudente e melhoria do procedimento de apreciação e aprovação do respectivo projecto de obras por parte dos serviços de obras, nomeadamente no que respeita à rigorosidade e ao profissionalismo do pessoal, considerando ainda que existia também a necessidade de ser realizada, por parte da DSEDJ, uma nova revisão sobre a rigorosidade dos procedimentos de apreciação e aprovação dos pedidos de alvarás educativos, sendo que as sugestões pertinentes foram transmitidas à Direcção dos Serviços de Solos e Construção Urbana (DSSCU) e à DSEDJ, respectivamente.

A DSEDJ deu grande relevância às sugestões apresentadas pelo CCAC e já procedeu à revisão do procedimento integral de apreciação e aprovação de alvarás de educação contínua, nomeadamente, dando início a um mecanismo de melhoria do procedimento de apreciação e aprovação, intensificando a formação do pessoal e estabelecendo um sistema electrónico de apreciação e aprovação, entre outras medidas de melhoria e aperfeiçoamento. Por sua vez, a DSSCU referiu que já advertiu oralmente os engenheiros responsáveis pela análise da aprovação do projecto em causa, exigindo também aos arquitectos e engenheiros dos seus serviços que prestassem atenção ao rigor e profissionalismo durante os trabalhos de apreciação, análise e aprovação, com vista a evitar a ocorrência de situações semelhantes e a garantir que os projectos de obras estejam totalmente em conformidade com a lei e as disposições orientadoras.

(VIII)
Respeito pela vontade e registo descriminado

Uma queixa apresentada por uma pessoa com deficiência foi enviada ao CCAC, referindo que a sua vontade de assinar foi ignorada pelos órgãos administrativos, pelo que pediu a intervenção do CCAC para resolver a questão de constar apenas a expressão "não sabe/não pode assinar" no seu Bilhete de Identidade de Residente (BIR) de Macau.

Após investigação, verificou-se que a Direcção dos Serviços de Identificação (DSI) não exigiu, ao longo dos anos, ao queixoso, que fizesse a respectiva assinatura, apenas exigindo a aposição das suas impressões digitais e indicando, no espaço reservado à assinatura, a situação do queixoso relativamente a não saber ou não poder assinar. Posteriormente, no que respeita à ponderação e à prática acima referidas e adoptadas pela DSI, quando o queixoso atingiu a maioridade, foi decidido continuar a manter a forma adoptada anteriormente à maioridade do queixoso, não lhe exigindo a apresentação de provas, declarações ou quaisquer outras formas de registo que atestassem do impedimento do exercício da sua capacidade de assinatura, ou a demonstração de outros factos causadores da sua incapacidade de exercício de assinatura. Além disso, a DSI não esclareceu se houve violação da vontade própria do queixoso, nem tomou absolutamente nenhuma consideração ou medida de garantia sobre a eventual necessidade do cumprimento das disposições ou princípios da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

Na sequência da apresentação das sugestões do CCAC à DSI, os referidos Serviços responderam que aceitaram as mesmas, tendo já realizado uma profunda apreciação e revisão do actual procedimento de trabalho relativamente ao procedimento de assinatura nos BIRs de Macau. Quanto aos requerentes dos BIRs de Macau que atinjam a maioridade e relativamente aos quais se presume terem capacidade de exercício, salvo situação declarada pelos próprios requerentes relativamente a não saberem ou não poderem assinar, aos requerentes são permitidos optar por assinar, ou não, no pedido de BIR, consoante a sua condição física (por exemplo, apoplexia, analfabetismo, amputados, anomalia psíquica, etc.) e após uma verificação preliminar pelo pessoal da DSI. Caso os requerentes decidam não assinar, será anotada a expressão "Conforme a declaração do requerente, o requerente não sabe/pode assinar por causa da sua condição física" no espaço reservado a observações no pedido, substituindo-se a assinatura pela aposição das impressões digitais. As respectivas instruções de trabalho foram também alteradas pelos referidos Serviços.

(IX)
Avaliação deve ser concluída no prazo e sem qualquer atraso

Um médico do Centro Hospitalar Conde de São Januário, que se encontrava desvinculado do serviço, ficou insatisfeito com a avaliação que lhe foi atribuída respeitante ao período em que exercia funções, sendo que a respectiva pontuação foi alterada de 5 para 3 valores, levantando assim dúvidas sobre a legalidade e a razoabilidade da alteração, por parte dos superiores hierárquicos, da avaliação atribuída, requerendo por isso a intervenção do CCAC.

Após investigação, verificou-se que não existiam quaisquer despachos ou instruções da Administração alegados pelo queixoso, no que diz respeito à pontuação específica de avaliação passível de ser atribuída aos profissionais de saúde que tivessem participado nos trabalhos antiepidémicos. Por outro lado, apurou-se ainda que o Director dos Serviços de Saúde não homologou a pontuação de 5 valores atribuída ao queixoso na avaliação do desempenho individual e decidiu encaminhar a respectiva avaliação à Comissão Paritária para efeitos de emissão de parecer. Posteriormente, em conformidade com a sugestão da Comissão Paritária, a avaliação atribuída foi enviada em retorno ao notador para que fosse novamente realizada a avaliação do desempenho. No decurso da nova avaliação, o queixoso sujeito à avaliação estava já desvinculado do serviço, tendo-se recusado a comparecer e a assinar para efeitos de tomada de conhecimento da nova avaliação atribuída, fazendo com que não se conseguisse concluir, por um longo período, o processo da nova avaliação do desempenho individual por causa da pendência da formalidade de notificação.

De acordo com o artigo 22.° do Regime geral de avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública, não há lugar ao mecanismo de nova avaliação na fase de homologação da avaliação atribuída para o desempenho individual. As entidades competentes podem optar por homologar a avaliação efectuada pelo notador, ou por não homologar e alterar a respectiva pontuação, com fundamentação devidamente apresentada, devendo, para o efeito, ouvir a Comissão Paritária. A decisão de homologação ou de alteração de pontuação deve ser dada a conhecer ao notado no prazo de 3 dias.

Obviamente, durante o processo de avaliação do desempenho em causa, particularmente na fase de homologação, a Comissão Paritária emitiu pareceres desconformes às disposições legais, sendo que o titular do órgão competente para a homologação, por sua vez, não concluiu a respectiva homologação, mas sim seguiu os pareceres da Comissão Paritária, e até se dedicou a analisar os pareceres da divisão de pessoal e do gabinete jurídico, entre outros que não estão previstos em termos legais. Esses procedimentos e actos violaram evidentemente as disposições legais. Por isso, o CCAC emitiu recomendações e exortou os respectivos Serviços a proceder ao respectivo processo da avaliação do desempenho de acordo com os termos legais.

Os Serviços de Saúde aceitaram as recomendações do CCAC e comprometeram-se a concluir o respectivo processo em conformidade com as disposições legais, comprometendo-se simultaneamente a adoptar activamente medidas para reforçar os conhecimentos dos notadores, da Comissão Paritária e de outro pessoal relevante, quanto aos processos de avaliação e às respectivas disposições legais.

(X)
Reconhecimento recíproco das cartas de condução cobrado de acordo com a lei

Numa queixa referia-se que, após a implementação da medida de reconhecimento mútuo das cartas de condução entre Macau e o Interior da China, a Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT) cobra uma taxa de 2.000 patacas aos residentes de Macau, titulares de cartas de condução do Interior da China, para a emissão da carta de condução de Macau, enquanto que aos residentes de Macau, titulares das cartas de condução de Macau, é cobrada uma taxa de apenas 10 renminbis pela emissão da carta de condução do Interior da China, levantando, por conseguinte, dúvidas sobre a legalidade da cobrança da referida taxa por parte da DSAT, pelo que era solicitada a intervenção do CCAC.

Foi confirmado que o âmbito de aplicação do "Acordo de reconhecimento recíproco das cartas de condução de veículos motorizados entre o Interior da China e Macau" (adiante designado por "Acordo") não abrange a situação da troca de cartas de condução do Interior da China pelas de Macau. Nos termos do n.º 1 do artigo 73.º do Regulamento do Trânsito Rodoviário, na redacção dada pelo Regulamento Administrativo n.º 15/2007, as licenças de condução emitidas a residentes da RAEM por país ou região onde os residentes da RAEM titulares de carta de condução possam também conduzir em regime de reciprocidade, podem, no prazo de 1 ano contado da data da fixação de residência na RAEM ou da primeira entrada na RAEM depois de obtido o respectivo documento, ser trocadas por carta de condução emitida pela autoridade competente de Macau, com dispensa de exame, desde que estejam preenchidos todos os requisitos previstos no referido preceito legal.

Nestes termos, relativamente aos pedidos da troca de cartas de condução do Interior da China, de que os residentes de Macau são titulares, por cartas de condução de Macau, a DSAT considera que existe um regime de reciprocidade entre o Interior da China e Macau face ao "Acordo" acima referido, e por isso aplicam-se as disposições acima referidas do Regulamento do Trânsito Rodoviário, permitindo assim aos residentes de Macau titulares das cartas de condução do Interior da China obter cartas de condução de Macau emitidas pela DSAT, com dispensa de exame, sendo que as respectivas taxas são cobradas de acordo

com a alínea 1) do artigo 29.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2008, em conjugação com a Tabela de Taxas e Preços da DSAT, aprovada pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 525/2016.

Na ausência de outras disposições especiais, o CCAC considera que a prática da DSAT não viola as disposições legais vigentes.

III. Fiscalização subsequente ("olhar em retrospectiva")

Em 2023, para reforçar o sentimento de participação da sociedade na fiscalização dos trabalhos dos respectivos serviços administrativos, o CCAC prosseguiu, de forma contínua, com a implementação dos trabalhos do regime de "olhar em retrospectiva" no âmbito da provedoria de justiça. Em 2023, 5 casos foram incluídos na lista de "olhar em retrospectiva".

Segundo os dados estatísticos, juntando os casos transitados do ano de 2022, há um total de 16 casos na lista actual de "olhar em retrospectiva", de entre os quais foram concluídos os trabalhos de fiscalização subsequente de 7 dos casos transitados das listas de "olhar em retrospectiva" dos anos de 2020 a 2022, e foi possível concluir os trabalhos de fiscalização subsequente, ainda em 2023, de 1 caso que entrou na lista no mesmo ano.

(I)
Política de "não emissão de novos passes mensais depois da desistência dos já emitidos" adoptada no âmbito dos parques de estacionamento públicos

Numa queixa referia-se que as empresas de gestão de parques de estacionamento público, aquando da renovação dos passes mensais dos parques de estacionamento, não conseguiam supervisionar eficazmente as situações de transmissão ilegal dos referidos passes, devido à não verificação da identidade das pessoas que efectuam o respectivo pagamento, por forma a averiguar se essas pessoas são, ou não, os próprios titulares dos passes mensais, suspeitando-se assim da não concretização efectiva da política de "não emissão de novos passes mensais depois da desistência dos já emitidos" nos parques de estacionamento públicos, definida pela autoridade competente.

No passado, a Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT) cometeu falhas significativas na fiscalização dos passes mensais emitidos pelos parques de estacionamento públicos, originando situações de surgimento de excesso de passes mensais e de transmissão ilegal dos mesmos. Após a intervenção e sugestões do CCAC, a DSAT tomou medidas de melhoramento no âmbito dos respectivos mecanismos e equipamentos, reforçando assim a fiscalização.

Na sequência da referida queixa, o CCAC voltou a verificar se a DSAT continuou a realizar trabalhos de fiscalização no âmbito da situação de utilização dos passes mensais nos parques de estacionamento públicos, e foi confirmado que a DSAT tem vindo a implementar, de forma contínua, diversas medidas de fiscalização, nomeadamente exigindo às empresas de gestão de parques de estacionamento públicos com lugares de estacionamento reservados para passes mensais que apresentem, periodicamente, a lista actualizada dos passes mensais, bem como a informação actualizada sobre a situação de renovação e de devolução dos mesmos.

Tendo em conta que a lei não obriga a verificação da identidade dos titulares dos passes mensais dos parques de estacionamento públicos aquando da sua renovação, a decisão sobre que tipo de medidas devem ser adoptadas para evitar a transmissão ilegal dos passes mensais pertence ao âmbito do poder discricionário do órgão competente. De facto, de acordo com os dados estatísticos divulgados, desde o segundo semestre de 2015, altura em que foi definida a política de "não emissão de novos passes mensais depois da desistência dos já emitidos", até Junho de 2023, o número total de passes mensais dos parques de estacionamento públicos diminuiu mais de 40%, deixando de existir o problema de excesso de passes mensais. Isto demonstra que não existe uma relação directa e necessária entre a medida de verificação da identidade dos titulares dos passes mensais aquando das suas renovações e a política de "não emissão de novos passes mensais depois da desistência dos já emitidos", não se verificando, portanto, falta de fiscalização ou falta de eficácia da política em causa.

(II)
Os treinos desportivos devem ser efectuados em harmonia com o princípio da proporcionalidade

O CCAC recebeu uma queixa relativa à Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água (DSAMA), por esta ter organizado, dois meses antes do início das Regatas Internacionais de Barcos-Dragão de Macau, a saída antecipada dos participantes nas regatas dos seus postos de trabalho para a participação em treinos, suspeitando-se da existência de ilegalidades ou irregularidades administrativas.

Verificada a veracidade do referido facto na sequência da respectiva investigação, o CCAC procedeu a uma análise global dos factos e do direito, considerando que as provas das Regatas Internacionais de Barcos-Dragão de Macau não estão abrangidas pelo âmbito da dispensa de trabalho prevista no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 67/93/M. Além disso, o número de horas de treinos autorizados pela referida Direcção de Serviços, num período de dois meses, perfez mais de 50 horas do horário normal de trabalho, o que é manifestamente excessivo em comparação com o número de horas de trabalho semanal exigido aos trabalhadores da função pública, que é de 36 horas.

O CCAC apresentou sugestões à DSAMA, que as aceitou e requereu junto da entidade organizadora a realização de treinos fora do horário normal de trabalho, sendo que a organização dos participantes no referido evento terá como princípios dar prioridade ao tratamento dos assuntos públicos, não afectar o funcionamento normal do serviço e não aumentar a carga de trabalho dos outros colegas. Para acompanhar de perto a implementação das respectivas medidas de melhoramento por parte do serviço em causa, o CCAC chegou a incluir este caso na lista de "olhar em retrospectiva".

Durante a realização dos treinos das Regatas Internacionais de Barcos-Dragão de Macau em 2023, o CCAC procedeu ao respectivo trabalho de fiscalização subsequente, tendo confirmado que a DSAMA tinha disponibilizado o respectivo pessoal para a realização de treinos somente em períodos fora do horário normal de trabalho. Nestes termos, o caso em causa foi já retirado da lista de "olhar em retrospectiva".

(III)
Concessão de subsídios às escolas fiscalizada através de sistemas próprios

Na sequência da inclusão do processo de sindicância sobre a concessão de subsídios do Plano de Desenvolvimento das Escolas pelo ex-Fundo de Desenvolvimento Educativo na lista de "olhar em restrospectiva" em 2022, e com a criação do Fundo Educativo pelo Regulamento Administrativo n.º 17/2022, nos termos do qual, os saldos e todos os direitos e obrigações do ex-Fundo de Acção Social Escolar, do ex-Fundo de Desenvolvimento Educativo e do ex-Fundo do Ensino Superior são transferidos para o Fundo Educativo, com efeitos a partir de 1 de Junho de 2022, os trabalhos de optimização dos respectivos regimes e medidas foram já levados a cabo pelos serviços competentes há cerca de dois anos, sendo que o CCAC deu início, em 2023, aos correspondentes trabalhos de fiscalização subsequente.

Para reforçar a supervisão do respectivo plano de financiamento, o ex-Fundo de Desenvolvimento Educativo e o serviço de apoio criaram um grupo funcional, composto por elementos de diferentes subunidades funcionais, cabendo aos dirigentes dos serviços competentes exercer as funções de coordenação e de fiscalização, contando com a participação e a orientação dos chefes das diversas subunidades. O referido grupo funcional dispõe de subgrupos em diferentes áreas, nomeadamente na execução dos regulamentos, na fiscalização, na área jurídica, na formação de pessoal, na apreciação interna, na área de informática, entre outras áreas, reforçando a comunicação e cooperação entre os trabalhadores das diferentes subunidades, uniformizando os critérios internos de análise para a concessão de apoios financeiros, os instrumentos e critérios de fiscalização, bem como definindo, de acordo com a situação real, o mecanismo de avaliação de riscos a aplicar no financiamento das escolas, sendo que em relação às escolas com nível de risco mais elevado, aumentar-se-á a frequência das visitas de inspecção e ajustar-se-á a sua forma.

Para além de exigir às escolas subsidiadas a apresentação da declaração de acumulação de subsídios e a entrega do relatório de concessão de subsídios, os serviços competentes elaboraram também o "Manual dos trabalhadores da escola", orientando as escolas subsidiadas para criarem o "grupo de trabalho de fiscalização de subsídios atribuídos às escolas", exigindo que os subsídios sejam aplicados de acordo com o "princípio de uso exclusivo dos subsídios". Por outro lado, procedeu-se também à regulamentação dos procedimentos de alteração ou cancelamento de projectos ou actividades subsidiadas e dos requisitos de reembolso, à regulamentação dos requisitos de execução e fiscalização dos projectos beneficiados, exigindo a apresentação de relatórios intercalares relativos à concessão de subsídios e dos documentos comprovativos dos relatórios, entre outros requisitos. Mais, através do registo por classificação dos itens, das orientações sobre a alteração/cancelamento dos itens subsidiados (incluindo os requisitos para o processamento de reembolso), das instruções de trabalho no âmbito dos procedimentos de consulta de preços/concurso e da respectiva fiscalização, entre outras medidas, reforçou-se a gestão dos riscos de aplicação dos subsídios pelas escolas e do processamento dos reembolsos, reduzindo assim os procedimentos administrativos decorrentes do reembolso, e introduzindo também as consequências da violação dos deveres.

Além disso, os serviços competentes lançaram várias medidas, incluindo a optimização do sistema informático; a introdução de uma "*whitelist*" sobre obras e aquisições de equipamentos, de informações sobre os itens passíveis de obter subsídios que as escolas podem requerer, os preços de referência e os prazos de utilização de cada item, entre outras informações; exigir às escolas que procedam ao registo e à gestão dos respectivos equipamentos informáticos existentes nas escolas, através do "Sistema de registo e gestão dos equipamentos informáticos adquiridos através do subsídio concedido pelo Fundo"; e o desenvolvimento de uma aplicação de telemóvel para efeitos de inspecção dos itens subsidiados, para que o pessoal das escolas, do Fundo Educativo e da Direcção dos Serviços de Educação e de Desenvolvimento da Juventude procedesse, em tempo real, à inspecção e fiscalização *in loco*.

Foi também criada a "Base de dados espacial" que faz interconexão com os dados do sistema de candidatura aos subsídios. A partir do ano escolar de 2022/2023, os projectos de obras e de aquisição de equipamentos apresentados pelas escolas devem estar conectados com os dados da base de dados acima referida, por forma a evitar que as escolas apresentem pedidos repetidos ao Fundo Educativo para o mesmo projecto ou que disponibilizem, de forma arbitrária, os recursos dos respectivos projectos.

Por outro lado, a criação de uma base de dados dos empreiteiros de obras, definindo as regras para a sua integração, pode fazer com que os empreiteiros que cometam ilegalidades ou irregularidades vejam a sua inscrição na base de dados suspensa ou até mesmo excluída. Até Agosto de 2023, 329 empreiteiros encontravam-se inseridos nesta base de dados. Em relação às obras de edifícios escolares, precedidas de consulta de preços por escrito e cujos orçamentos variam entre as 450 mil e as 2,5 milhões de patacas, as escolas que pretendem beneficiar dos subsídios devem seleccionar, através do sistema e de forma

aleatória, 3 a 10 empreiteiros inscritos na base de dados, iniciando, em seguida e nos termos legais, o respectivo procedimento de consulta de preços por escrito. Além disso, à semelhança da base de dados dos empreiteiros de obras, foi também criada uma base de dados das agências de viagens, sendo que, em relação às actividades de intercâmbio locais ou no exterior, cujo limite do valor orçamentado ou do montante total do subsídio a conceder indicado no sistema em relação ao respectivo item, varia entre as 45 mil e 750 mil patacas, as escolas que pretendem beneficiar dos subsídios devem seleccionar, por si próprias e de forma aleatória, pelo menos, 3 agências de viagens, através do sistema de sorteio dos fornecedores das visitas ao exterior, para dar início ao procedimento de consulta escrita.

Para ajudar o pessoal a compreender o regulamento de financiamento e o conteúdo do referido manual, conhecer correctamente a forma de operação do sistema da concessão de subsídios, executar os trabalhos de fiscalização da aplicação dos subsídios, os serviços competentes procederam à criação de mecanismos de trabalho que se traduzem na elaboração de instruções internas, de regras de impedimento e de relatórios de impedimento para serem cumpridos e utilizados pelo pessoal, reforçando assim a formação do pessoal e a fiscalização interna. Foram também organizadas várias sessões de esclarecimentos e de formação sobre o respectivo sistema informático, que contaram com a participação de pessoal de 65 escolas particulares do ensino não superior.

Tendo em conta que a eficácia das medidas de optimização, uma vez criadas e configuradas, carece realmente de algum tempo para a sua confirmação, e uma vez que os respectivos serviços já responderam activamente às sugestões do CCAC e às solicitações da sociedade, o CCAC considera que a exigência de resultados significativos num curto espaço de tempo não é realista, pelo que decidiu retirar o caso da lista de "olhar em retrospectiva".

(IV)
Optimização das formalidades para adopção de animais

Numa queixa referia-se que depois de ter preenchido um documento relativo à adopção de animais no Canil Municipal do Instituto para os Assuntos Municipais (IAM), o queixoso descobriu que o animal preferido para adopção tinha sido adoptado por outra pessoa, sendo que o IAM respondeu posteriormente que não tinha recebido qualquer pedido de adopção de animais formulado pelo queixoso. O queixoso suspeitou da existência de um tratamento irregular do seu pedido por parte do Canil Municipal, solicitando-se a intervenção do CCAC.

Na sequência da investigação, ficou esclarecido que o Canil Municipal fornece aos interessados na adopção de animais um documento sobre os aspectos a ter em atenção no processo de adopção de animais (adiante designado por "documento das observações"), sendo que neste documento, encontra-se um espaço

para os interessados registarem o número do animal que pretendem adoptar, entre outras informações simples. No caso de se decidir proceder efectivamente à adopção, o Serviço em causa irá apresentar ao requerente um formulário de pedido de serviços de adopção de animais (adiante designado por "formulário de requerimento"), e o requerente deve apresentar formalmente o tal requerimento, entregando também a cópia do seu documento de identificação, entre outras informações, a fim de poder iniciar o respectivo processo de adopção de animais.

No presente caso, o que o queixoso obteve inicialmente no Canil Municipal e no qual preencheu informações foi o "documento das observações", e não o "formulário de requerimento", pelo que, na falta do requerimento e dos documentos necessários, o IAM não deu início a nenhum processo de adopção de animais. Nestes termos, o CCAC não verificou a existência de procedimentos ou actos administrativos, muito menos de ilegalidades ou irregularidades administrativas.

No entanto, após uma análise feita ao "documento das observações", o CCAC considera que a concepção e o conteúdo do espaço em causa para preenchimento de dados podem induzir em erro que se trata de um documento de pedido de adopção de animais. Para além disso, o IAM não dispõe de instruções completas sobre o procedimento e as formalidades de adopção dos animais para que a sociedade possa ter conhecimento, sendo que apenas com base nas instruções dadas oralmente pelo pessoal no local, é provável que o público não fique com o conhecimento completo sobre as formalidades necessárias, o processo de adopção e os critérios de apreciação. Para além disso, há ainda espaço para aperfeiçoar e optimizar o sistema de supervisão de visitas domiciliárias para verificar a qualificação dos adoptantes de animais e o regime de registo dos serviços de atendimento e informação prestados pelo Canil Municipal, etc.

Após a apresentação das sugestões ao IAM, o CCAC obteve uma resposta positiva. Para acompanhar, de forma contínua, a implementação das medidas de melhoramento, o CCAC já incluiu o presente caso na lista de "olhar em restrospectiva", e procederá oportunamente a uma fiscalização subsequente.

Em 2023, o CCAC concluiu ainda os trabalhos de fiscalização subsequente de outros casos:

Casos de fiscalização subsequente concluídos em 2023	Serviços ou órgãos envolvidos	Objectivos a atingir com a fiscalização subsequente	Resultados atingidos com a fiscalização subsequente
Apreciação e verificação da situação de fixação de residência em Macau dos requerentes, de imigração por fixação de residência dos técnicos especializados, e dos elementos do seu agregado	Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau	Acompanhamento do andamento da apreciação da autorização de residência temporária.	O Serviço prestou mais atenção ao respectivo acompanhamento. As decisões de revogação das autorizações de residência temporária foram tomadas na sequência da investigação e confirmação dos factos em causa.
Acompanhamento da matéria relativa à ocupação ilegal de terrenos do Estado	Direcção dos Serviços de Solos e Construção Urbana	Promoção contínua dos procedimentos relativos ao acompanhamento e ao despejo no que respeita à ocupação ilegal dos terrenos do Estado.	O Serviço tratou prioritariamente os casos que envolviam o interesse público, que prejudicavam gravemente a salubridade ambiental ou que constituíam um risco potencial para a segurança do público; atendendo aos recursos humanos disponíveis e aos diversos trabalhos administrativos a realizar, procede-se, anualmente e de forma contínua, a trabalhos de recuperação de alguns terrenos ilegalmente ocupados, para o desenvolvimento urbano de Macau.
Funcionamento da Companhia de Sistemas de Resíduos, Limitada (CSR) no Lote S de Pac On da Taipa	Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental	Optimização das medidas de supervisão sobre a utilização dos recursos públicos pela CSR para o exercício das suas actividades.	O Serviço estabeleceu um mecanismo de fiscalização permanente de forma mensal, nomeadamente através do recurso a medidas como a realização de inspecções surpresa e a elaboração de relatórios periódicos, para efeitos de reforço de supervisão.

IV. Serviços ou órgãos com atitude positiva

O "incentivo à autoconfiança da administração" é uma das linhas de acção governativa do CCAC no âmbito da provedoria de justiça para o ano de 2023. Em relação às queixas que não revelem indícios de ilegalidade, o CCAC ainda assim averigua a legalidade e a razoabilidade dos actos praticados pelos respectivos serviços públicos, sendo que, em relação aos serviços públicos que actuam de acordo com a lei, o CCAC reconhece-os positivamente, fazendo com que os mesmos aumentem a confiança administrativa e prossigam firmemente com actos e práticas administrativas legais, racionais e razoáveis.

Em 2023, o primeiro serviço público que obteve reconhecimento positivo através de ofício do CCAC foi a Direcção dos Serviços de Educação e de Desenvolvimento da Juventude. Estava em causa o conteúdo de um aviso de abertura do concurso para preenchimento de lugares vagos, o qual se incluía expressamente normas destinadas à resolução de problemas estabelecidas de acordo com a lei, o que permitiu ter regras concretas para seguir sempre que surgissem problemas, podendo assim aplicar correctamente as normas dos respectivos documentos normativos no tratamento das queixas apresentadas pelos candidatos.

Em 2023, no exercício das funções de provedoria de justiça, apesar de alguns serviços ou entidades não terem aceite as sugestões do CCAC e, consequentemente, o CCAC ter necessitado de exercer o poder legal de lhes dirigir recomendações e de proceder à comunicação da situação à entidade tutelar, de um modo geral, nas fases de investigação, a maioria dos serviços manifestou uma atitude de cooperação, estando dispostos a colaborar na revisão das situações e a empenhar-se na optimização dos respectivos trabalhos, realizando assim a missão de prossecução do interesse público em conjunto com o CCAC:

Serviços ou órgãos	Assunto	Resposta às sugestões do CCAC	Acompanhamento pelos serviços
Direcção dos Serviços de Educação e de Desenvolvimento da Juventude	Recompensas dadas irregularmente aos formandos por uma entidade privada subsidiada pelo financiamento para a educação contínua	O Serviço procedeu ao tratamento adequado.	Na sequência da investigação, o Serviço confirmou a situação da infracção e excluiu a instituição envolvida do Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo.
Instituto de Acção Social	Acumulação de funções do pessoal	O Serviço procedeu ao tratamento adequado.	O Serviço instaurou o processo disciplinar e aplicou a pena de multa.

Serviços ou órgãos	Assunto	Resposta às sugestões do CCAC	Acompanhamento pelos serviços
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública	Contagem do tempo de serviço prestado pelos trabalhadores para efeitos de promoção na mudança de serviço	O Serviço aceitou as sugestões do CCAC e procedeu ao tratamento adequado.	O Serviço enviou ofícios-circulares a todos os Serviços, esclarecendo sobre a respectiva contagem do tempo de serviço prestado pelos trabalhadores.
Instituto para os Assuntos Municipais	Prorrogação do prazo de execução das obras de sanitários públicos	O Serviço aceitou as sugestões do CCAC e procedeu ao tratamento adequado.	O Serviço já adoptou medidas de melhoramento para reforçar a fiscalização do andamento das obras.
Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água	Verificação das habilitações académicas para o recrutamento de pessoal	O Serviço aceitou as sugestões do CCAC e procedeu ao tratamento adequado.	O Serviço tomou medidas para reforçar a consciência do cumprimento das normas pelos júris, reduzindo a margem de interpretação ampla em relação às condições de candidatura.
Corpo de Polícia de Segurança Pública	Tratamento de um acidente de viação	O Serviço procedeu ao tratamento adequado.	O Serviço procedeu à revisão do mecanismo de prestação de apoio pelos intérpretes-tradutores e tomou medidas para reforçar o rigor dos procedimentos de atendimento ao público.
Corpo de Bombeiros	Distribuição de recursos humanos no âmbito da organização de procedimentos de promoção de pessoal	O Serviço aceitou as sugestões do CCAC e procedeu ao tratamento adequado.	O Serviço procedeu à revisão do calendário de realização dos procedimentos de promoção e do rigor na distribuição dos recursos humanos, com vista a assegurar a imparcialidade e a justiça entre o pessoal de júri e os candidatos.
Fundo para o Desenvolvimento das Ciências e da Tecnologia	Concessão de apoios financeiros	O Serviço aceitou as sugestões do CCAC e procedeu ao tratamento adequado.	O Serviço tomou as respectivas medidas, no sentido de exigir às escolas que procedessem ao pagamento dos subsídios aos formadores, de proceder à optimização dos procedimentos de gestão dos projectos, e de elevar a eficácia de trabalho do pessoal.