

第 42 期

## 第二組

澳門特別行政區公報  
由第一組及第二組組成

二零一二年十月十九日，星期五



Número 42

## II

SÉRIE

do *Boletim Oficial* da Região Administrativa  
Especial de Macau, constituído pelas séries I e II

Sexta-feira, 19 de Outubro de 2012

# 澳門特別行政區公報 BOLETIM OFICIAL DA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

## 副 刊 SUPLEMENTO

### 目 錄

#### 澳門特別行政區

##### 廉政公署佈告：

2011年澳門廉政公署工作報告。..... 12436

### SUMÁRIO

#### REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

##### Comissariado contra a Corrupção:

Relatório de Actividades do Comissariado contra a Cor-  
rupção de Macau, relativo ao ano de 2011. .... 12436

# 政府機關通告及公告 AVISOS E ANÚNCIOS OFICIAIS

## 澳門特別行政區

## REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

2011

2011

### 澳門廉政公署工作報告

### RELATÓRIO DE ACTIVIDADES DO COMISSARIADO CONTRA A CORRUPÇÃO DE MACAU

#### 目錄

#### ÍNDICE

引言.....	12437	<b>PREÂMBULO</b> .....	12437
<b>第一部分 個案處理總體情況</b> .....	12439	<b>SECÇÃO I — SITUAÇÃO GERAL DE TRATAMENTO DOS PROCESSOS</b> .....	12439
一、收案數字.....	12439	I. Número de queixas recebidas.....	12439
二、案件處理情況.....	12443	II. Situação de tratamento dos casos .....	12443
<b>第二部分 反貪工作</b> .....	12444	<b>SECÇÃO II — COMBATE À CORRUPÇÃO</b> .....	12444
一、舉報及立案數字.....	12444	I. Número de denúncias e de processos instruídos..	12444
二、經「公署」偵辦的部分案件撮要.....	12445	II. Sumário de alguns casos investigados pelo CCAC.....	12445
三、跨境案件協查及司法協助.....	12454	III. Cooperação transfronteiriça e cooperação judiciária.....	12454
<b>第三部分 行政申訴</b> .....	12454	<b>SECÇÃO III — PROVEDORIA DE JUSTIÇA</b> .....	12454
一、概述.....	12454	I. Introdução.....	12454
二、求助個案的數目及性質.....	12455	II. Quantidade de casos, pedidos de apoio e sua natureza .....	12455
三、開立陳訴卷宗、調查分析及發出勸喻.....	12461	III. Instrução de processo, investigação, análise e emissão de recomendações.....	12461
四、部分行政申訴個案撮要.....	12462	IV. Sumário de alguns casos da Provedoria de Justiça ...	12462
<b>第四部分 其他事項</b> .....	12491	<b>SECÇÃO IV — OUTROS ASSUNTOS</b> .....	12491
一、財產申報工作.....	12491	I. Trabalho relativo à declaração de rendimentos e interesses patrimoniais .....	12491
二、培訓及交流活動.....	12492	II. Acções de formação e intercâmbio.....	12492
三、立法會一般性通過修改《澳門特別行政區廉政公署組織法》及《財產申報》法案.....	12496	III. Propostas de alteração da Lei do Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau e da Lei de «Declaração de Rendimentos e Interesses Patrimoniais» aprovadas na generalidade pela Assembleia Legislativa.....	12496
<b>第五部分 廉潔推廣活動及社區關係</b> .....	12499	<b>SECÇÃO V — ACTIVIDADES DE SENSIBILIZAÇÃO E RELAÇÕES COMUNITÁRIAS</b> .....	12499
一、倡廉教育工作.....	12499	I. Sensibilização para a integridade.....	12499
二、社區推廣工作.....	12506	II. Acções de promoção comunitária.....	12506

三、其他宣傳教育工作 .....	12507	III. Outras acções de sensibilização.....	12507
四、聯繫和交流.....	12508	IV. Contactos e Intercâmbio.....	12508
<b>第六部分 附件.....</b>	<b>12510</b>	<b>SECÇÃO VI — ANEXOS.....</b>	<b>12510</b>
附件一 「公署」向行政長官提交的法律意見書 —— 「關於某類退休人士按3月28日第2/2011號法律領取房屋津貼的法律分析報告」 .....	12510	Anexo I — Parecer jurídico submetido ao Chefe do Executivo pelo CCAC — Parecer jurídico sobre o direito ao subsídio de residência de um determinado grupo de aposentados nos termos da Lei n.º 2/2011, de 28 de Março .....	12510
附件二 「公署」發出的部分勸喻及調查報告.....	12530	Anexo II — Alguns relatórios de investigação concluídos e recomendações emitidas pelo CCAC.....	12530
1. 「澳門理工學院」在架構與運作上各種問題的綜合報告 .....	12531	1. Relatório síntese sobre várias questões relacionadas com a estrutura orgânica e o funcionamento do Instituto Politécnico de Macau.....	12531
2. 關於投訴「港務局」轄下單位的人員管理的調查及分析報告 .....	12638	2. Relatório de investigação e análise da queixa sobre a gestão de pessoal de uma subunidade da Capitania dos Portos.....	12638
3. 前臨時澳門市政局批出十幅永久墓地事件的調查報告 .....	12656	3. Relatório de Investigação sobre a atribuição de dez sepulturas perpétuas pela ex-Câmara Municipal de Macau Provisória.....	12656
附件三 廉政公署處理陳訴（陳述、投訴及舉報）流程圖.....	12739	Anexo III — Fluxograma sobre o Processo de Tratamento de Queixas e Participações.....	12739

## 引言

按照8月14日第10/2000號法律（《澳門特別行政區廉政公署組織法》）第15條的規定，廉政專員須於每年3月31日前向行政長官提交上一年度的工作報告。關於2011年的工作情況，我們歸納為：恪守本職，懲防兼顧，穩中求進。

在反貪方面，「公署」堅持打擊與預防雙管齊下的方針。對於貪腐行為，有據必查，嚴厲打擊。2011年「公署」調查的個案超過100宗，公營及私營部門的賄賂案立案數字皆有增加，顯示了澳門社會對守法、建立廉潔社會及公平營商的意識日漸提高，對公平價值的追求日益強烈。

在此值得指出兩點：

- (1) 具名投訴的個案首次錄得明顯增幅，佔全年收案數字

## PREÂMBULO

Nos termos do artigo 15.º da Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto, Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção, o Comissário contra a Corrupção apresenta ao Chefe do Executivo, até 31 de Março de cada ano, um relatório das suas actividades relativas ao ano anterior. Relativamente ao trabalho realizado em 2011, concluímos o seguinte: o Comissariado conseguiu: (1) cumprir eficazmente as funções que lhe foram atribuídas; (2) reforçar a eficácia na prevenção e punição do crime; e (3) evoluir na estabilidade.

Na área do combate à corrupção, o CCAC tomou uma posição de firmeza quer no combate quer na prevenção da corrupção. Por outro lado, o CCAC tem combatido de forma rigorosa os casos que revelam provas da prática da corrupção. Durante o ano de 2011, os casos investigados pelos Serviços contra a Corrupção totalizaram mais de uma centena e, nos casos de corrupção nos sectores público e privado, registou-se igualmente um aumento, tudo isto significando que há uma maior sensibilização e um forte desejo junto da população em geral sobre a importância do estrito cumprimento da lei, da construção de uma sociedade íntegra e da criação de um ambiente empresarial justo.

Há dois aspectos que merecem especial consideração:

- (1) No número de casos apresentados com identificação do queixoso registou-se um aumento significativo, representando uma percentagem de 60% do total das queixas recebidas durante o ano de 2011, o que revela um maior interesse de participação e uma maior consciência sobre a importância da construção

的60%，這表明了市民敢於挺身舉報及投訴，對貪污的容忍度下降及要求建立廉潔公平的社會。

(2) 預防及遏止私營部門賄賂行為的法律生效近兩年，舉報及查詢數字都有明顯增幅，這印證了業界及市民對法律的認識日益提高，越來越重視公平營商環境的重要性。

在行政申訴方面，2011年「公署」處理近千宗的陳情與投訴，對行政體系在運作上所面對的問題、影響行政效率的因素、引起民怨的原委、授人以柄的事宜，「公署」基本上掌握各種綜合資料。歸納總結、汲取教訓、破舊立新是打破目前困局的應有思維。制度不全及管理水平欠佳始終是引發問題的主因之一。

在宣傳教育方面，一如既往，「公署」投入不少人力及物力資源，過去一年實行深入社區，走訪社團的宣傳策略，廣泛宣傳廉潔及守法的意識，弘揚公平營商的理念。在2011年，「公署」共舉辦近400場的講座及座談會，參加人數超過25,000人，包括公務員、青少年學生、商業機構的僱員及市民大眾。這種部署基本上符合《聯合國反腐敗公約》第5條第1款<sup>1</sup>及第12條<sup>2</sup>的規定。宣傳教育乃反貪倡廉的其中一個不可或缺的環節，所謂預防勝於治療不無道理。事實上，廉政監察部門本身的角

<sup>1</sup> 該款的內容為：「一、各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，制訂和執行或者堅持有效而協調的反腐敗政策，這些政策應當促進社會參與，並體現法治、妥善管理公共事務和公共財產、廉正、透明度和問責制的原則。」

<sup>2</sup> 該條文規定：「一、各締約國均應當根據本國法律的基本原則採取措施，防止涉及私營部門的腐敗，加強私營部門的會計和審計標準，並酌情對不遵守措施的行為規定有效、適度而且具有警戒性的民事、行政或者刑事處罰。」

二、為達到這些目的而採取的措施可以包括下列內容：

(一) 促進執法機構與有關私營實體之間的合作；

(二) 促進制訂各種旨在維護有關私營實體操守的標準和程序，其中既包括正確、誠實和妥善從事商業活動和所有相關職業活動並防

de uma sociedade íntegra por parte da população em geral, a qual se mostra menos tolerante no que respeita aos actos de corrupção.

(2) Decorridos quase dois anos sobre a entrada em vigor da Lei de Prevenção e Repressão da Corrupção no Sector Privado, verificou-se um aumento significativo no número de queixas/participações e de pedidos de consulta. Isto significa que tanto o sector privado como a população em geral têm aumentado os seus conhecimentos jurídicos e atribuído uma importância cada vez maior à criação de um ambiente empresarial justo.

No âmbito da Provedoria de Justiça foram recebidas cerca de 1.000 queixas e participações em 2011, o que permitiu ao CCAC tomar conhecimento das diversas situações, nomeadamente os problemas detectados no funcionamento do aparelho administrativo, factores que afectam a eficiência administrativa, causas do descontentamento da população e situações susceptíveis de serem alvo de queixa. A fim de ultrapassar as dificuldades com que se depara actualmente a Administração, tem-se em mente os passos que se seguem: rever o que foi feito para tirar conclusões, aprender com as lições do passado e afastar o que é obsoleto para adoptar novas e boas práticas. Um sistema imperfeito e o nível de gestão insatisfatório constituem sempre factores determinantes na origem dos problemas.

No âmbito dos trabalhos de sensibilização, o CCAC continuou a reforçar os seus recursos humanos e materiais, tendo em 2011 reforçado as contactos com bairros comunitários e feito as promoções junto das associações no sentido de incutir valores como a integridade e o cumprimento da lei, bem como promover a importância da construção de uma sociedade íntegra com um ambiente empresarial íntegro e justo. Foram organizadas, em 2011, cerca de 400 palestras e colóquios, contando com a participação de mais de 25.000 pessoas, incluindo funcionários públicos, alunos, empregados de instituições comerciais e a população em geral. O planeamento desenvolvido pelo CCAC corresponde basicamente ao disposto do artigo 5.º, n.º 1<sup>1</sup> e do artigo 12.º<sup>2</sup> da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. A sensibilização é parte integrante e imprescindível dos tra-

<sup>1</sup> Teor do referido artigo: «1. Cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu ordenamento jurídico, desenvolver e aplicar ou manter políticas de prevenção e de combate à corrupção eficazes e coordenadas, que promovam a participação da sociedade e reflectam os princípios do Estado de Direito, da boa gestão dos assuntos e bens públicos, da integridade, da transparência e da responsabilidade.»

<sup>2</sup> O referido artigo dispõe que: «1. Cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, adoptar medidas para prevenir a corrupção que envolva o sector privado, reforçar as normas de contabilidade e auditoria no sector privado e, quando adequado, prever sanções civis, administrativas ou penais eficazes, proporcionais e dissuasivas, em caso de incumprimento dessas medidas.»

2. As medidas para alcançar estes objectivos poderão, nomeadamente, incluir:

a) A promoção da cooperação entre os serviços de detecção e de repressão e as entidades privadas pertinentes;

b) A promoção da elaboração de normas e procedimentos destinados a preservar a integridade das entidades privadas pertinentes, nomeadamente, códigos de conduta para o correcto, digno e adequado exercício das actividades económicas e de todas as profissões pertinentes, bem como para prevenir conflitos de interesses e promover a aplicação de

色與定位亦需與時俱進，好比醫院的傳統概念，過去首重治病施藥，但現代概念的醫院已負起常規性檢測健康及病理的功能，以收預防之效。

面向社會，廣納民意，穩中求進，是「公署」在履行職責的部署。加強與民間社團的合作，爭取社會的支持和參與，是建立廉潔社會的關鍵因素之一。「公署」將一如既往，按既定的方針及政策，為建立廉潔及公平社會、為全力推行反腐倡廉的工作而繼續努力。

二零一二年三月。

廉政專員

馮文莊

## 第一部分

### 個案處理總體情況

#### 一、收案數字

2011年廉政公署（下稱「公署」）共處理916宗個案（全年收案共804宗，2010年轉移的案件有112宗），與2010年的681宗收案數字比較，整體收案數字有輕微上升。

止利益衝突的行為守則，也包括在企業之間以及企業與國家的合同關係中促進良好商業慣例的採用的行為守則；

（三）增進私營實體透明度，包括酌情採取措施鑒定參與公司的設立和管理的法人和自然人的身份；

（四）防止濫用對私營實體的管理程序，包括公共機關對商業活動給予補貼和頒發許可證的程序；

（五）在合理的期限內，對原公職人員的職業活動或者對公職人員辭職或者退休後在私營部門的任職進行適當的限制，以防止利益衝突，只要這種活動或者任職同這些公職人員任期內曾經擔任或者監管的職能直接有關；

（六）確保私營企業根據其結構和規模實行有助於預防和發現腐敗的充分內部審計控制，並確保這種私營企業的賬目和必要的財務報表符合適當的審計和核證程序。」

balhos do combate à corrupção e promoção da integridade. Daí que o ditado popular «É sempre melhor prevenir do que remediar» tenha aqui a sua perfeita aplicação. Na realidade, o papel e a posição de uma entidade fiscalizadora deve ser actualizado acompanhando o progresso social. À imagem do que acontece com os conceitos hospitalares, o conceito tradicional, que dava prioridade aos remédios para tratar as doenças, deu lugar a um conceito moderno onde o hospital passou a dar prioridade ao exame físico regular com o objectivo prioritário de prevenir.

Penetrar na comunidade, auscultar as opiniões dos diversos quadrantes e desenvolver os trabalhos progressivamente são as estratégias do CCAC no cumprimento das suas funções. A par disso, para a construção de uma sociedade íntegra, o reforço da cooperação com as associações e a obtenção do apoio e participação dos cidadãos são elementos-chave. O CCAC continuará, como sempre e segundo a orientação e a política definida, a dedicar-se a desenvolver os trabalhos de combate à corrupção e promoção da integridade, em prol da construção de uma sociedade íntegra e justa.

Em Março de 2012.

O Comissário contra a Corrupção  
Fong Man Chong

## SECÇÃO I

### SITUAÇÃO GERAL DE TRATAMENTO DOS PROCESSOS

#### I. Número de queixas recebidas

Em 2011, o Comissariado contra a Corrupção (adiante designado por CCAC) tratou um total de 916 casos (804 foram recebidos ao longo do ano e 112 transitaram do ano anterior, ou seja do ano de 2010). Em comparação com os dados referentes ao ano de 2010, em que se registou um total de 681 casos, verificou-se um ligeiro acréscimo.

*boas práticas comerciais nas relações entre as empresas e nas relações contratuais destas com o Estado;*

*c) A promoção da transparência entre as entidades privadas, incluindo, quando adequado, através de medidas relativas à identidade das pessoas singulares e colectivas que participam na constituição e gestão de sociedades;*

*d) A prevenção do uso abusivo dos procedimentos que regem as entidades privadas, incluindo dos procedimentos para a atribuição de subsídios e a concessão de licenças por parte das autoridades públicas para o exercício de actividades comerciais;*

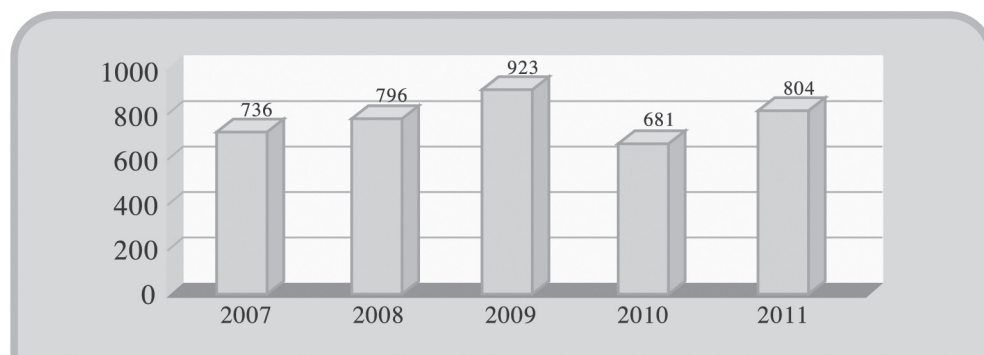
*e) A prevenção de conflitos de interesses através da imposição de restrições, quando adequado e durante um prazo razoável, ao exercício de actividades profissionais por parte de antigos funcionários públicos ou ao emprego de funcionários públicos no sector privado após a sua demissão ou reforma, sempre que tais actividades ou emprego estejam directamente relacionados com as funções desempenhadas por, ou sob a supervisão, desses antigos funcionários públicos quando estavam em funções;*

*f) A garantia que as empresas privadas, tendo em conta a sua estrutura e dimensão, efectuem um número suficiente de auditorias internas para auxiliar a prevenir e a detectar actos de corrupção e que as contas e as demonstrações financeiras obrigatórias dessas empresas privadas são objecto de procedimentos adequados de auditoria e de certificação.»*

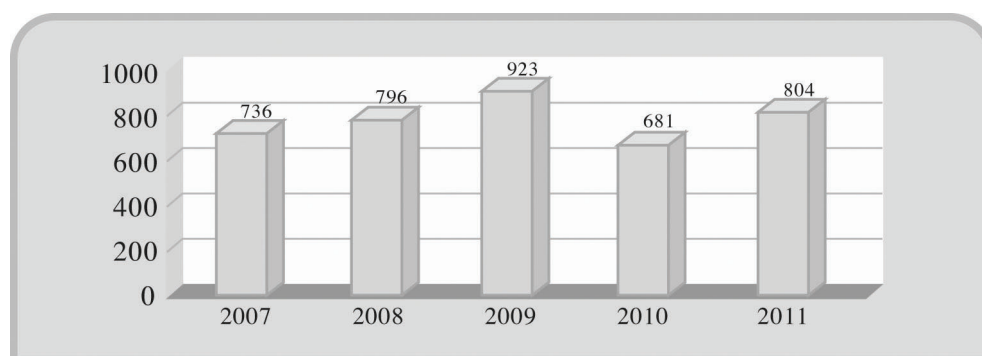
另一方面，行政申訴的投訴個案較去年輕微下降。但從投訴的內容及質素考慮，投訴水平見上升的趨勢，大部份投訴人願意提供具體資料及真實身份，並明確指出投訴的目的及對行政部門的要求。

Por outro lado, registou-se, em 2011, uma ligeira diminuição de queixas de natureza administrativa. Ao fazer uma ponderação sobre o conteúdo e a qualidade das queixas apresentadas, verifica-se que houve uma tendência para o aumento da qualidade das mesmas, a maior parte dos queixosos aceitaram disponibilizar os seus dados pessoais bem como os dados de identificação, indicando claramente o motivo da queixa apresentada e as suas exigências e pretensões junto dos serviços públicos.

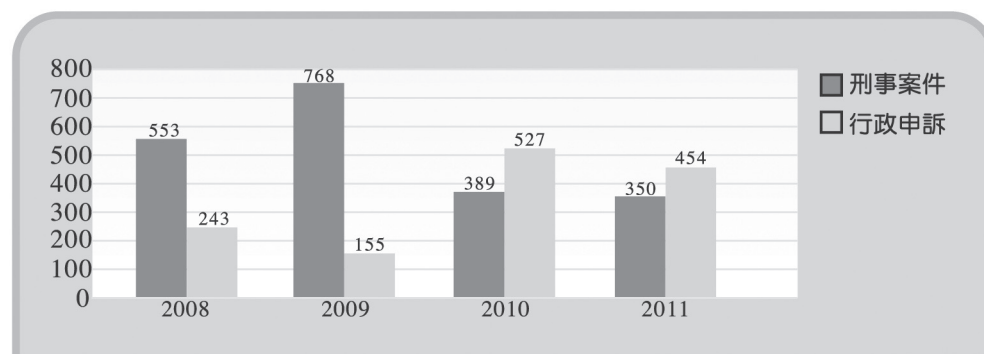
2007-2011年收案數字趨勢



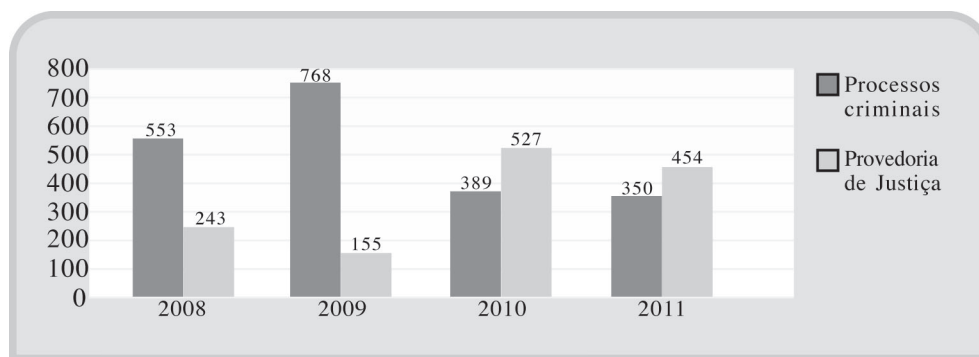
EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE QUEIXAS RECEBIDAS ENTRE 2007 E 2011



2008-2011年收案類別比較



## CLASSIFICAÇÃO DAS QUEIXAS RECEBIDAS ENTRE 2008 E 2011



在2011年收到的804宗個案中，由「公署」主動跟進的案  
件有5宗，協查案件有13宗，其他案件均由市民舉報，其中具  
名或願意提供個人資料的投訴有482宗，請求匿名或匿名的投  
訴則有293宗，這說明了市民願意舉報及維權的意識有顯著提  
高，對貪污的容忍度大大降低。

De entre os 804 casos registados em 2011, 5 foram investiga-  
dos por iniciativa do Comissariado, 13 foram investigados por  
solicitações de autoridades do exterior, e os restantes no segui-  
mento de queixas apresentadas por cidadãos. Destes, 482 casos  
foram apresentados com identificação do queixoso ou com a  
disponibilização de contactos para prestação de informações  
adicionais, enquanto 293 foram queixas anónimas ou com pedi-  
dos de confidencialidade sobre a identidade do queixoso. Os da-  
dos ora apresentados, revelam um maior interesse de participa-  
ção e uma consciência sobre a importância da salvaguarda dos  
direitos e interesses por parte da população em geral, a qual se  
mostra menos tolerante no que respeita aos actos de corrupção.

## 2009-2011年收案數字比較（按來源界定）

收案途徑		2009		2010		2011	
		數量	百分比	數量	百分比	數量	百分比
市民舉報	請求匿名或匿名的投訴	443	48.0%	385	56.5%	293	36.4%
	具名或願意提供個人資料之投訴	423	45.8%	275	40.4%	482	60%
公共機關轉介 / 舉報		30	3.3%	0	0%	11	1.4%
協查案件		13	1.4%	17	2.5%	13	1.6%
司法機關立案偵查		4	0.4%	0	0%	0	0%
「公署」主動跟進		10	1.1%	4	0.6%	5	0.6%
收案總數		923	100%	681	100%	804	100%

QUADRO COMPARATIVO DAS QUEIXAS ENTRE 2009 E 2011  
(segundo a origem)

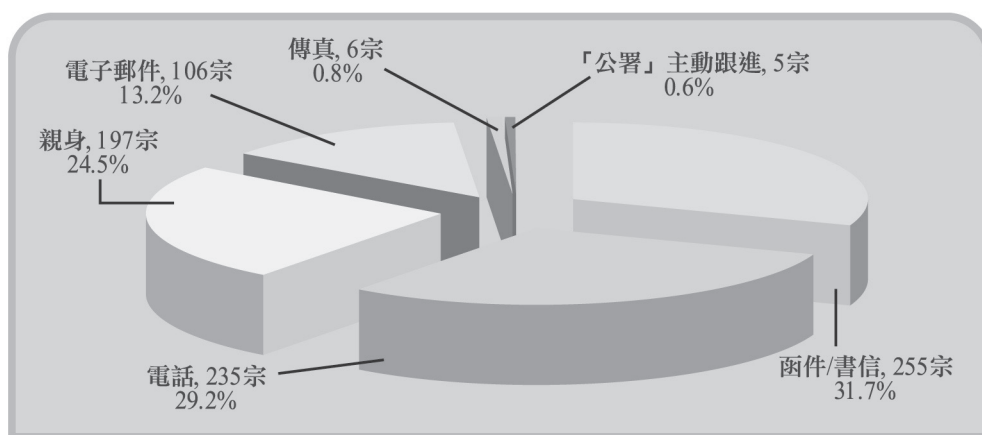
Origem		2009		2010		2011	
		Total	Percentagem	Total	Percentagem	Total	Percentagem
Participações dos cidadãos	Queixas anónimas	443	48,0%	385	56,5%	293	36,4%

Origem		2009		2010		2011	
		Total	Percentagem	Total	Percentagem	Total	Percentagem
Participações dos cidadãos	Queixas com identificação ou disponibilização de contactos para prestação de informações adicionais	423	45,8%	275	40,4%	482	60%
Casos remetidos/participação por entidades públicas		30	3,3%	0	0%	11	1,4%
Casos remetidos por autoridades exteriores		13	1,4%	17	2,5%	13	1,6%
Casos com abertura de inquérito pelos órgãos judiciais		4	0,4%	0	0%	0	0%
Intervenção por iniciativa do CCAC		10	1,1%	4	0,6%	5	0,6%
<b>Total</b>		<b>923</b>	<b>100%</b>	<b>681</b>	<b>100%</b>	<b>804</b>	<b>100%</b>

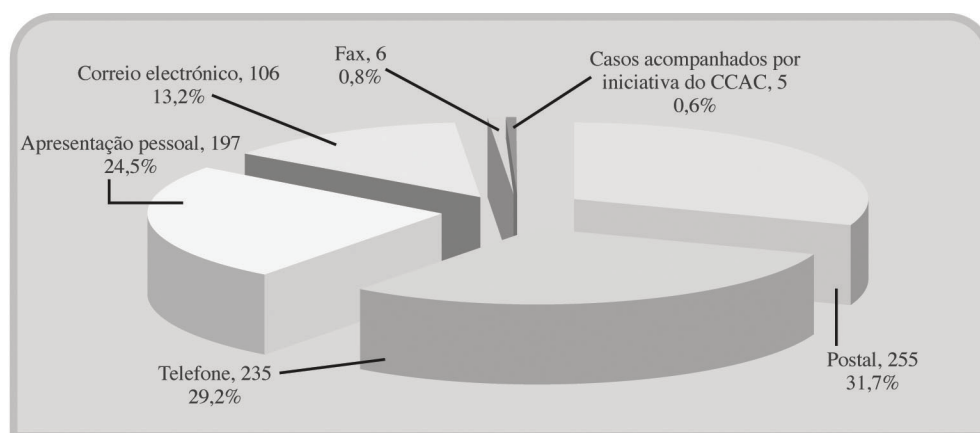
2011年，市民向「公署」舉報的途徑仍一如往年，以函件及電話為主（共490宗），兩者總計佔全年收案數字的60.9%，而選擇親身向「公署」舉報的有197宗，佔總收案數字的24.5%。

À semelhança dos anos anteriores, o meio de participação/peido de apoio mais utilizado em 2011 foi a carta e o telefone (490 queixas foram recebidas através destes dois meios), representando uma percentagem de 60,9% do total das queixas recebidas, sendo 24,5% (197 queixas) a percentagem de queixas apresentadas pessoalmente nas instalações do Comissariado.

2011年收案數字構成（按收案方式界定）



QUEIXAS RECEBIDAS EM 2011  
(segundo a forma de apresentação)





## 2009-2011年收案數字比較（按收案方式界定）

收案方式	2009		2010		2011	
	數量	百分比	數量	百分比	數量	百分比
函件/書信	360	39.0%	256	37.6%	255 <sup>3</sup>	31.7%
電話	267	28.9%	164	24.0%	235	29.2%
親身	154	16.7%	155	22.8%	197	24.5%
電子郵件	116	12.6%	96	14.1%	106	13.2%
傳真	12	1.3%	6	0.9%	6	0.8%
司法機關立案偵查	4	0.4%	0	0%	0	0%
「公署」主動跟進	10	1.1%	4	0.6%	5	0.6%
<b>收案總數</b>	<b>923</b>	<b>100%</b>	<b>681</b>	<b>100%</b>	<b>804</b>	<b>100%</b>

**QUADRO COMPARATIVO DAS QUEIXAS RECEBIDAS ENTRE 2009 E 2011**  
(segundo a forma de apresentação)

Meio utilizado na apresentação da queixa	2009		2010		2011	
	Total	Percentagem	Total	Percentagem	Total	Percentagem
Postal	360	39,0%	256	37,6%	255 <sup>3</sup>	31,7%
Telefone	267	28,9%	164	24,0%	235	29,2%
Apresentação pessoal	154	16,7%	155	22,8%	197	24,5%
Correio electrónico	116	12,6%	96	14,1%	106	13,2%
Fax	12	1,3%	6	0,9%	6	0,8%
Casos com abertura de inquérito pelos órgãos judiciais	4	0,4%	0	0%	0	0%
Casos acompanhados por iniciativa do CCAC	10	1,1%	4	0,6%	5	0,6%
<b>Total</b>	<b>923</b>	<b>100%</b>	<b>681</b>	<b>100%</b>	<b>804</b>	<b>100%</b>

## 二、案件處理情況

在2011年接獲的804宗案件中，119宗由於不屬「公署」職權或資料不足而無法跟進，佔全年收案總數一成以上。

## II. Situação de tratamento dos casos

Das 804 queixas recebidas em 2011, 119 não reuniram condições para serem investigadas, ou por não caberem na competência do Comissariado, ou por insuficiência das informações fornecidas, o que representa mais de 10% do total das queixas.

<sup>3</sup> 其中13宗為外地請求協助的個案。

<sup>3</sup> Dos quais, 13 são investigações solicitadas por autoridades do exterior.

## 2011年收案處理情況

處理情況		數量	百分比
具條件處理	開立調查卷宗	575	71.5%
	非正式途徑處理	110	13.7%
未具足夠條件處理		119	14.8%
總計		<b>804</b>	<b>100%</b>

## SITUAÇÃO DO TRATAMENTO DAS QUEIXAS RECEBIDAS EM 2011

Situação do tratamento		Total	Porcentagem
Queixas com condições para serem investigadas	Com instrução de processo	575	71,5%
	Por meios informais	110	13,7%
Queixas sem condições para serem investigadas		119	14,8%
Total		<b>804</b>	<b>100%</b>

2011年「公署」開立調查卷宗共575宗，其中刑事案件112宗、行政申訴案件463宗。在刑事方面，截至2011年12月，共有64宗案件已完成偵查，分別移送檢察院或作歸檔處理。

在行政申訴方面，2011年開立的調查卷宗共有463宗，加上2010年轉入的85個個案，全年須處理個案共有548宗，當中有453宗已完成處理並存檔。經初步調查後未發現行政違法 / 失當跡象的個案有232宗。

另外，「公署」全年收到不同性質的查詢個案達1,391宗，其中在刑事或涉及刑事方面的查詢為958宗，屬行政申訴方面的查詢為433宗。

## 第二部分 反貪工作

### 一、舉報及立案數字

2011年「公署」收到涉及刑事性質的舉報案件共398宗<sup>4</sup>，

<sup>4</sup> 部分投訴同時具行政違法及刑事舉報的內容，故一宗投訴案可引致開立刑事調查卷宗及行政申訴卷宗。

Em 2011, foram instruídos 575 processos, sendo 112 de natureza criminal e 463 de natureza administrativa. Até Dezembro de 2011, foram concluídos 64 processos, tendo os mesmos sido encaminhado para o Ministério Público ou arquivados.

No âmbito da Provedoria de Justiça, foram recebidos 463 queixas e participações em 2011. Somados os 85 casos transitados de 2010, os casos tratados no ano de 2011 totalizam 548, dos quais, 453 foram dados por concluídos e arquivados. A par disso, foram 232 os casos que, após a realização da respectiva análise preliminar, não apresentaram indícios de qualquer ilegalidade ou irregularidade administrativa.

O Comissariado recebeu ainda, em 2011, 1.391 pedidos de consulta sobre diferentes matérias, sendo 958 relacionados com matéria criminal e 433 relacionados com matéria administrativa.

## SECÇÃO II COMBATE À CORRUPÇÃO

### I. Número de denúncias e de processos instruídos

Durante o ano de 2011, foram registados 398 casos<sup>4</sup> de incidência criminal. Destes, 262 reuniram condições para serem

<sup>4</sup> Algumas participações têm simultaneamente natureza criminal e administrativa, pelo que podem ser instruídos processos de investigação criminal e de provedoria de justiça em resultado da mesma participação.

當中具備條件作初步處理的刑事舉報案件有262宗，加上前一年轉入的49個卷宗，全年共須處理刑事舉報案共311宗。

2011年開立112宗調查卷宗，與2010年的88宗相比有所增加，主要是私營部門的賄賂案舉報數字增加所致，開立調查卷宗共45宗。

在刑事方面，截至2011年12月，共有64宗案件已完成偵查，分別移送檢察院或作歸檔處理。

preliminarmente investigados. Juntando os 49 casos transitados do ano anterior, totalizaram-se 311 casos.

Dos casos preliminarmente investigados, 112 foram instruídos, apresentando um crescimento relativamente aos 88 casos registados em 2010. O crescimento registado tem na sua origem o aumento do número de participações alusivas à corrupção no sector privado, perfazendo um total de 45 casos instruídos.

Na área do combate à corrupção, foram dados como findos, até Dezembro de 2011, 64 processos, dos quais alguns foram encaminhados para o Ministério Público e outros arquivados.

**2009-2011 年刑事案收案統計比較表**

統計數據	2009	2010	2011
收案總數	923	681	804
刑事舉報	768	389	398
具條件處理的刑事案	107	133	182
開立調查卷宗	44	88	112

**ESTATÍSTICA DOS CASOS DE INCIDÊNCIA CRIMINAL RECEBIDOS ENTRE 2009 E 2011**

Casos	2009	2010	2011
Total de casos recebidos	923	681	804
Casos de incidência criminal	768	389	398
Casos com condições para serem preliminarmente investigados	107	133	182
Processos instruídos	44	88	112

**二、經「公署」偵辦的部分案件撮要**

**個案一：**

涉案人為文化局的一名領導，涉嫌利用職權違反職務上應遵守的無私及保密義務，在多次招標程序中故意向其親屬透露其他競投者的報價，並藉修改有關建議書為由，使其親屬的公司能調整競投報價，順利取得文化局所屬機構日常維修服務的判給。嫌犯還多次違反必須迴避的規定，參與其親屬公司有份競投的判給程序。此外，該名領導人員也涉嫌在發展文化產業方面有不規則的行為。

**II. Sumário de alguns casos investigados pelo CCAC**

**Caso 1:**

Uma chefia do Instituto Cultural ter-se-á alegadamente aproveitado do seu poder, violando os deveres de isenção e de sigilo inerentes às suas funções, e dolosamente disponibilizado a um seu familiar dados constantes das propostas de candidatura de outros concorrentes em vários concursos públicos. Sob o pretexto da necessidade de alterar a proposta que tinha sido submetida, a empresa do familiar desta chefia conseguiu reajustar os preços propostos, acabando por lhe ser adjudicados contratos de prestação de serviços de manutenção das instituições subordinadas ao Instituto Cultural. O suspeito terá repetidamente violado as normas do regime de impedimentos, participando várias vezes em processos de adjudicação de contratos, dos quais a empresa do seu familiar também fazia parte. Para além disso, a chefia em causa terá também praticado outras irregularidades no âmbito das indústrias culturais.

經調查搜證後，「公署」拘捕了嫌犯並將案件移送檢察院處理。經分析案情及證據後，檢察院認為有強烈的跡象顯示案中嫌犯已涉嫌觸犯濫用職權等罪名，故向法官建議並獲准對其採取強制措施，包括身份資料及居所之書錄、提交擔保金、禁止接觸相關人士等。

#### 個案二：

「公署」接獲舉報，指懷疑有清洗黑錢的情況存在。

基於未有跡象顯示涉及「公署」職權內的貪污及與公務員有關的欺詐行為，故將針對涉嫌人有關清洗黑錢的投訴資料轉介予金融情報辦公室；同時將調查期間所發現的、涉及治安警察局某警員所作出的違紀行為向治安警察局通報。

其後，「公署」接獲治安警察局通知，已因應違紀行為對有關警員作出紀律處分。

#### 個案三：

有市民向「公署」舉報，聲稱其朋友懷疑被某公司利用作清洗不法金錢或支付賄款。

根據調查所得，無論是舉報人所指、可能涉及的私營部門的行賄，又或舉報人所認為的具體清洗黑錢方式，均屬其個人推測及懷疑，所推測的犯罪既無事實基礎，亦無具體的事項及對象，所認為的清洗黑錢模式與事實明顯不符。

基於有關舉報並無涉及公務員的貪污及欺詐，雖然可能涉及私營部門的行賄、受賄行為，但事實發生在2008年，即《預防及遏止私營部門賄賂法律》生效前，故「公署」將案件歸檔。

#### 個案四：

「公署」偵破一宗涉及私人領域的賄賂案件，行動中拘捕6名涉案人士，包括2名香港人及4名內地人，其中一人為本澳一間建築公司的管理層人員。

Após a competente investigação e obtenção de provas, o CCAC deteve o arguido e o caso foi encaminhado para o Ministério Público. Após a competente análise do caso e das respectivas provas obtidas pelo Comissariado, o Ministério Público considerou que existiam fortes indícios da prática de crimes por parte daquele, designadamente o crime de abuso de poder. Neste sentido, foi proposta ao juiz e obteve a autorização para a aplicação das respectivas medidas de coacção ao arguido, nomeadamente, o termo de identidade e residência, a prestação de caução e a proibição de contactar determinadas pessoas, entre outras.

#### Caso 2:

Foi recebida pelo Comissariado uma participação sobre alegadas actividades de branqueamento de capitais.

Tendo em conta a inexistência de indícios da prática de crimes de corrupção e de crimes conexos de fraude praticados por funcionários públicos, cuja investigação recai no âmbito das competências deste Comissariado, a parte da denúncia alusiva ao crime de branqueamento de capitais alegadamente praticado pelo suspeito foi encaminhada para o Gabinete de Informação Financeira. Em simultâneo, foram comunicadas ao Corpo de Polícia de Segurança Pública as infracções disciplinares cometidas pelo seu agente, detectadas no decorrer da investigação deste caso.

O Comissariado foi posteriormente notificado pelo Corpo de Polícia de Segurança Pública da aplicação de sanção disciplinar ao agente em causa pela prática das referidas infracções disciplinares.

#### Caso 3:

O Comissariado recebeu uma participação de um cidadão, alegando que o seu amigo teria sido enganado por determinada empresa e se envolvido com branqueamento de capitais ilícitos e pagamento de subornos.

Em resultado das investigações efectuadas, apurou-se que quer a alegação da prática de corrupção activa no sector privado, quer a forma de branqueamento de capitais alegada deveu-se meramente a suspeita do denunciante, carecendo a mesma de fundamento factual. Ademais, demonstrou-se evidente que o modo de branqueamento de capitais alegado não correspondia à realidade.

Tendo em conta que não se verificou a prática de qualquer crime de corrupção ou crime conexo de fraude por parte de funcionários públicos, e que relativamente à eventual prática de crimes de corrupção, passiva ou activa, no sector privado, os factos remontam a 2008, ou seja, antes da entrada em vigor da Lei de Prevenção e Repressão da Corrupção no Sector Privado, o CCAC procedeu ao arquivamento do caso.

#### Caso 4:

O Comissariado detectou um caso de corrupção relacionado com o sector privado, tendo, no âmbito do mesmo, procedido à detenção de seis suspeitos, dois provenientes de Hong Kong e quatro da China Continental, sendo um deles membro da Direcção de uma empresa de construção e fomento predial local.

「公署」根據所掌握的情報，懷疑本澳某建築公司的一名高級職員在招聘地盤工人過程中違反公司規定，利用職權收受不法利益。

「公署」隨即展開調查搜證，並採取行動，拘捕了6名涉案人士。證據顯示上述建築公司的一名高級職員違反公司的規定，透過5名外地勞工組長在內地招募勞工，向每人索取約澳門幣2千元至4千元作為入職條件，涉嫌觸犯《預防及遏止私營部門賄賂法律》第3條第1款之規定——私營部門的受賄罪。

在調查過程中，「公署」發現有人向外勞假稱以包工形式承包公司工程為由，剋扣每名外勞每天澳門幣50元的費用及部分或全部獎金，作為確保不會隨意解僱他們的條件，以及為他們安排較好工作崗位的費用，有關行為涉嫌觸犯詐騙罪。調查時還揭發有人甚至一直管有外勞出糧銀行戶口的提款卡及密碼。此外，更發現有人以暴力或解僱手段威脅，強迫外勞每月支付金錢，涉嫌觸犯脅迫罪。

本案涉及被索取入職費、剋扣工資及獎金的外勞人數約為70人，涉及總金額估計約為澳門幣70萬元。「公署」將案件移送檢察院處理。

#### 個案五：

「公署」接獲某公司員工投訴，指公司拖欠幾個月的「花紅」，而公司老闆表示已將有關「花紅」給予公司的一名主管人員發放，投訴人懷疑該名主管涉嫌貪污。

經調查後，發現該公司授權一名主管全權負責分配「花紅」，該名主管有權決定每名員工獲分配「花紅」的金額，甚至決定不向哪一名員工發出「花紅」。由於被投訴人在分配「花紅」上沒有任何得益及沒有違反職務上的義務，因此投訴所指的貪污並不成立，故「公署」將案件歸檔。

De acordo com as informações obtidas pelo CCAC, um quadro superior de uma empresa de construção e fomento predial local é suspeito de se ter aproveitado das suas funções para obter vantagens ou benefícios ilícitos durante o recrutamento de operários para o respectivo estaleiro de obras, violando o código de conduta da respectiva empresa.

O CCAC desenvolveu de imediato uma acção de investigação no sentido de obter as necessárias provas, após a qual foram detidos os seis suspeitos. Segundo as provas obtidas, o referido quadro superior da empresa de construção e fomento predial, ao solicitar cerca de MOP 2.000 a MOP 4.000 por pessoa como condição de recrutamento, através de cinco capatazes de trabalhadores não residentes durante o processo de recrutamento de trabalhadores na China Continental, terá violado o código de conduta da sua empresa e praticado o crime de corrupção passiva previsto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei de Prevenção e Repressão da Corrupção no Sector Privado.

Em resultado da investigação, o CCAC descobriu ainda que alguém terá deduzido indevidamente o montante diário de MOP 50 do salário de cada um dos trabalhadores não residentes e se apoderado dos respectivos prémios, na sua totalidade ou em parte, com a falsa promessa de que obteriam, em contrapartida, empregos melhores em projecto de obras adjudicado à empresa e a garantia de não haver despedimento sem justa causa, acto este que consubstancia a prática de crime de burla. No decorrer desta investigação, foi simultaneamente descoberto que alguém terá retido, desde o recrutamento dos trabalhadores não residentes, os cartões de débito destes e ainda obtido os respectivos códigos para aceder às contas bancárias através das quais lhes era pago o salário. Para além disso, foi também descoberto que alguém terá feito ameaças contra a integridade física ou ameaças de despedimento para forçar os trabalhadores não residentes a entregar mensalmente um montante em numerário, acto este que consubstancia a prática de crime de coacção.

Foram cerca de 70 trabalhadores não residentes envolvidos no presente caso de obtenção de vantagens ilícitas em troca de oferta de empregos e de dedução indevida do respectivo salário e prémios, sendo o montante envolvido estimado em cerca de 700 mil patacas, caso este, tem sido encaminhado para o Ministério Público.

#### Caso 5:

Foi recebida neste Comissariado uma queixa de um trabalhador contra a empresa para a qual o mesmo prestava serviço. Segundo a mesma, a empresa teria atrasado o pagamento de um bónus em vários meses. Tendo o empresário em causa afirmado que havia dado o respectivo bónus a um responsável da empresa para atribuição ao trabalhador, este suspeitou da prática de corrupção por parte daquele responsável.

Segundo apurou o CCAC, a empresa havia delegado no referido responsável a atribuição do bónus, tendo este o poder de decidir o montante que cada trabalhador podia auferir ou até a não atribuição do bónus. Tendo em conta que o responsável visado não obteve nenhuma vantagem na atribuição do bónus em causa nem violou os seus deveres funcionais, não se tendo detectado também qualquer prática de corrupção neste caso, o CCAC procedeu ao arquivamento do mesmo.

**個案六：**

「公署」接獲投訴，指A公司保安部經理涉嫌利用職權誇大B保安公司所提供的臨時保安員的工作時數，藉以瞞騙公司為自己取得不法利益。

經調查後，發現A公司與B保安公司就保安範疇上簽定了保安合作協議，B保安公司向A公司提供臨時保安員，而A公司向B保安公司提供一定的費用，保安合同規定了B保安公司以包工形式向A公司提供臨時保安員，同時亦規定了臨時保安員每天工作的最低時數，而A公司保安部經理向公司誇大臨時保安員的工作時數紀錄實際上已包括在最低工時內，並未超出保安合同所規定的工作時數。基於沒有跡象及合理理由懷疑有人收受利益，故「公署」將案件歸檔。

**個案七：**

有投訴指X管理公司承投得Y集團公司的管理項目，Y集團公司向X管理公司發放一筆款項作為獎勵X公司員工的「花紅」，但X管理公司沒有向某些員工發放所指的「花紅」，員工懷疑該公司的職員侵吞了有關款項。

經調查後，發現Y集團公司向X管理公司員工發放「花紅」時，設有附帶條件，發放「花紅」的規則完全由Y集團公司的負責人預先定出，X管理公司必須依循，有部份X管理公司的員工確實不符合預設條件，以至不能獲得有關「花紅」，X管理公司並沒有私下侵吞有關款項。由於本案不存在投訴人所指的犯罪，故已將案件歸檔。

**個案八：**

「公署」接獲舉報，指某娛樂場利用與澳門某博彩公司的合作關係，將駐該娛樂場的「荷官」當作其本身僱用的本地員工，並要求該等員工填寫入職表格及提供個人資料，憑該等資料向人力資源辦公室申請大量外地僱員，並已獲得批准。

**Caso 6:**

O Comissariado recebeu uma denúncia contra um gerente do departamento de segurança de uma empresa, A, segundo a qual este gerente teria burlado a empresa ao registar em excesso o número de horas de trabalho prestado por agentes de segurança temporários fornecidos por uma empresa de segurança, B, no intuito de obter vantagens ilícitas para si próprio.

Após investigação, apurou-se que a empresa A e a empresa de segurança B haviam assinado um contrato de prestação de serviços de segurança, segundo o qual a empresa de segurança B fornecia agentes de segurança temporários à empresa A que, por sua vez, pagava ao primeiro um determinado montante. Como estipulado no respectivo contrato, o fornecimento de agentes de segurança temporários era realizado em regime de tarefa, sendo devido um determinado montante remuneratório por determinado número de horas de trabalho diário prestado pelos agentes de segurança à empresa A. Após a competente investigação, verificou-se no entanto que o número de horas de serviço registado em excesso pelo gerente do departamento de segurança da empresa A era contudo inferior ao limite máximo do número de horas de trabalho estabelecido no contrato de prestação de serviços de segurança. Nesta medida, não se tendo apurado a existência de qualquer indício de recebimento de vantagens ilícitas, o CCAC procedeu ao arquivamento do respectivo caso.

**Caso 7:**

Foi apresentada uma participação a este Comissariado contra uma empresa de gestão de obras, X, a quem tinha sido adjudicado um contrato de prestação de serviços de uma corporação, Y. No intuito de recompensar o pessoal da empresa X, a corporação Y atribuiu uma verba àquela empresa que deveria ser distribuída pelo respectivo pessoal a título de bônus. Todavia, alguns dos trabalhadores não foram contemplados com o referido bônus, levantando assim a suspeita de que parte da verba havia sido desfalcada por algum trabalhador da dita empresa.

Em resultado das investigações efectuadas, apurou-se que certas condições tinham sido impostas pela corporação Y para a atribuição do referido bônus, tendo estas sido escrupulosamente aplicadas pela empresa X. Na verdade, alguns trabalhadores daquela empresa não preencheram as condições estabelecidas, não tendo por esse motivo recebido o bônus em questão. Ficou assim provado que a empresa X não desfalcou qualquer verba, pelo que, não se tendo verificado a prática do crime participado, foi ordenado o arquivamento do caso.

**Caso 8:**

Foi recebida neste Comissariado uma participação contra um determinado casino que terá solicitado aos croupiers que se encontravam a trabalhar no mesmo o preenchimento de fichas de admissão acompanhadas dos respectivos dados pessoais como se fossem trabalhadores contratados localmente pelo próprio casino, tendo sido os mesmos croupiers destacados junto do casino por uma empresa de jogo de Macau com quem o casino mantinha uma relação de cooperação. Com esses dados, o casino requereu ao Gabinete para os Recursos Humanos autorização para a contratação de uma grande quantidade de trabalhadores não residentes, tendo o pedido já sido alegadamente autorizado.

經調查後發現，由於現時所有博彩企業都不能夠聘請外地僱員擔任賭場「荷官」的職位，所以不可能憑藉已聘用一定數量的「荷官」為理據而申請從事其他工作的外僱。

而申請外僱手續指引當中清楚指明，聘用外僱均要求僱主遞交社會保障基金供款憑單，申請外僱的企業必須提交社保的供款資料以證明有聘用本地僱員，所以不可能單憑收集一些個人資料充當為企業聘用的本地僱員，就可以作為申請外僱的條件。基於未有發現任何違法行為，故「公署」將案件歸檔。

#### 個案九：

「公署」接獲一私營工程項目管理公司的受託人檢舉及行使告訴權，指該公司的高級項目經理涉嫌向一參與工程投標公司的職員索賄，以作為提供投標該工程項目的商業秘密資料的回報。

經「公署」偵查發現，該項目經理於某大型建築項目中擔任一項工程的招標及評標工作，工作期間掌握了由顧問公司所作的標書報告，當中涉及各投標者初步投價意向及各投標公司的優缺點等商業秘密資料。

該經理相約其中一家投標公司員工會面，向其索取工程總造價1-2.5%的金錢回報（估計約澳門幣100至200多萬元），以換取他所掌握的商業秘密資料，但遭對方即時拒絕。

經查證後，該名項目經理涉嫌觸犯《預防及遏止私營部門賄賂法律》，案件被移送檢察院處理。

#### 個案十：

「公署」經過一段時間的偵查及搜證後採取行動，將4名涉嫌觸犯受賄罪的仁伯爵綜合醫院助理員及2名涉嫌行賄的梁姓人士帶返「公署」調查。此外，尚有多名助理員被邀請協助調查。

Após investigação, verificou-se que actualmente não é permitida a contratação de trabalhadores não residentes para preencher lugares de croupier no sector do jogo. Nesta medida, a contratação de determinado número de croupiers locais não serve de fundamento ao pedido de contratação de trabalhadores não residentes para outras áreas profissionais.

Para além disso, está claramente indicado nas orientações para a contratação de trabalhadores não residentes, emitidas pelo Gabinete para os Recursos Humanos, que os empregadores, aquando do requerimento de autorização para a contratação de trabalhadores não residentes, são obrigados a apresentar informações alusivas ao pagamento das contribuições para o Fundo de Segurança Social no sentido de comprovar a contratação de trabalhadores locais. Nesta medida, sendo impossível comprovar a contratação dos trabalhadores locais meramente com base em alguns dados pessoais recolhidos e não se tendo detectado qualquer prática ilegal, o CCAC procedeu ao arquivamento do caso.

#### Caso 9:

O Comissariado recebeu uma denúncia de um mandatário de uma empresa privada de gestão de obras, onde alega que um superior, gestor de projectos daquela empresa, teria solicitado vantagens ilícitas a um empregado de uma das empresas concorrentes num concurso público, como contrapartida do fornecimento de dados sob sigilo comercial relacionados com esse concurso público.

Segundo apurou o CCAC, o gestor de projectos em causa era responsável por um concurso público de empreitada de um projecto de obra de construção de grande escala e pela apreciação das respectivas propostas. O mesmo obteve, no exercício das suas funções, acesso ao relatório alusivo às propostas recebidas elaborado pela empresa de consultadoria, no qual foram incluídas informações confidenciais, nomeadamente, as propostas preliminares dos concorrentes bem como os pontos fortes e deficiências das mesmas.

O gestor em causa teria alegadamente marcado um encontro com um empregado de uma das empresas concorrentes no concurso público, durante o qual, teria oferecido as informações confidenciais a que tinha acesso, solicitando em troca uma vantagem pecuniária de 1% a 2,5% do preço global de construção (de um a dois milhões de patacas, aproximadamente). A outra parte, no entanto, terá recusado imediatamente a oferta no local.

Após investigação, apurou-se que o dito gestor de projectos terá violado a Lei de Prevenção e Repressão da Corrupção no Sector Privado, tendo o processo sido encaminhado para o Ministério Público.

#### Caso 10:

Após determinado período de investigação e obtenção de provas, o CCAC tomou as devidas diligências no sentido de encaminhar para as suas instalações quatro funcionários pertencentes ao quadro do pessoal auxiliar do Hospital Conde S. Januário, pela suspeita da prática de crimes de corrupção passiva, e dois indivíduos, pela suspeita da prática de crimes de corrupção activa, tendo vários outros auxiliares sido convidados a colaborar nesta investigação.

證據顯示，上述4名助理員長期以有組織及系統方式串同經營殯儀業的人士，首先向死者家屬介紹其相熟之殯儀業經營者，當家屬支付有關殯儀服務後，該等助理員再向殯儀業經營者收取澳門幣2,500元不等的報酬。行動中，「公署」搜獲有關記數簿冊及其他相關物證。

另外，「公署」亦發現有仁伯爵綜合醫院助理員涉嫌違反法律，多次進入娛樂場賭博。

經查證後，涉案嫌犯分別涉嫌觸犯《刑法典》「受賄作合規範之行為」及「行賄」等罪名，案件完成偵查後被移送檢察院處理。

#### 個案十一：

「公署」接獲舉報，指仁伯爵綜合醫院一名皮膚科醫生介紹病人到其配偶開設的美容中心接受治療，又於病假期間在上述美容中心工作，並將仁伯爵綜合醫院的物品帶到該美容中心使用。

經調查發現，被投訴人曾多次對求診者推介其配偶開設的美容中心的美容療程，並派發該美容中心名片。此外，該名醫生亦在未獲得仁伯爵綜合醫院或衛生局許可的情況下，私自到上述的美容中心為顧客提供醫療意見及推介有關療程，並為此收取診金。

該名醫生涉嫌違反《澳門公共行政工作人員通則》關於專職性的規定及中立的義務，「公署」向衛生局作出通報，該局隨即對該名醫生提起紀律調查程序。

#### 個案十二：

「公署」接獲舉報，指民政總署（下稱「民署」）園林綠化部一名職員與經常競投「民署」外判項目的園藝公司東主關係密切，懷疑在「民署」外判的項目上出現偏私行為。

經「公署」調查發現，該職員自2008年起與某園藝公司的行政管理機關人員發展成為情侶關係。

該職員因職務關係經常參與評標工作，而該園藝公司中標且由該職員參與評標工作的項目共有14次，其中10次由該職員分別擔任評標委員會委員或主席，另外4次由該職員撰寫評標準則的建議書。「公署」發現，在評標過程中，該職員故意隱

De acordo com as provas recolhidas, os quatro funcionários agiram de forma continuada, organizada e sistemática, em contacto com os exploradores dos cemitérios e casas mortuárias, tendo por prática apresentar a estes os familiares do falecido e, após o pagamento das respectivas despesas fúnebres, cobrar comissões no valor de cerca de MOP 2.500 por cada cliente angariado. Durante a operação, o CCAC recolheu o respectivo livro de registos bem como outras provas.

Foram ainda identificados, no âmbito desta operação, vários auxiliares do referido Hospital que tinham por prática entrar e jogar nos casinos, infringindo assim a Lei.

Após a competente investigação, tendo-se verificado que os arguidos terão praticado os crimes de corrupção passiva para acto lícito e de corrupção activa, entre outros. O caso foi encaminhado para o Ministério Público.

#### Caso 11:

O Comissariado recebeu uma participação contra um médico dermatologista do Hospital Conde S. Januário que teria alegadamente recomendado aos seus pacientes um centro de beleza da propriedade do seu cônjuge. Para além disso, o referido médico teria trabalhado nesse mesmo centro de beleza durante a sua ausência de serviço por doença, tendo subtraído do Hospital Conde S. Januário alguns artigos para uso naquele centro.

Em resultado das investigações efectuadas, apurou-se que a visada recomendou, por várias vezes, aos seus pacientes o centro de beleza do seu cônjuge, distribuindo entre os mesmos cartões de visita. Além do mais, sem prévia autorização do Hospital Conde S. Januário ou da Direcção dos Serviços de Saúde, o médico cobrou honorários por fornecer aconselhamento médico a clientes do centro de beleza e por lhes recomendar tratamentos de beleza.

O médico em causa terá violado os deveres de exclusividade e de isenção consagrados no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau. O CCAC comunicou o caso à Direcção dos Serviços de Saúde, que procedeu imediatamente à instauração de processo de investigação disciplinar contra o médico.

#### Caso 12:

O Comissariado recebeu uma participação contra um funcionário público dos Serviços de Zonas Verdes e Jardins do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (adiante designado por IACM), segundo a qual este teria uma relação íntima com um administrador de uma companhia de ajardinamento que concorreu por diversas vezes aos concursos públicos para a aquisição de serviços realizados pelo IACM, sendo assim suspeito de favorecer este concorrente na adjudicação dos contratos de aquisição de serviços.

Segundo apurou o CCAC, o funcionária público em causa e o administrador da aludida companhia de ajardinamento mantinham um relacionamento íntimo desde 2008.

O funcionário público, em virtude das funções exercidas, participava muitas vezes na avaliação de propostas em concursos públicos. No total, à dita companhia de ajardinamento foram adjudicados 14 contratos de prestação de serviços, tendo o referido funcionário participado na avaliação de propostas como



瞞與投標者存在親密的關係，有違《行政程序法典》規定的應迴避的情況。另外，由其所撰寫的評標準則中，經驗分佔很高的比例，對該園藝公司中標佔有優勢，亦有偏私之嫌。

該職員涉嫌違反《行政程序法典》關於自行迴避的規定，以及涉嫌違反公務員應遵守之無私及忠誠義務，「公署」將有關資料通報「民署」，「民署」就事件提起紀律調查程序。

另外，「公署」亦就「民署」外判項目的評標準則的計分方式可能存在漏洞，容易出現由某投標者壟斷的情況提出意見，促請「民署」就有關評標準則作出檢討。

#### 個案十三：

「公署」接獲投訴，指一名公務員於平日下午及晚上，以及週六日常到中區一間琴行工作，懷疑該公務員不當兼職。

經調查發現，該名公務員於1995年至2008年期間在教育暨青年局轄下某官校擔任教師，其後於2008年10月入職文化局。2007年10月至2009年6月1日期間，該公務員未經教育暨青年局或文化局的批准，於本澳某中學擔任課外活動的樂器導師，並收取月薪澳門幣1,200元的報酬，此外，亦自2004年開始一直不定時於其父親持牌的琴行及其配偶任負責人的音樂藝術中心協助及教學。

該公務員涉嫌違反《澳門公共行政工作人員通則》所規定的專職義務，「公署」通報文化局，文化局就事件提起紀律程序，並對有關公務員作書面警告處分。

#### 個案十四：

「公署」接獲E女士投訴，指遭到便裝警員針對，多次無

membro ou presidente da comissão de avaliação em 10 desses concursos públicos. Para além disso, nos 4 concursos públicos restantes, os critérios de avaliação das propostas foram elaborados pelo mesmo. Segundo apurou o CCAC, o funcionário público escondia dolosamente a relação íntima que mantinha com o referido concorrente, violando assim as normas do regime das garantias de imparcialidade consagradas no Código do Procedimento Administrativo. Ademais, nos critérios de avaliação elaborados pelo funcionário público, uma grande percentagem era atribuída à experiência do concorrente, o que representava uma vantagem para a referida companhia de ajardinamento na adjudicação dos contratos, existindo assim suspeito de favorecimento.

O funcionário público terá desta forma violado as normas do regime de escusa consagradas no Código do Procedimento Administrativo, bem como os deveres de isenção e lealdade dos funcionários públicos. O CCAC comunicou o caso ao IACM, que procedeu à instauração de processo de investigação disciplinar contra o dito funcionário público.

Para além disso, tendo em consideração as eventuais lacunas existentes nos critérios de avaliação para a adjudicação de contratos de aquisição de serviços, conduzindo a uma situação em que o resultado da adjudicação do respectivo contrato pode ser facilmente manipulado pelos concorrentes, o CCAC recomenda que o IACM proceda a uma revisão dos respectivos critérios de avaliação.

#### Caso 13:

Foi apresentada uma participação a este Comissariado contra um funcionário público que terá alegadamente acumulado funções indevidamente, trabalhando com frequência, à tarde e à noite, durante os dias de semana, bem como aos sábados e domingos, num centro de aulas de piano na zona central.

Segundo apurou o CCAC, o funcionário público em causa tinha exercido funções como professor num estabelecimento de educação oficial subordinado à Direcção dos Serviços de Educação e Juventude entre 1995 e 2008, tendo ingressado, em Outubro de 2008, no Instituto Cultural. Verificou-se ainda que, entre Outubro de 2007 e 1 de Junho de 2009, o mesmo havia desempenhado funções de professor de música em actividades extra-curriculares numa escola secundária local, sem autorização quer da Direcção dos Serviços de Educação e Juventude, quer do Instituto Cultural, auferindo a remuneração de MOP 1.200 mensais. Para além disso, desde 2004 que o funcionário prestava apoio e dava aulas, de tempos a tempos, no centro de aulas de piano da propriedade do seu pai e no centro de música e artes do qual o seu cônjuge era o responsável.

O referido funcionário terá violado assim o dever de exclusividade consagrado no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau. O CCAC comunicou o caso ao Instituto Cultural, que procedeu à instauração de processo disciplinar contra o funcionário, a quem foi aplicada a pena de repreensão escrita.

#### Caso 14:

O Comissariado recebeu uma queixa de uma senhora, E, contra uns agentes policiais suspeitos de abuso de poder. E, alegou que foi tratada injustamente pelos referidos agentes, tendo sido levada para a esquadra policial várias vezes sem motivo justifi-

故將投訴人帶返警署，並誣陷其違反《公共地方總規章》而被罰款，懷疑警員濫用職權。

經調查，發現E女士的職業是在賭場附近向途人派發有色情成分之按摩傳單，警方一向大力打擊操控賣淫活動，過往曾多次憑按摩傳單上的資料搗破操控賣淫集團，當中負責派發按摩傳單的人士亦涉嫌與該等犯罪有關。警方在合理懷疑的情況下，有權要求任何人協助調查。調查亦發現有派發傳單人士刻意將按摩傳單丟棄在花圃或散落路旁等地方，此舉明顯違反《公共地方總規章》，可被科處罰款，警員有權依法對行為人作出檢控。由於投訴人所述情況只是警員正常執行職務的結果，且沒有證據顯示警員處理事件時有任何違法及違規情況，故「公署」將案件歸檔。

#### 個案十五：

「公署」接獲某酒店舉報，指轄下餐廳主管A在介紹本地廚師B入職時，私下要求廚師B每月將部分工資補貼內地員工C，懷疑有人觸犯《預防及遏止私營部門賄賂法律》。

經調查後，發現A及B的確如舉報所指曾私下協議同意將工資補貼C，而這種工資補貼方法實際上是出自舊式廚房運作的老行規，並非有人故意從中不當得利。由於沒有證據顯示有人觸犯《預防及遏止私營部門賄賂法律》及《刑法典》的規定，故「公署」將案件歸檔。然而，主管A的行為已違反酒店內部規定，故酒店以合理理由解僱A。

#### 個案十六：

「公署」接獲舉報，指一名公務員E擔任某部門職務主管期間涉嫌擅離職守及詐騙輪值津貼。

經調查後，發現公務員E擔任職務主管期間所收取的輪值津貼，符合《澳門公共行政工作人員通則》的規定，E亦沒有在輪值期間擅離職守的情況，只是E的輪值時間與過往同一職

cado. Segundo a mesma, foram-lhe ainda aplicadas multas, em consequência de falsas acusações de violação do Regulamento Geral dos Espaços Públicos.

Após investigação, apurou-se que E ganhava a vida a distribuir panfletos pornográficos alusivos aos serviços de massagens a transeuntes junto a casinos. As entidades policiais têm combatido firmemente o lenocínio e, por várias vezes, redes de prostituição foram desmanteladas com recurso a informações constantes dos referidos panfletos. Suspeita-se que os indivíduos incumbidos de distribuir panfletos se encontrem também envolvidos na prática dos referidos crimes, pelo que, neste sentido, sob circunstâncias que possam levantar fundadas suspeitas, a polícia tem competência para solicitar a colaboração de quaisquer indivíduos no decurso da respectiva investigação. Para além disso, detectou-se também que os indivíduos distribuidores de panfletos descartam dolosamente os mesmos pelas ruas e canteiros, correspondendo tal prática a uma violação grosseira do Regulamento Geral dos Espaços Públicos, tendo assim os agentes policiais competência para acusar os infractores nos termos da lei, podendo em consequência ser aplicadas multas. Como a situação participada traduz o normal desempenho de funções por parte dos agentes policiais, não se tendo detectado qualquer irregularidade ou ilegalidade no que diz respeito ao tratamento do caso pelos mesmos, foi ordenado o arquivamento do processo.

#### Caso 15:

Foi recebida pelo Comissariado uma participação de determinado hotel contra um responsável, A, de um restaurante desse mesmo hotel. Suspeitou-se que A, ao recomendar um cozinheiro local, B, para o lugar de cozinheiro desse restaurante, teria alegadamente solicitado a este que subsidiasse mensalmente com o próprio salário um trabalhador da China Continental, C, violando assim alegadamente a Lei de Prevenção e Repressão da Corrupção no Sector Privado.

Em resultado das investigações efectuadas, apurou-se que A e B, tal como denunciado, tinham chegado a um acordo, segundo o qual B consentiu subsidiar C com o seu próprio salário. Na realidade, sendo uma prática tradicional no sector, esta forma de subvenção não traduz qualquer conduta dolosa para obter enriquecimento ilegítimo. Tendo em conta que não ficou provada qualquer violação das disposições consagradas na Lei de Prevenção e Repressão da Corrupção no Sector Privado ou no Código Penal, foi ordenado o arquivamento do caso. No entanto, tendo violado as normas internas do hotel, A foi despedido com justa causa pelo mesmo.

#### Caso 16:

Foi recebida neste Comissariado uma denúncia contra um funcionário público, E, que terá alegadamente abandonado o seu posto de trabalho e obtido o subsídio de turno por meio fraudulento, no exercício de funções de chefia funcional.

Em resultado das investigações efectuadas, apurou-se que o funcionário público E não abandonou o seu posto de trabalho e que o subsídio de turno auferido pelo mesmo, no exercício de funções de chefia funcional, está em conformidade com o disposto no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau. O denunciante tinha a percepção de que E abandonara o seu posto de trabalho devido ao facto de o turno de E ser

位人員的輪值時間不同，引起舉報人誤會而作出舉報。調查後證實不存在有人擅離職守及故意詐騙輪值津貼的情況，故「公署」將案件歸檔。

### 個案十七

「公署」接獲舉報，指一所專為大型場所員工提供醫療服務的管理公司主管A串同一私家醫生B，向參與該公司管理的醫療網絡的醫生收取回佣，作為介紹加入醫療網絡的費用。

經調查，發現A是該醫療服務管理公司的負責人，私家醫生B在A的要求下，為A推薦醫生加入其醫療網絡，但B與A之間並無僱用關係，B推薦了數名醫生予A，並替相關醫生處理與A之間的行政工作，B為此每月向相關醫生收取行政費用。由於當中不涉及行賄受賄或其他違法收取等情況，「公署」將案件歸檔。調查期間，私家醫生B為免引起誤會，已將行政工作交回各醫生自行處理，並停止收取相關費用。

### 個案十八：

「公署」接獲舉報，懷疑有人在街市攤檔抽籤過程中受賄操控抽籤結果，致使某特定人士中籤投得指定攤檔。

經了解，民政總署的街市攤檔抽籤活動是公開進行的，在抽籤舉行前會公布申請者的名單及抽籤的時間、地點，讓公眾及傳媒知悉及可到場監察。抽籤進行期間，每個攤檔會先由抽籤嘉賓點算申請表數目，放入透明膠箱後由嘉賓抽出，隨即由民政總署人員宣讀中籤者姓名等身份資料，資料亦同時以屏幕向觀眾席展示，過程具有充份的透明度，缺乏操控中籤結果的條件。「公署」結合上述抽籤程序、並針對街市攤檔輪候及運作情況進行調查後，發現舉報所指並非屬實，故「公署」將案件歸檔。

diferente daquele praticado pelo funcionário público que havia desempenhado anteriormente as mesmas funções. Não se tendo verificado qualquer situação de abandono do posto de trabalho, nem de obtenção fraudulenta do subsídio de turno, foi ordenado o arquivamento do caso.

### Caso 17:

O Comissariado recebeu uma denúncia contra um responsável, A, de uma empresa de gestão da rede de saúde prestadora de serviços médicos a trabalhadores de grandes estabelecimentos. Segundo a denúncia, o dito responsável, em conluio com um médico privado, B, terá alegadamente recebido comissões dos médicos que aderiram à rede de saúde gerida pela dita empresa, como contrapartida de os ter recomendado.

Em resultado das investigações efectuadas, detectou-se que A, responsável da empresa prestadora de serviços médicos, solicitou ao médico privado B que recomendasse outros médicos para a dita rede de saúde, apesar de não existir qualquer relação laboral entre A e B. Tendo recomendado determinados médicos a A e tratado das formalidades administrativas para a respectiva adesão dos médicos recomendados, B cobrava a estes determinado montante mensal. Não se tendo detectado quaisquer ilegalidades, nomeadamente a prática de corrupção, activa ou passiva, nem o recebimento de vantagens ilícitas, o CCAC procedeu ao arquivamento do caso. Ademais, no decorrer desta investigação, e a fim de evitar eventuais mal-entendidos, o médico privado B deixou de proceder ao tratamento das referidas formalidades administrativas relacionadas com os médicos recomendados, passando as mesmas a ser tratadas pelos próprios, tendo também deixado de cobrar a referida quantia mensal.

### Caso 18:

Foi apresentada uma denúncia a este Comissariado sobre alegadas práticas irregulares em sorteios de bancas dos mercados, segundo a qual os resultados dos sorteios terão sido manipulados por alguém que terá eventualmente praticado o crime de corrupção passiva, de forma a que determinadas bancas fossem atribuídas a certos indivíduos.

Verificou-se que os sorteios de bancas dos mercados organizados pelo Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais são realizados publicamente e informações como listas de requerentes, datas, horários e locais dos sorteios são publicadas antes da realização dos mesmos para que a população e a comunicação social fiquem informados e possam assistir aos referidos sorteios para efeitos de fiscalização. As personalidades convidadas para realizar os sorteios contam, antes dos mesmos, o número de boletins de requerimento para cada banca, colocando depois os boletins numa caixa transparente para esse fim. Uma vez sorteados, a identificação dos requerentes admitidos é imediatamente anunciada por funcionário do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais e informações alusivas são disponibilizadas à assistência através de écran. Trata-se de um processo transparente que não oferece condições para a manipulação dos resultados. Após uma análise geral do procedimento do referido sorteio e do resultado das investigações efectuadas relacionadas com a lista de espera bem como com o funcionamento de bancas do mercado, não se tendo detectado qualquer prática irregular como alegado na denúncia, o CCAC procedeu ao arquivamento do caso.

### 三、跨境案件協查及司法協助

#### (一) 境外執法機關請求「公署」協查的案件

2011年，境外執法機關請求「公署」協查的案件共13宗，其中11宗屬香港廉政公署提出請求的案件，1宗屬廣東省人民檢察院提出請求的案件，另一宗則來自汶萊反貪局的請求。當中11宗已完成，尚有2宗仍在跟進中。

#### (二) 「公署」請求境外執法機關協查的案件

2011年「公署」要求境外執法機關協查的案件共5宗，當中5宗均需北京市最高人民檢察院或廣東省人民檢察院協助，而其中1宗更同時請求香港廉政公署協助。上述案件已全部於2011年完成協查工作。

## 第三部分 行政申訴

### 一、概述

在2011年，「公署」繼續依法履行其行政申訴的職責，對公共部門的行政程序及決定的**合法性**及**合理性**作出監察，在提升行政效率及**依法行政**方面發揮其應有的監督功能。

在過去一年，針對政府部門的行政申訴個案仍超過一百宗，其中大部分為不滿部門執法方式或其行政決定，其次是涉及工程及工務部門的投訴個案，亦近半百，這說明引起不滿的「風險點」集中在下述幾個方面：

- (1) 行政部門的作為及執法水平；
- (2) 行政部門的管理方式；
- (3) 工務部門在處理職責範圍內各項工作的成效。

值得留意一點：交通違例、交通措施、對的士及公交車輛的監管的不滿及投訴顯著上升，說明這方面已敲起警鐘，必須正視及妥善解決各種問題及矛盾。如何處理及解決這些「高風險」範疇內的種種問題，是「公署」一直關注及研究的課題，

### III. Cooperação transfronteiriça e cooperação judiciária

#### (1) Apoio solicitado por autoridades do exterior ao CCAC no âmbito da cooperação transfronteiriça

Em 2011, por solicitação de autoridades do exterior, o CCAC prestou apoio na investigação de 13 casos. Destes, 11 foram solicitados pela Comissão Independente contra a Corrupção de Hong Kong (ICAC), 1 pela Procuradoria do Povo da Província de Guangdong e um outro pelo *Anti Corruption Bureau* do Brunei. Do total dos casos investigados, 11 foram dados como findos e 2 continuaram a ser acompanhados.

#### (2) Apoio solicitado pelo CCAC a autoridades do exterior no âmbito da cooperação transfronteiriça

Em 2011, o CCAC solicitou apoio a autoridades do exterior na investigação de 5 casos, nomeadamente, à Suprema Procuradoria do Povo de Pequim e à Procuradoria do Povo da Província de Guangdong. Foi solicitado também o apoio do ICAC num dos referidos casos. Todos estes casos foram dados como findos em 2011.

## SECÇÃO III

### PROVEDORIA DE JUSTIÇA

#### I. Introdução

Em 2011, o Comissariado contra a Corrupção tem continuado a desempenhar o seu papel no que respeita aos trabalhos de provedoria de justiça, fiscalizando a **legalidade** e a **razoabilidade** dos procedimentos administrativos junto dos serviços públicos, assumindo devidamente as suas funções de fiscalização no sentido de aumentar a eficiência administrativa bem como assegurar o **estrito cumprimento da lei na actuação administrativa**.

Durante o ano de 2011, registou-se novamente mais de uma centena de queixas no âmbito da provedoria de justiça junto dos serviços públicos, sendo as mais frequentes, relacionadas com insatisfações relativas à forma de execução da lei e à decisão administrativa por parte dos serviços públicos. Por outro lado, o número de queixas relacionadas com obras e os respectivos serviços competentes, atingiu novamente a meia centena. Assim, os «pontos de risco» que originaram a insatisfação pública estão relacionados, nomeadamente, com o seguinte:

- (1) Actuação administrativa e nível da execução da lei pelos serviços administrativos;
- (2) Forma de gestão dos serviços públicos;
- (3) Eficiência no trabalho dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes no âmbito das suas atribuições.

Há porém um pormenor que merece especial atenção: registou-se, em 2011, um aumento significativo de queixas relacionadas com insatisfações sobre as infracções à legislação rodoviária, concretamente no que diz respeito ao trânsito, à fiscalização dos transportes públicos e do sector dos táxis, o que constitui no fundo um sinal de alerta para a necessidade de encarar e resolver adequadamente os problemas e conflitos existentes. O tratamento e a resolução dos problemas de alto risco tem sido

透過專項研究及分析，致力於建立有效的規管制度，是「公署」的目標，藉此尋找解決問題及提升行政機關的效率，以全面落實「依法行政」的理念。

本報告主要從下述幾個方面分析及總結2011年「公署」在行政申訴領域的工作，包括：

(1) 求助個案的數目及性質；

(2) 公布常見、或具教育意義的部分申訴個案，供大眾知悉，以喚起民眾對維護自身權益的意識，亦藉此鞭策行政機關及冀以此為鑑。

## 二、求助個案的數目及性質

「公署」在2011年處理的個案情況為：

- 查詢個案：433宗
- 申訴個案：548宗<sup>5</sup>

2011年「公署」共接收433宗求助（諮詢）個案，比2010年的438宗略為下降。總結去年的求助個案，仍以公職制度、交通違例、違法工程、市政、勞資糾紛等事宜為主，當中涉及違法工程方面的查詢數字則輕微上升。

2011年「公署」處理的行政申訴個案所涉及的内容：

uma das prioridades do CCAC, que pretende através de estudos específicos e análises, criar um sistema eficaz de gestão com o objectivo de resolver os problemas detectados, aumentar a eficiência administrativa e assegurar o estrito cumprimento da lei na actuação administrativa.

O presente relatório de actividades do CCAC apresenta uma análise e um balanço dos trabalhos desenvolvidos em 2011, no âmbito da Provedoria de Justiça, no que respeita às seguintes áreas:

(1) Pedidos de apoio e sua natureza;

(2) Divulgação de casos merecedores da atenção da sociedade com vista a alertar o público para a importância da defesa dos seus próprios direitos e interesses legítimos, bem como alertar os serviços públicos para a necessidade de aperfeiçoamento do trabalho desenvolvido.

## II. Quantidade de casos, pedidos de consulta e sua natureza

Ponto de situação em relação ao tratamento de casos em 2011:

- Pedidos de consulta: 433

- Queixas e participações: 548<sup>5</sup>

Em 2011, os pedidos de consulta (pedidos de informação) recebidos pelo CCAC totalizaram os 433, o que corresponde a uma descida ligeira em comparação com os 438 casos registados em 2010. Como conclusão, regista-se que os pedidos de consulta mais frequentes em 2011 continuam a estar relacionados com o regime da função pública, as infracções à legislação rodoviária, obras ilegais, assuntos municipais e conflitos laborais. É notar que os pedidos de informação relativos a obras ilegais registaram uma ligeira tendência crescente.

Assuntos constantes dos casos da área da provedoria de justiça em 2011:

涉及內容	數目	
<b>公職制度</b>		
■ 紀律問題	52	
■ 人員權益	29	128
■ 人員聘用	20	
■ 內部管理	27	
<b>勞工事務 / 人力資源</b>		
■ 勞資糾紛	20	
■ 非法工作	9	31
■ 外僱	2	

<sup>5</sup> 2011年開立的行政申訴調查卷宗為463宗，加上2010年轉入的85宗個案，故全年須處理的個案共有548宗。

<sup>5</sup> Em 2011, no âmbito da Provedoria de Justiça, foram instruídos 463 processos. Somados os 85 casos transitados de 2010, os casos tratados no ano de 2011 totalizam os 548.

涉及內容	數目	
<b>土地工務</b> ■ 違法工程 ■ 物業使用監管	37 11	48
<b>市政</b> ■ 環境衛生 ■ 行政准照 ■ 佔用公地 ■ 其他	3 2 7 8	20
<b>交通事務</b> ■ 交通/車輛/駕照 ■ 的士監管	26 9	35
公務採購		3
交通違例		31
經屋 / 社屋		10
稅務		4
個人私隱		2
身份證明		7
社會援助		3
體育事務		3
社保		7
醫療衛生		13
教育		8
大廈管理		7
公共事業監管		2
金融監管		2
消費權益		2
資訊提供		2
消防安全		2
噪音		8
「公署」權限及職能		1
其他程序失當		52
其他事宜		7
<b>非「公署」權限</b> ■ 刑事範疇 ■ 司法範疇 ■ 私法問題 ■ 私人糾紛	12 6 5 2	25
<b>總數</b>		<b>463</b>

Assuntos	N.º de casos	
<b>Regime da função pública</b>		
■ Problemas de natureza disciplinar	52	
■ Direitos dos trabalhadores	29	128
■ Recrutamento do pessoal	20	
■ Gestão interna	27	
<b>Assuntos laborais / Recursos humanos</b>		
■ Conflitos laborais	20	
■ Trabalho ilegal	9	31
■ Trabalhador não residente	2	
<b>Solos e obras públicas</b>		
■ Obras ilegais	37	48
■ Fiscalização da utilização de prédios urbanos	11	
<b>Assuntos municipais</b>		
■ Higiene ambiental	3	
■ Licenças administrativas	2	20
■ Ocupação de terrenos públicos	7	
■ Outros	8	
<b>Assuntos de tráfego</b>		
■ Trânsito / Veículos / Licenças de condução	26	35
■ Fiscalização do sector dos táxis	9	
<b>Aquisição de bens e serviços</b>		3
<b>Infracções à legislação rodoviária</b>		31
<b>Habitação económica / social</b>		10
<b>Assuntos fiscais</b>		4
<b>Privacidade pessoal</b>		2
<b>Assuntos relacionados com documentos de identificação</b>		7
<b>Assistência social</b>		3
<b>Desporto</b>		3
<b>Segurança social</b>		7
<b>Cuidados de saúde</b>		13
<b>Educação</b>		8
<b>Administração / gestão predial</b>		7
<b>Fiscalização de serviços públicos</b>		2
<b>Supervisão de serviços financeiros</b>		2
<b>Direitos do consumidor</b>		2
<b>Prestação de informações</b>		2
<b>Segurança contra incêndios</b>		2
<b>Poluição sonora</b>		8

Assuntos	N.º de casos	
<b>Competências e funções do CCAC</b>		1
<b>Outros procedimentos irregulares</b>		52
<b>Outros</b>		7
<b>Fora da competência do CCAC</b>		
■ Matéria penal	12	
■ Matéria judicial	6	25
■ Questões de direito privado	5	
■ Conflitos particulares	2	
<b>Total</b>		<b>463</b>

另外，2010年有85宗申訴個案轉入2011年處理，故去年行政申訴局共處理了548宗行政申訴案。

Por outro lado, somados os 85 casos transitados de 2010, o Comissariado recebeu, no ano de 2011, no total de 548 casos no âmbito da Provedoria de Justiça

2011年行政申訴範疇的求助諮詢個案所涉內容大致為：

Os casos de provedoria de justiça tratados pelo CCAC em 2011, versaram, de uma forma geral, os seguintes assuntos:

涉及內容	數目	
<b>公職制度</b>		
■ 紀律問題	23	
■ 人員權益	22	81
■ 人員聘用	18	
■ 內部管理	13	
■ 公職義務	5	
<b>勞工事務/人力資源</b>		
■ 勞資糾紛	22	35
■ 非法工作	6	
■ 外僱	7	
<b>土地工務</b>		
■ 違法工程	15	16
■ 物業使用監管	1	
<b>市政</b>		
■ 環境衛生	2	
■ 行政准照	3	12
■ 小販	1	
■ 佔用公地	5	
■ 公共設施	1	
<b>交通事務</b>		
■ 交通 / 車輛 / 駕照	18	26
■ 的士監管	8	
<b>稅務</b>		11



涉及內容	數目	
廉潔操守指引		27
公務採購		17
交通違例		31
經屋 / 社屋		14
個人私隱		6
身份證明		2
社會援助		6
醫療衛生		7
非法旅館		7
公共事業監管		6
樓宇維修資助		2
教育		6
居留權		3
大廈管理		2
消費爭議		2
噪音		2
「公署」權限及職能		12
其他程序失當		21
非「公署」權限		
■ 刑事範疇	22	
■ 司法範疇	21	79
■ 私法問題	21	
■ 私人糾紛	15	
<b>總數</b>		<b>433</b>

Assuntos	N.º de casos	
<b>Regime da função pública</b>		
■ Problemas de natureza disciplinar	23	
■ Direitos dos trabalhadores	22	81
■ Recrutamento do pessoal	18	
■ Gestão interna	13	
■ Deveres da função pública	5	
<b>Assuntos laborais / Recursos humanos</b>		
■ Conflitos laborais	22	35
■ Trabalho ilegal	6	
■ Trabalhador não residente	7	
<b>Solos e obras públicas</b>		
■ Obras ilegais	15	16
■ Fiscalização da utilização de prédios urbanos	1	

Assuntos	N.º de casos	
<b>Assuntos municipais</b>		
■ Higiene ambiental	2	12
■ Licenças administrativas	3	
■ Vendilhões	1	
■ Ocupação de terrenos públicos	5	
■ Instalações públicas	1	
<b>Assuntos de tráfego</b>		
■ Trânsito / Veículos / Licenças de condução	18	26
■ Fiscalização do sector dos táxis	8	
<b>Assuntos fiscais</b>		11
<b>Código da integridade</b>		27
<b>Aquisição de bens e serviços</b>		17
<b>Infracções à legislação rodoviária</b>		31
<b>Habitação económica / social</b>		14
<b>Privacidade pessoal</b>		6
<b>Assuntos relacionados com documentos de identificação</b>		2
<b>Assistência social</b>		6
<b>Cuidados de saúde</b>		7
<b>Pensão ilegal</b>		7
<b>Fiscalização de serviços públicos</b>		6
<b>Apoio financeiro para reparação de edifícios</b>		2
<b>Educação</b>		6
<b>Direito de residência</b>		3
<b>Administração / gestão predial</b>		2
<b>Conflitos de consumo</b>		2
<b>Poluição sonora</b>		2
<b>Competências e funções do CCAC</b>		12
<b>Outros procedimentos irregulares</b>		21
<b>Fora da competência do CCAC</b>		
■ Matéria penal	22	79
■ Matéria judicial	21	
■ Questões de direito privado	21	
■ Conflitos particulares	15	
<b>Total</b>		<b>433</b>

在處理投訴時，「公署」基本上採取各種即時及有效的方法，最常見的為審閱文件及直接提出改善措施，使問題儘早獲得解決。但部分部門對投訴個案無足夠的重視，甚至在對「公

O CCAC garantiu uma intervenção atempada e eficaz aquando do tratamento das respectivas queixas, tendo sido adoptadas medidas como a análise/consulta de documentos e apresentação directa de propostas de aperfeiçoamento no sentido de resolver

署」回覆時模稜兩可，或迴避核心問題，這都阻礙解決問題及提升工作效率，「公署」對此十分重視，並研究採取更具針對性的措施，以免問題惡化。

2011年行政申訴個案處理結果大致如下：

處理方法/結果	數目
經「公署」調查及分析後歸檔	451
被投訴部門自行解決後「公署」歸檔	20
因非「公署」職責範圍的投訴而歸檔	25

Forma de tratamento / Resultado	N.º de casos
Arquivamento dos casos após investigação e análise pelo CCAC	451
Arquivamento dos casos adequadamente tratados pelos serviços competentes	20
Arquivamento dos casos que se encontram fora da competência do CCAC	25

### 三、開立陳訴卷宗、調查分析及發出勸喻

對於「公署」接獲的投訴，基本上採取簡易及直接的方法處理及分析——按行政申訴方式處理或按刑事法律展開調查。

對於行政申訴個案，「公署」堅守辯論原則：確保投訴人及被投訴部門對投訴有作出陳情及解釋的機會，並因應案件的特殊性及需要，要求相關人員到「公署」作出解釋或澄清、提交補充材料等，之後，「公署」對投訴個案作全面的事實及法律分析，最後作出有關結論：存在違法情況，則明確指出，並要求有關部門作出處理，有需要時，「公署」亦提出改善建議。

第二個可能性是投訴理據不足，未見行政部門違法或失當，故「公署」將投訴歸檔。

com a maior brevidade possível os problemas detectados. No entanto, alguns serviços públicos não deram importância suficiente às queixas recebidas e as respostas enviadas ao CCAC, demonstram falta de firmeza e de responsabilidade, esquivando-se, muitas das vezes, ao ponto fulcral das queixas, postura que pode provocar obstáculos na resolução dos problemas e na procura do aumento da eficiência administrativa. O CCAC tem prestado grande atenção à situação e pretende desenvolver estudos para adoptar medidas eficazes e direccionadas a evitar o agravamento da situação detectada.

Os casos de provedoria de justiça recebidos em 2011 foram tratados das seguintes formas:

### III. Instrução de processo, investigação, análise e emissão de recomendações

As queixas recebidas pelo CCAC foram analisadas e tratadas de forma sumária e directa — procedendo-se ao tratamento dos casos no âmbito da provedoria de justiça ou do combate à corrupção.

No âmbito dos casos de provedoria de justiça, tem-se obedecido sempre ao princípio do contraditório, pelo qual se pretende assegurar o direito de defesa tanto do queixoso como do serviço participado, disponibilizando-se assim a ambos a possibilidade de esclarecerem a questão em causa. Conforme a especificidade e a necessidade de cada caso, as pessoas envolvidas poderão ser encaminhadas para prestação de declarações nas instalações do Commissariado e apresentação de dados complementares. De seguida, entra-se na fase de análise dos factos e das questões jurídicas suscitadas, o que servirá como base para a elaboração de um relatório final. No caso de serem detectadas irregularidades ou ilegalidades, o CCAC exigirá directamente o seu tratamento aos serviços competentes, podendo ainda o próprio Commissariado emitir propostas de aperfeiçoamento, sempre que o entenda como necessário.

Para além do acima exposto, existe ainda a possibilidade de arquivamento dos casos quando o Commissariado se depara com a falta de fundamentos ou com a inexistência de indícios de ilegalidade ou irregularidade administrativas por parte dos serviços públicos.

第三個可能性是在處理投訴過程中，被投訴部門自行處理有關問題，並獲投訴人同意及接納，在此情況下，「公署」亦將投訴歸檔。

以上為處理行政申訴時慣用的方法及常見的結果，惟在某些特殊情況下，「公署」會因應需要而採用其他處理方法。

在處理行政申訴的過程中，首重為事實清晰及明確，說理部分切題及理據充分，法律觀點明確及具說服力，正確適用法條，最終目的是確保依法行政及保障市民的合法權益。

#### 四、部分行政申訴個案撮要

為使公眾了解「公署」在過去一年處理的、屬行政申訴範疇的投訴個案的情況，「公署」選取了數個與民生息息相關、且為人關注的個案節錄分析，一方面，提高公共部門在處理這些個案時的觸覺及應有的依法處理水平；另一方面，讓公眾知悉公共部門在處理這些個案時的不當之處，藉此喚起市民維護自身權益的意識。

##### 個案一——「貨比三家」的特殊情況

投訴人向「公署」投訴，稱文化局要求其就一些音樂器材報價，之後卻取消其報價，認為局方的程序與做法有問題，而且錯用法律，對其不公，要求「公署」介入調查。

經了解，投訴人為文化局轄下某學院一名兼職教師，局方擬採購一批音樂器材予該學院使用，惟當初在選定詢價對象時無發現投訴人為被詢價琴行之負責人，待發現後，為使「採購更為公平、合理」，按照《行政程序法典》第46條第1款a)項，當公共行政當局之機關據位人或人員本人與行政程序有利害關係時，不得參與有關行政程序，據此，取消整個採購程序。

由於投訴人的職務內容並不屬於以「行政當局據位人或人員」的名義參與採購程序，而投訴人以「供應商」身份提供報價的行為亦不屬於以「行政當局據位人或人員」的名義參與採購程序的情況，故上引規定並不適用於投訴人的情況。

Uma outra hipótese para o arquivamento de casos consiste no facto de estes terem sido adequadamente tratados pelos serviços competentes com a concordância e a aceitação do queixoso.

Os exemplos acima mencionados são as formas de tratamento mais usuais para os casos recebidos no âmbito da Provedoria de Justiça, podendo o CCAC no entanto adoptar outro tipo de tratamento face a situações específicas.

No tratamento dos casos de provedoria de justiça, o que mais importa é expor com clareza e concisão os factos e os argumentos, devendo oferecer-se argumentos jurídicos convincentes e indicando a legislação aplicável de modo a assegurar o princípio da legalidade administrativa bem como os direitos e interesses legítimos dos cidadãos.

#### IV. Sumário de alguns casos da Provedoria de Justiça

Para que a população possa ter uma noção mais clara da situação dos trabalhos relacionados com a provedoria de justiça levados a cabo pelo CCAC em 2011, foram seleccionados para este capítulo alguns casos merecedores da atenção da sociedade. Pretende-se, por um lado, alertar os serviços públicos para a necessidade de tratamento dos casos em conformidade com a lei, e por outro, levar o público a conhecer melhor os tratamentos inadequados existentes junto dos serviços públicos com vista a alertá-lo para a importância da defesa dos seus direitos e interesses legítimos.

##### Caso 1 — Uma situação especial relativa a consulta a três entidades

Um queixoso apresentou uma queixa ao CCAC pelo facto de o Instituto Cultural (IC) ter cancelado a proposta que havia apresentado a pedido do próprio IC para fornecimento de instrumentos musicais, invocando irregularidades nos procedimentos por si mesmo adoptados no tratamento da proposta em causa e ainda a errada aplicação da lei. Achando o acto injusto, o queixoso solicitou assim a intervenção do CCAC.

Após a averiguação, verificou-se que o queixoso era professor a tempo parcial de uma escola subordinada ao IC e que pretendia o Instituto adquirir um conjunto de instrumentos musicais para uso da mesma escola. Assim, no processo de selecção de candidatos à apresentação de propostas, não se sabia que o queixoso era responsável por uma das lojas seleccionadas para a apresentação de propostas. Posteriormente, após ter sido detectado tal facto e a fim de assegurar a imparcialidade e a razoabilidade do processo de aquisição dos instrumentos em causa, o IC procedeu ao cancelamento de todo o processo, com fundamento na alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º do Código do Procedimento Administrativo, em que está estatuído que nenhum titular de órgão ou agente da Administração Pública pode intervir em procedimento administrativo quando nele tenha interesse.

Considerando que nem as funções docentes do queixoso, nem a sua candidatura como fornecedor dos instrumentos musicais em causa caem no âmbito da intervenção em processo de aquisição de bens e serviços na qualidade de «titular de órgão ou agente da Administração Pública», a norma atrás citada não é aplicável à situação do queixoso.

顯然，局方錯用有關迴避的規定，並以此作為取消整個採購程序的法律依據。

考慮到文化局是次採購係為轄下學院購置音樂器材，投訴人在學院擔任兼職導師，屬學院的一份子，同時又以「供應商」身份提供報價參與採購，局方從公正原則及無私原則，以及平等原則考量，取消整個採購程序，客觀上確有助避免其因此而取得優勢。

另一方面，是次採購文化局向三家琴行詢價後，僅得兩家報價，投訴人之琴行又因被局方認為不宜參與續後之採購程序，導致最終僅餘一家報價可供選擇，局方最初希望透過貨比三家的機制擬達致公平採購之目的便變相失去意義，故局方基於公平、公正及無私原則而取消整個採購程序，以示公允，這項決定並無違法之處。

另外，在跟進本案的過程中，「公署」發現文化局的內部採購指引欠缺訂明「不應向與文化局有職務聯繫者（或其所代表企業）進行採購詢價」等類似規定，為此，「公署」去函局方申明立場並提請關注。最後，局方按「公署」建議對有關指引作出修改。

鑒於投訴事宜未見有違法之處，而局方亦已按「公署」建議修改有關指引，故「公署」將案件歸檔。

## 個案二 —— 處罰程序的通知行為

「公署」人員在接待市民查詢的過程中，發現交通事務局以單掛號方式向欠掛有效車輛使用牌照稅標誌（下稱「牌照稅標誌」）的輕型電單車車主發出通知書，並以此作為處罰程序的開始，但此舉不足以使當事人明確知悉當局所作出的是檢控抑或正式科處罰款，涉嫌妨礙當事人行使陳述及聽證權，故「公署」主動介入。

經跟進後，局方意識到2010年6月30日前所進行的相關處罰程序不符合法律的要求，故對以往個案採取補救措施，並自2010年7月1日起採用新流程：

É óbvio que o disposto relativo ao regime de impedimento foi aplicado erradamente pelo IC como fundamento legal para o cancelamento de todo o processo em causa.

Tendo em conta que os instrumentos musicais a adquirir se destinavam ao uso da escola em questão e que o queixoso, por se encontrar a exercer funções de docente a tempo parcial nessa mesma escola, era um elemento dela e, em simultâneo, candidato a fornecedor dos respectivos instrumentos musicais, o IC resolveu cancelar todo o processo à luz do princípio da justiça e da imparcialidade e do princípio da igualdade. Objectivamente falando, tal decisão permite com certeza evitar que o indivíduo em causa tirasse proveito da situação em que se encontrava.

Por outro lado, das três lojas de pianos consultadas pelo IC, duas apresentaram as suas propostas, uma das quais era a loja do queixoso que acabou por ser excluída, uma vez que o IC achou inconveniente a sua participação nos procedimentos subsequentes. Assim, restava apenas uma proposta à escolha do IC, situação esta que não permitiu atingir o objectivo de imparcialidade para o qual foi adoptado o mecanismo de consulta a três entidades. Neste contexto e à luz dos princípios da justiça, da imparcialidade e da igualdade, foi cancelado todo o processo de aquisição. Tal decisão não padece de ilegalidades.

A par disso, no acompanhamento deste caso, foi apurado pelo CCAC que as instruções internas emitidas pelo IC para aquisição de bens e serviços não contém nem a indicação de que «não devem ser consultados indivíduos com vínculo ao IC a nível das funções (ou as empresas de que são representantes) nem disposições análogas. Assim, por ofício, o CCAC manifestou a sua posição e chamou a atenção do IC para o mesmo assunto. Em resposta, este procedeu à alteração das instruções internas de acordo com o proposto do CCAC.

Considerando a inexistência de ilegalidades no acto objecto da queixa e a alteração das instruções do IC conforme o proposto pelo CCAC, procedeu-se ao arquivamento do caso.

## Caso 2 — Notificação dos procedimentos sancionatórios

No atendimento à população para esclarecimento das suas dúvidas, o pessoal do CCAC descobriu que a falta de afixação do dístico do imposto de circulação válido foi notificada aos proprietários dos ciclomotores em causa pela Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT) por meio de carta registada sem aviso de recepção, notificação esta que foi considerada pela DSAT como início dos respectivos procedimentos sancionatórios mas que não permitiu, no entanto, aos interessados ficarem bem esclarecidos sobre se a mesma é uma acusação ou uma decisão de aplicação da multa. Considerando que tal acto se consubstancia em impedir os interessados de exercer o seu direito à prestação de declarações e à audiência, interveio o CCAC por iniciativa própria.

Depois de tomar conhecimento de que os procedimentos sancionatórios adoptados antes de 30 de Junho de 2010 não estavam de acordo com a lei, a DSAT tomou medidas para sanar a falta verificada nos casos anteriores, passando a adoptar, a partir de 1 de Julho de 2010, os novos procedimentos que se seguem:

就2010年6月30日前的個案：

1. 對於已開展、但未繳交罰款、且未逾處罰程序時效的個案。

基於處罰程序的時效未過，局方有權在時效內採取措施追究有關違法者的法律責任。按局方所言，局方重新給予當事人行使聽證權的機會，可見局方已採取措施補救，故「公署」已無需再跟進。

2. 對於未繳交罰款、但已逾處罰程序時效的個案

基於有關處罰決定屬無效，且科處處罰程序之時效已過，局方依法不能追究違法者的法律責任，故局方將有關個案歸檔並通知當事人。

3. 針對利害關係人已自願繳交罰款的個案

局方函稱，會將有關個案存檔處理，除非有關處罰決定經法院宣告無效，顯示局方甘願承擔被利害關係人訴諸法院並索償之風險，而不會主動宣告有關決定無效，重新給予當事人陳述及辯護的機會。對於這些個案，局方立場是不告不理。

據資料顯示，在採用新流程後，局方已依法在通知書提供申訴資訊，包括具體指出可申訴的方式（聲明異議、必要/任意訴願）、具權限受理申訴的實體、申訴期間及申訴是否具有中止效力等內容，以及可否提起司法上訴等資訊。

鑒於局方已採取措施跟進，故「公署」將案件歸檔。

### 個案三 —— 公務員索取評核資料被拒

任職於印務局的投訴人向「公署」投訴，指印務局妨礙其行使資訊權，不向其提供行政公職局（下稱「公職局」）的意見書副本，以及評核諮詢委員會未就其於2006年提出的申請作出回覆。

Casos tratados antes de 30 de Junho de 2010:

1. Relativamente aos casos já iniciados, em que o pagamento da multa ainda não foi efectuado e o prazo de procedimento sancionatório não expirou

Em virtude de não ter corrido o prazo de procedimento sancionatório, pode a DSAT, dentro desse prazo, tomar diligências para efectivar as responsabilidades legais dos infractores. Segundo revelou a DSAT, foi providenciada nova oportunidade aos interessados por forma a que estes pudessem exercer o seu direito à audiência. Tendo sido tomadas medidas pela DSAT para remediar os problemas detectados, não é necessário o acompanhamento do caso por parte do CCAC.

2. No que toca aos casos em que não foi efectuado o pagamento da multa mas com prazo de procedimento sancionatório expirado

Devido à nulidade da decisão sancionatória e à prescrição do procedimento sancionatório, a DSAT não pode, de acordo com a lei, efectivar as responsabilidades legais dos infractores, pelo que entendeu arquivar o caso e notificar os interessados nesse sentido.

3. No que concerne aos casos em que os interessados efectuaram voluntariamente o pagamento da multa

A DSAT oficiou que iria proceder ao arquivamento dos respectivos casos a não ser que a decisão sancionatória viesse a ser declarada nula pelo tribunal. Isto significa que a DSAT optou por se sujeitar à probabilidade de vir a ser chamada para responder às acções propostas no tribunal pelos interessados e, bem assim, ao risco de pagar as indemnizações eventualmente solicitadas, em vez de tomar a iniciativa de declarar a decisão nula e providenciar aos interessados uma nova oportunidade de prestar as suas declarações e de se defender. Em suma, a DSAT não actuará quando os interessados não proponham acções no tribunal, sendo esta a posição assumida pela DSAT face aos casos em análise.

Segundo os dados disponíveis, após a adopção dos novos procedimentos, as notificações emitidas pela DSAT passam a conter informações relativas à impugnação, nomeadamente as formas de impugnação a que se pode recorrer (reclamação, recurso hierárquico necessário ou facultativo), entidade competente para apreciar a impugnação, prazo para a sua apresentação, a indicação de que o recurso tem ou não efeito suspensivo e a possibilidade de se interpor recurso contencioso.

Tendo a DSAT tomado as devidas diligências, o CCAC procedeu ao arquivamento deste caso.

### Caso 3 — Recusado o pedido de informações sobre a avaliação do desempenho de um funcionário público

Um funcionário da Imprensa Oficial (IO) apresentou uma queixa ao CCAC, alegando que a recusa da IO em lhe facultar uma cópia do parecer da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública (SAFP) obstruiu o exercício do seu direito à informação. Mais alegou que a Comissão Paritária não tinha dado resposta ao pedido por ele apresentado em 2006.

經調查分析後，「公署」認為印務局以《行政程序法典》第63條第3款b)項的規定，拒絕向投訴人提供「公職局」意見書副本，欠缺理據支持。經「公署」介入後，局方最終向投訴人提供「公職局」意見書副本。

另投訴人於2006年向評核諮詢委員會提出的申請，實為按照第31/2004號行政法規的規定，要求評核諮詢委員會對其2005年年度的工作評核發表意見。按照上述法例的規定，評核諮詢委員會僅須將意見書送予部門負責人，而負責人之後將評核決定通知被評核者，則已履行法定責任。上述行政法規並無要求評核諮詢委員會必須自行將意見通知被評核者。

誠然，投訴人可按上述行政法規，以及《行政程序法典》的規定申請意見書的副本，但按投訴人及局方提供的資料，均未見投訴人曾提出此項請求，因此，此項投訴理由不成立。

另「公署」發現印務局處理投訴人聲請替換評核人的程序中，未有依《行政程序法典》的規定查清投訴人聲請替換評核人的情節是否屬實（例如要求投訴人提供證據支持其陳述）；此外，否決投訴人聲請的決定亦存在欠缺說明理由的瑕疵。經「公署」反映，印務局已重新要求投訴人提供具體證據支持其主張。

至此，「公署」將案件歸檔。

#### 個案四 —— 驗車記錄不全

投訴人向「公署」投訴，稱於2011年1月將其於2000年1月購買的一輛汽車送往交通事務局接受「年度強制驗車」，該局的驗車員指投訴人曾改裝車輛，要求其繳交澳門幣500元作更改車輛裝備的申請費用。投訴人表示並無改裝車輛，故向交通事務局要求查看車輛檢驗時的照片記錄，當時獲覆「並無有關紀錄，只有文字紀錄」。投訴人認為交通事務局的處理有行政違法或失當，要求「公署」介入。

「公署」向交通事務局索取資料，局方在回應時稱：投訴人車輛現時裝有的配件，既與車輛的型號核准資料不同，亦與

Após investigação e análise, o CCAC considera que não se encontra devidamente justificada a recusa da IO em facultar ao queixoso uma cópia do parecer dos SAFF, tendo o fundamento invocado sido o da alínea b) do n.º 3 do artigo 63.º Assim, após a intervenção do CCAC, uma cópia do parecer dos SAFF acabou por ser fornecida ao queixoso.

Relativamente ao pedido apresentado em 2006 solicitando a intervenção da Comissão Paritária, o queixoso pretendeu com tal pedido solicitar que esta emitisse, nos termos do disposto no Regulamento Administrativo n.º 31/2004, um parecer sobre a avaliação do seu desempenho relativo ao ano de 2005. Por força daquele diploma, as obrigações legais encontram-se cumpridas quando o parecer da Comissão Paritária tenha sido submetido ao responsável do serviço em causa e ainda quando este tenha notificado a decisão da avaliação ao notado. De facto, o mesmo diploma não exige à Comissão Paritária que notifique o seu parecer ao notado.

Ora, o queixoso pode, nos termos do disposto no diploma supracitado e ainda no Código do Procedimento Administrativo, pedir que lhe seja facultada uma cópia do parecer em causa. No entanto, os dados disponibilizados pelo queixoso e pela IO não indicaram a apresentação de tal pedido. Por esta razão, a queixa relativa à falta de comunicação de cópia do parecer da Comissão Paritária não é admissível.

Da análise dos procedimentos adoptados para o tratamento do pedido formulado pelo queixoso para a substituição de notador, verificou-se que a IO faltou ao cumprimento do disposto no Código do Procedimento Administrativo, relativamente ao apuramento da veracidade dos factos nos quais estava assente tal pedido (exigindo, por exemplo, ao queixoso a produção de provas para fundamentar os seus argumentos). A par disso, a decisão de indeferimento do pedido do queixoso também enferma de vício de falta de fundamentação. Na sequência da opinião do CCAC, a IO solicitou ao queixoso que fundamentasse o seu pedido com provas concretas.

Assim, o CCAC procedeu ao arquivamento do caso.

#### Caso 4 — Registo de inspecção de veículos incompleto

Segundo uma queixa apresentada ao CCAC, em Janeiro de 2011, o queixoso dirigiu-se à Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT) para submeter o seu veículo, adquirido em Janeiro de 2000, à inspecção anual e obrigatória. Realizada a inspecção, o inspector concluiu que tinham sido introduzidas alterações ao veículo inspecionado, solicitando ao seu proprietário o pagamento de 500 patacas, a título de taxa para o pedido de alteração das características de veículos. Em resposta, o queixoso negou ter introduzido alterações ao seu veículo, solicitando à DSAT que lhe mostrasse as fotografias tiradas ao longo do processo da inspecção do mesmo. Por seu turno, a DSAT respondeu assim: «Não há registo em fotografias. Existe apenas registo por escrito». Achando que existem ilegalidades ou irregularidades nos actos da DSAT, o queixoso solicitou a intervenção do CCAC.

Em relação ao pedido de informações do CCAC, a DSAT respondeu da seguinte forma: Os acessórios que se encontram instalados no veículo do queixoso não coincidem com o registo da homologação do modelo, nem com os dados registados na

初驗（首次檢驗）的情況不同，2000年新車註冊出牌檢驗時並無拍照存檔，因此，現時並無照片資料核證投訴人的車輛通過初驗的情況。交通事務局指之前亦遇到多宗相同情況的個案。

局方認為有關車輛型號通過認可，以及投訴人的車輛在初驗時，有關車輛已另外裝設有擋泥板邊及側面「裙腳」，但當時部門未有將此當作附加配件，因而未有作出登記。基此，局方決定將涉事型號車輛之附加配件以獨立個案處理，作原裝配件登記。

投訴人表示交通事務局已通知其於2011年4月下旬到該局領取新發出的車輛登記摺，且不收取任何費用。

基此，「公署」將案件歸檔。

### 個案五——執法人員的搜身方法及程序

投訴人指於2011年被兩名女性海關關員搜身及檢查，關員態度惡劣，又指關員要求其脫去內褲檢查前，未有出示批准進行檢查的文件、未告知其被檢查時應有的權利，包括得指定信任的人士在場，認為有關檢查方法損害其尊嚴，且屬不必要。

「公署」聽取了事發當日的錄音記錄，未發現海關人員態度惡劣。另關員是經投訴人同意才進行搜身，且同意已依法記錄於書面文件。再者，現行法例無規定當事人同意接受搜身時，刑事警察機關仍須通知其可指定信任的人士在場。

由於投訴人拒絕接受緝毒犬檢查在先，且將毒品收藏在內衣褲內偷運入境並非罕見，故「公署」認為海關人員的檢查方法並非無必要。而當投訴人堅持不脫內褲及願意接受緝毒犬檢查時，關員亦接納其請求，可見關員已尊重其個人尊嚴。基此，「公署」認為投訴不成立。

另一方面，「公署」在調查期間，發現記錄當事人同意接受搜身的「檢查室登記表」的英文翻譯與中文不一致，尤其是

primeira inspecção. No ano de 2000, o veículo em causa foi submetido à inspecção para efeito de emissão da primeira matrícula, mas na altura não foram tiradas nenhuma(s) fotografias para efeito de registo. Assim, por falta de dados a esse respeito, não é possível confirmar a existência ou não dos acessórios em causa na primeira inspecção do veículo. A DSAT referiu-se ainda à existência de vários casos idênticos.

A DSAT concluiu que o modelo do veículo em causa foi homologado e que na altura da primeira inspecção do veículo as abas de guarda-lamas e os escoadores laterais já se encontravam instalados no mesmo, não tendo, porém, esses acessórios adicionais sido registados devidamente pelos serviços então responsáveis. Por esta razão, a DSAT decidiu dar tratamento particular ao modelo do veículo objecto da queixa, ou seja, registar tais acessórios como se fossem originais do modelo em questão.

O queixoso afirmou ter sido notificado pela DSAT para se dirigir à mesma em finais de Abril de 2011 para o levantamento do novo livrete de veículo, não havendo lugar à cobrança de qualquer taxa.

Nestes termos, o CCAC procedeu ao arquivamento do caso.

### Caso 5 — Métodos e procedimentos adoptados pelos agentes de autoridade para efectuar revistas

Uma queixosa alegou que em 2011 havia sido revista por duas agentes alfandegárias antipáticas. Mais alegou que as mesmas lhe haviam solicitado que tirasse as cuecas para ser revista, sem que lhe tenha sido exibida a autorização para o efeito, nem indicados os direitos que lhe assistiam, nomeadamente o de designar uma pessoa da sua confiança para presenciar a revista. Por esta razão, a queixosa sentiu-se ofendida na sua dignidade, considerando desnecessária a revista efectuada dessa forma.

Depois de ouvida a gravação da revista, foi verificado pelo CCAC que as agentes alfandegárias não haviam assumido a alegada atitude de antipatia e que a revista havia sido efectuada com consentimento da queixosa, consentimento este que foi registado por escrito de acordo com a lei. A propósito dos direitos do revistado, é de referir que a legislação vigente não exige ao órgão de polícia criminal que informe o revistado do seu direito de designar uma pessoa da sua confiança para presenciar a revista, após a obtenção do consentimento do visado para a realização da mesma.

Tendo em conta que a queixosa se havia recusado a ser examinada por meio de um cão detector de droga e que a dissimulação da droga nas roupas interiores não é um meio pouco usado para transportar a droga para Macau, o CCAC não achou desnecessária a alternativa sugerida pelas agentes alfandegárias para proceder à diligência pretendida. Além do mais, quando a queixosa insistiu na recusa de tirar as cuecas e se mostrou disposta a ser revista por um cão de detecção de droga, a sua vontade foi atendida pelas agentes alfandegárias. Daí se verifica que a dignidade da queixosa foi respeitada. Nestes termos, o CCAC considerou a queixa inadmissível, tendo a queixosa sido notificada em data posterior da posição e da decisão do CCAC.

Por outro lado, durante a investigação, foi verificada pelo CCAC a discrepância entre a versão chinesa da «Ficha de registo da sala para a realização de revistas» e a sua tradução em



無提及當事人同意接受搜身。此外，「公署」發現就前線關員對入境人士進行搜身檢查方面，海關並未訂定一套成文的工作指引。

因此，「公署」致函海關要求部門關注上述問題及予以改善。其後，海關根據「公署」的建議改善了有關工作指引。

基此，「公署」將案件歸檔。

### 個案六 —— 公共部門將提交參賽作品期間延長而引發的問題

投訴人向「公署」投訴，稱行政公職局舉辦的2011年度「公務人員閱讀心得徵文比賽」，按原訂參賽規則，比賽的截稿日期為2011年8月5日，但局方卻於2011年8月15日發出新參賽規則，將截稿日期更改為2011年9月16日。投訴人認為延長截稿日期對已於2011年8月5日前投稿的參加者不公平，並懷疑局方是「希望某些目標人物得獎.....而延長截稿時間」。

經分析，「公署」認為局方在原「截稿日期」到期後延長期限的做法，屬嗣後改變比賽的參賽條件及規則，客觀上足以使人合理地懷疑存在偏私的情況，違反無私原則。其次，局方在原定參賽截稿日到期後（而非到期之前），突然延長截稿期，亦違背參賽者對局方早前宣示的比賽規則的信賴，違反善意原則。

「公署」向行政公職局表明立場，並要求局方採取適當措施予以跟進。

行政公職局接納「公署」的意見及決定取消延長截稿期的決定，只有在原訂截稿日期前投稿的作品方符合參賽資格，對於在延期內提交作品的參賽者，局方將致函說明有關安排。

由於局方已接納「公署」的意見及採取適當措施處理有關的問題，故「公署」將案件歸檔。

inglês, nomeadamente no que se refere à falta de referência ao consentimento dado pela visada para a revista. Foi ainda constatada pelo CCAC a ausência das instruções definidas por escrito pelos Serviços de Alfândega, destinadas aos agentes alfandegários da linha da frente para a realização das revistas aos visitantes que entram no território.

Assim, o CCAC oficiou aos Serviços de Alfândega solicitando-lhes que prestassem atenção ao assunto com vista ao seu melhoramento. Em seguida, os Serviços de Alfândega procederam ao melhoramento das respectivas instruções de acordo com as opiniões do CCAC.

Nestes termos, o CCAC procedeu ao arquivamento do caso.

### Caso 6 — Questões decorrentes do prolongamento do prazo de entrega dos trabalhos de um concurso promovido pelos serviços públicos

Um queixoso apresentou ao CCAC uma queixa contra a Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública (SAFP), alegando que os SAFP, através da emissão de um novo regulamento em 15 de Agosto de 2011, alargou o prazo para a entrega de candidaturas ao Concurso de Comentários Escritos sobre a Leitura de um Texto para os Funcionários Públicos, passando o termo do prazo, inicialmente estabelecido em 5 de Agosto de 2011, para 16 de Setembro de 2011. O queixoso achou o alargamento do prazo injusto para com os concorrentes que tinham apresentado as suas candidaturas dentro do prazo inicialmente definido, suspeitando que o prolongamento do prazo terá origem na existência de situações de favoritismo a determinados candidatos.

Após a análise do caso, o CCAC achou que o prolongamento do «prazo de entrega dos trabalhos» anunciado após ter terminado o prazo inicialmente definido constituiu uma alteração às condições e regras do concurso a *posteriori*. Assim sendo, existe objectivamente motivo razoável para suspeitar da existência de favoritismo, consubstanciando na violação do princípio da imparcialidade. A par disso, quando os SAFP vieram a anunciar o prolongamento do prazo inesperadamente e ainda após ter terminado o prazo definido (em vez de antes do fim do prazo), quebrou-se a confiança depositada pelos concorrentes nas regras do concurso anunciadas anteriormente pelos SAFP, violando em simultâneo o princípio da boa-fé.

Foi comunicada a posição do CCAC aos SAFP, tendo estes sido solicitados que fossem adoptadas as devidas diligências para o acompanhamento do caso.

Acolhida a opinião do CCAC, os SAFP resolveram, por um lado, anular a decisão sobre o prolongamento do prazo para a entrega de obras a concurso, por forma a que fossem admitidos no concurso apenas os trabalhos entregues dentro do prazo inicialmente estabelecido e, por outro, comunicar por ofício tal decisão aos concorrentes que entregaram os seus trabalhos após o prolongamento de prazo.

Tendo a opinião do CCAC sido aceite pelos SAFP e as devidas diligências sido adoptadas pelos mesmos, o CCAC procedeu ao arquivamento do caso.

**個案七——設立「職務主管」不符法定要件**

投訴人向「公署」投訴，對理工學院（下稱「理工」）恢復「福利及康樂部」的運作表示不滿，稱：

1. 「理工」不是因應員工的技能、特長、學歷調派人員，只是隨意將不同部門的員工集合而成立該部，質疑是否能發揮該部的職能。

2. A職員在「福利及康樂部」負責員工康樂及福利工作，係自己管自己，其工作性質簡單、量少，根本不存在複雜性，認為委任其為職務主管有違法之嫌。

經分析問題一，被調到「福利及康樂部」的人員均屬文職人員，職級及年資均不相同，暫未見有明顯不妥善之處。

至於問題二，經了解發現理事會先前作出設立職務主管的行為具可撤銷的瑕疵（欠缺法定前題），故要求「理工」解釋。

「理工」除指出員工範疇的具體工作外，還就「福利及康樂部」設立職務主管的事宜，辯稱理事會對涉及員工工作範疇已經十分了解，並非單純依賴該部主管的報告作出決定。儘管如此，「公署」認為理事會面對一份「過於簡單，並沒有詳細提及該部門所負責工作的量及如何具複雜性」的報告書，理應在相關建議書中清楚、準確及完整地陳述作出該決定的重要事實，以滿足法律的要求及確保相關決議產生預期的法律效果，而並非在行為的不法性被質疑方事後陳述理由。

為保障相關人員的權益，理事會在審議「該部門為設立職務主管事宜再行交理事會的報告」中，可考慮根據《行政程序法典》第118條第2款a)項規定，在相關議決中賦予設立職務主管及委任相關人員的行政行為追溯效力。

**Caso 7 — Requisitos legais não foram cumpridos na criação da chefia funcional**

O queixoso apresentou ao CCAC uma queixa contra o Instituto Politécnico de Macau (IPM), em que manifestou o seu descontentamento pelo facto de o IPM ter colocado a funcionar novamente o Serviço de Apoio Social e Recreativo (SASR), tendo, para o efeito, levantado as questões que se seguem:

1. Os trabalhadores que se encontravam a exercer funções no SASR eram provenientes das diversas subunidades do IPM, tendo a sua afectação ao SASR sido efectuada arbitrariamente, isto é, sem ter em conta as competências, especialidades e habilitações literárias do pessoal em questão. Assim, o queixoso colocou dúvida sobre a possibilidade de o SASR desempenhar bem as suas funções;

2. O funcionário A estava encarregado das actividades do SASR, sendo por isso gestor de si próprio. O seu trabalho era simples e pouco, não envolvendo qualquer complexidade. Assim, no entendimento do queixoso, é ilegal a nomeação do mesmo funcionário como chefia funcional.

Na análise da questão n.º 1, não foram verificadas quaisquer irregularidades, uma vez que todos os trabalhadores foram colocados no SASR para o desempenho das funções administrativas, os quais eram titulares de categorias diferentes, tendo alguns maior antiguidade e outros menos tempo de serviço.

No que se refere à questão n.º 2, e em resultado das investigações, apurou-se que o acto praticado pelo Conselho de Gestão relativamente à criação da chefia funcional padece de um vício gerador de anulabilidade (por ausência dos pressupostos legais), pelo que foi solicitado ao IPM o respectivo esclarecimento.

Em resposta, para além de apresentar o conteúdo funcional do respectivo funcionário, o IPM alegou ainda que a decisão do Conselho de Gestão sobre a criação da chefia funcional do SASR não foi tomada meramente com base na informação elaborada pelo referido funcionário, tendo o Conselho de Gestão possuído também um conhecimento profundo acerca do âmbito funcional do dito funcionário. Apesar disso, entende o CCAC que face a uma informação «demasiado simples, da qual não constavam elementos indicadores do volume e do grau de complexidade do trabalho do Serviço para o qual se pretende criar uma chefia funcional», deve o Conselho de Gestão, na respectiva informação, relatar, da forma elucidativa, concisa e completa, todos os factos relevantes para a tomada de tal decisão, por forma a cumprir os requisitos legais e a assegurar a produção dos efeitos legais da deliberação proferida, ao invés de apresentar uma justificação *a posteriori*, ou seja, quando suscitada dúvida sobre a legalidade do acto.

Com vista a salvaguardar os direitos e interesses legítimos dos interessados, o Conselho de Gestão pode, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 118.º do Código do Procedimento Administrativo, atribuir eficácia retroactiva ao acto administrativo no que respeita à criação da chefia funcional e à nomeação para tal cargo, aquando da tomada da deliberação relativamente à «Informação sobre a criação de uma chefia funcional da subunidade em causa para ser submetida ao Conselho de Gestão».

鑒於「理工」接納「公署」的意見及已採取措施補救，並表示將以此作為日後相關行政程序的重要參考資料，故「公署」將案件歸檔。

### 個案八 —— 過多公務人員選擇同時段休假的安排

投訴人向「公署」投訴，稱在其任職的港務局內，年資較長的人員在公眾假期（如聖誕節、新年等）期間可優先申請年假有行政違法之嫌。經向局方了解得悉該局確規定「在多於一人要求在同一時期享用年假時，較高職級或同級中年資較長者有優先選擇年假權」。

經綜合分析相關法例後，發現局方上述的做法，不僅導致職級較低 / 資歷較淺的人員喪失在重要節日之前或之後的工作日放假機會，對於輪班工作者而言，更等同每年須在重要節日上班，明顯損害了彼等在重要節日放假的基本權利，有違反《行政程序法典》第5條有關適度原則規定之嫌，遂向局方反映。

局方表示接納「公署」的意見，並隨即修改相關的內部指引，引入抽籤及「公署」提供的葡萄牙法定方法（如有需要，於落實年假編排時，較多人擬享受年假的月份，應根據先前兩年同月享受年假的情況，按比例分配，讓每名利害關係人輪流受惠），且即時執行。

鑒於涉嫌違反適度原則的內部規定已被修正，故「公署」將案件歸檔。

### 個案九 —— 處罰程序中的通知方式 影響工作效率及結果

某公司負責人向「公署」投訴，稱一員工曾於2009年1月向勞工局反映該公司剋扣其勤工獎，投訴人於同年7月致電局方解釋，該員工因曠工而不獲發勤工獎，此後再無收到局方任何回應。至2010年10月中因收到法院通知而向勞工局了解，方獲

Tendo o IPM acolhido a opinião do CCAC, tomado as devidas providências para sanar as deficiências e, ainda, manifestado que o presente caso lhe servirá de referência nas situações idênticas no futuro, nomeadamente no que se refere aos procedimentos administrativos adoptados, o CCAC procedeu ao arquivamento do caso.

### Caso 8 — Soluções para fazer face aos períodos de férias mais concorridos pelos funcionários públicos

Um funcionário da Capitania dos Portos (CP) apresentou ao CCAC uma queixa, alegando que a prática da CP de conceder prioridade aos trabalhadores com maior antiguidade na marcação de férias no período imediatamente anterior ou posterior a dias feriados (como, por exemplo, no período de Natal e Ano Novo) consubstancia uma ilegalidade administrativa. Na sequência do contacto com a CP, foi esclarecido que «no caso de mais de um trabalhador solicitar o mesmo período de férias, a prioridade é dada àquele da categoria mais elevada ou com maior antiguidade na categoria».

Após uma análise sintética da respectiva legislação, foi verificado que tal prática da CP não implica somentemente a perda da oportunidade de gozar férias no período antes e depois dos dias festivos por parte dos trabalhadores das categorias inferiores ou com menor antiguidade na categoria, como também a obrigatoriedade de prestação de trabalho nas quadras festivas de todos os anos por parte do pessoal sujeito ao regime de trabalho por turnos, violando evidentemente os seus direitos fundamentais de gozar férias nos dias festivos, o que consubstancia a violação do princípio da proporcionalidade definido no artigo 5.º do Código do Procedimento Administrativo.

Acolhida a opinião do CCAC, a CP procedeu à alteração das respectivas instruções internas, à adopção de sorteio e ainda à aplicação imediata do método indicado pelo CCAC e semelhante ao previsto na lei de Portugal que a seguir se transcreve: «Na fixação das férias devem ser rateados, se necessário, os meses mais pretendidos, de modo a beneficiar alternadamente cada interessado, em função do mês gozado nos dois anos anteriores».

Tendo sido introduzidas alterações às regras internas que se consubstanciavam na violação do princípio da proporcionalidade, o CCAC procedeu ao arquivamento do caso.

### Caso 9 — As formas de notificação do procedimento sancionatório influenciam a eficiência e o resultado do trabalho

O responsável por uma empresa apresentou uma queixa junto do Comissariado. Na sua exposição afirmou que um trabalhador da empresa participou, em Janeiro de 2009, à Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais (adiante designada por DSAL) que a empresa lhe tinha descontado o seu prémio de produtividade. O queixoso e responsável pela empresa telefonou, em Julho do mesmo ano, para a DSAL, esclarecendo que, devido à ausência ao trabalho sem autorização superior, ao trabalhador em causa não fora atribuído o prémio de produtividade. Desde então, o queixoso nunca recebeu qualquer resposta da DSAL. Em meados do mês de Outubro de 2010, o queixoso recebeu uma notificação judicial e, por isso, pediu informações à DSAL sobre o assunto. Só naquela altura o queixoso tomou conheci-

悉該局早於1月認定投訴人無需向上述員工發放勤工獎，但需支付約8,000元的欠薪，並透過公示方式通知該公司，結果，該公司於11月被法院裁定「違反勞工法例」而遭罰款30,000元。投訴人稱其公司雖曾遷址但電話不變，不滿局方人員作公示通知而不以電話聯繫，若其及時得悉局方決定，定必遵從免令公司遭罰款。

「公署」發現局方經調查後證實涉案公司存在拖欠員工薪金等違法情況，依法須科處罰金，主案督察於2010年1月底作成「繳付罰金及支付欠款予僱員」的通知書，載明該公司須於15日內將罰金、欠款存入指定賬戶內，並於緊接的5日內向局方遞交繳付證明，言明在「勞資糾紛筆錄」送交法院前清償對僱員的欠款，依法可獲免除罰金。

翌日，局方透過掛號方式將上述通知書寄往涉案公司的舊址。後郵政局基於該址已無收件公司而將信件退還勞工局，主案督察在繳款期間過後建議透過刊登報章告示通知資方，上級同意。

在經過新一段繳款期間後，局方將卷宗移送法院。另局方又向「公署」指出，涉案公司負責人應關注信箱收件情況，並指責其明知勞資個案未解決，卻一直不將變更地址的事實通知該局，該局在事件中未有違法之處。

現行法例規定，局方應以「郵政掛號」方式向違法者作出相關通知，如認為適宜，可直接向違法者作出通知，如仍然未果，應按《行政程序法典》所規定的公示方式作出通知。本案中，主案督察理應於郵件退回時知悉，涉案公司不會收到相關郵件，不可能於法定期間繳付罰金及拖欠勞方的款項，但未見其採取任何措施，直至提交繳付證明的期限屆至，才「起動」

mento do facto de que o Serviço em causa tinha considerado, em Janeiro, que a empresa não tinha o dever de atribuir ao trabalhador o prémio de produtividade, mas tinha que cumprir as obrigações salariais em falta, num montante de cerca de MOP 8.000. Esta decisão da DSAJ foi notificada à empresa através de edital e, no final, a empresa foi julgada pelo tribunal por «violação da legislação laboral» sendo obrigada a pagar uma multa de MOP 30.000 O queixoso afirmou ao CCAC que, apesar da mudança das instalações da empresa, o número de telefone da empresa se mantinha inalterado e ficou insatisfeito com a actuação da DSAL, isto é, a notificação foi feita por edital, em vez de por telefone. Se tivesse tomado conhecimento, de forma oportuna, da decisão da DSAL, o queixoso tê-la-ia cumprido para evitar a pagar a multa.

Depois da investigação do CCAC, o Comissariado verificou a existência de atraso de pagamento de salários aos trabalhadores na empresa envolvida e, por isso, a empresa tinha que ser multada nos termos da lei. Na realidade, nos finais de Janeiro de 2010, o inspector da DSAL elaborou a notificação sobre «pagamento da multa e dos salários atrasados aos empregados», em que se expressou, claramente, que a respectiva empresa tinha de, dentro de quinze dias, pagar a multa e depositar as importâncias em dívida nas contas indicadas e devendo apresentar, dentro dos cinco dias subsequentes ao do prazo indicado, à DSAL o documento comprovativo desse pagamento. A par disso, na mesma notificação, indicou-se que, antes do encaminhamento do «auto do processo de conflitos laborais» para o tribunal, se a empresa pagar as dívidas aos empregados, aplicar-se-á o regime de dispensa de pagamento da multa.

No dia seguinte, o Serviço em causa enviou a notificação, através de carta registada, para o endereço antigo da empresa envolvida. Mais tarde, a Direcção dos Serviços dos Correios devolveu a carta registada à DSAL, por causa de não se encontrar a empresa indicada no respectivo endereço. Expirado o prazo de pagamento, o inspector do processo propôs a notificação da empresa por édito através de jornais, o que mereceu a concordância do superior hierárquico.

Uma vez expirado o novo prazo de pagamento, o Serviço em causa transferiu o processo para o tribunal. Durante a investigação realizada pelo CCAC, a DSAL afirmou que o responsável da empresa envolvida deveria ter prestado atenção à caixa postal. O mesmo Serviço considerou que, no presente processo, não havia qualquer ilegalidade, indicando igualmente que, sabendo não haver ainda uma solução do processo de conflito laboral, o responsável da empresa nunca informara a DSAL da mudança das instalações da empresa.

Nos termos da legislação vigente, os serviços públicos devem notificar os infractores por via postal registada. Sempre que se entenda conveniente, a notificação pode ser feita directamente ao infractor. Se as formas de notificação acima referidas se revelarem impossíveis, deve ser feita a notificação edital nos termos do Código do Procedimento Administrativo. No presente processo, ao receber a carta registada devolvida, o inspector do processo devia saber que a empresa envolvida não recebera a carta e que lhe era impossível o pagamento da multa e das importâncias dos salários em atraso dos empregados. No entanto, verificou-se que o inspector não efectuou quaisquer diligências nesta matéria. Só no termo do prazo legal para a apresentação do documento comprovativo do pagamento, o inspector desen-

公示通知環節，直至兩個多月後終得以透過於報章上刊登告示以向涉案公司作出通知，從而令程序受到不必要的拖延，有損工作效率。

再者，公示通知是一種折衷的通知方式，雖可確保程序繼續進行，但當事人不一定留意到有關通知；與此同時，公示通知除增加了相關的行政工作量，也提高了成本，因為在報章刊登告示所費不菲。

事實上，主案督察掌握涉案公司的電話、傳真及電郵地址，而雙方亦曾透過此等途徑聯繫，故其在知悉以郵政掛號方式寄予該公司的郵件被退回後，具備條件便捷地與該公司取得聯繫，從而索取新地址重新以郵政掛號方式寄出相關通知，甚至要求該公司合法代表前往勞工局作出直接通知，但其並無如此為之，反而在不必要的「等待」後使用程序繁複（先經督察作成報告，再經職務主管及勞資權益處處長發表意見，然後由勞動監察廳廳長批准，繼而去函報館提出刊登告示要求）及成本高的告示通知方式，實有損害行政當局活動時所須恪守的效率原則之嫌。

事實上，相關督察一直採用傳真方式（有可能亦有採用電話）聯繫該公司負責人，該公司基於善意原則而預計局方繼續使用相同的聯繫方式，並非全無道理；反之，指該公司在變更地址後並無主動履行「即時告知」的義務便有理據欠充份之嫌。

最後，「公署」亦發現，相關卷宗雖含告示文本，但並沒有局方人員依法張貼相關告示於常貼告示處的任何紀錄，因而容易令人質疑局方有否依法行事。另勞方及資方曾分別親身/透過電郵向局方作出聲明/解釋，按理局方人員應於事前透過電話提出作聲明/解釋的要求，惟卷宗不含提出有關要求的紀錄。

為此，「公署」去函勞工局闡明立場，並促請局方採取措施完善處理勞資糾紛的工作程序的措施。局方作出積極回應，接受建議的同時亦承諾採取改善措施（在公告載明張貼期

cadeou a notificação edital e, depois de mais de dois meses, o edital foi finalmente publicado nos jornais para o efeito de notificação à empresa envolvida. A actuação do inspector causou um atraso desnecessário do processo e prejudicou ainda a eficiência do trabalho do Serviço em causa.

Para além disso, a notificação edital é uma forma de notificação que representa um compromisso, isto é, por um lado, apesar de se assegurar que o procedimento pode prosseguir, não é certo que os interessados possam tomar conhecimento sobre a notificação. Por outro lado, a emissão da notificação edital não só aumenta o volume de trabalho administrativo, mas também eleva o custo, por a sua publicação nos jornais ser dispendiosa.

Na realidade, o inspector do processo estava na posse dos números de telefone e de fax e do endereço de *e-mail* da empresa envolvida e, para além disso, ambas as partes tinham contactado anteriormente através dos mesmos meios. Por isso, ao tomar conhecimento da devolução da notificação enviada por via postal registada, o mesmo trabalhador da DSAL estava em condições de contactar a empresa de forma conveniente, de modo a poder obter o endereço actualizado para um novo envio da notificação por via postal registada ou ainda poder solicitar ao representante legal da empresa a deslocação à DSAL para a realização de notificação directa. No entanto, o inspector não tomou estas medidas e utilizou, depois de uma espera desnecessária, a notificação edital que implicou um processo complexo e dispendioso (para solicitação da publicação da notificação edital nos jornais, o inspector elaborou um relatório; obteve os pareceres favoráveis da chefia funcional e da chefe da Divisão de Controlo dos Direitos Laborais; e conseguiu, posteriormente, a autorização do chefe do Departamento de Inspeção do Trabalho). Isto terá prejudicado o princípio da eficiência a que a actuação da Administração está subordinada.

O referido inspector dispunha do contacto com o responsável da empresa por via de fax (seria igualmente possível a via telefónica). Assim, com base no princípio da boa fé, o responsável da empresa tinha razão quanto a prever que o Serviço em causa continuasse a contactar com a mesma através dos mesmos meios de comunicação. Pelo contrário, o Serviço em causa afirmou que a empresa não teve a iniciativa de cumprir atempadamente o dever de comunicação da mudança das instalações, o que não constitui fundamentação suficiente.

O Comissariado verificou ainda que, apesar de o respectivo processo incluir o texto da notificação, não há qualquer registo da sua afixação nos lugares de estilo realizada legalmente pelo pessoal da DSAL, o que poderá pôr em causa a legalidade na actuação do Serviço em causa. Além disso, o empregador e o empregado realizaram, respectivamente, declarações e esclarecimentos junto da DSAL, pessoalmente ou através de *e-mail*. Assim, crê-se que esses esclarecimentos e declarações deverão ter sido feitos a pedido do pessoal do Serviço em causa por telefone. No entanto, no processo não se encontra qualquer registo sobre esta matéria.

Para o efeito, o Comissariado, através de ofício, apresentou a sua posição à DSAL, solicitando-lhe a tomada de medidas para aperfeiçoar o procedimento de tratamento de processos de conflitos laborais. A DSAL, por sua vez, respondeu, aceitando as sugestões do Comissariado, comprometendo-se a tomar diligências de aperfeiçoamento (da notificação edital deverá constar o prazo da afixação). A par disso, o Serviço em causa emitiu igual-

間)；又向勞動監察人員發出工作指引，以提醒彼等在個案所載的聯絡方式不可行時，方使用告示方式作通知，以及記載電話通話內容並附入個案內，基此，「公署」將案件歸檔。

#### 個案十——勞工權益追訴權消滅是否責歸行政機關

4名投訴人於2011年1月向「公署」投訴，稱先後於2006年6月和2007年1月從某公共汽車有限公司離職，並於2007年10月向勞工局投訴未獲前僱主支付在職期間因提供取車及交車之工作而引致的超時工作補償。

經調查後，局方於2010年10月27日將個案送交初級法院處理。然而，4名投訴人於2010年12月16日卻收到司法機關的通知，指有關輕微違反個案的追訴權已因時效完成而消滅。4名投訴人不滿局方上述處理，並欲了解個案逾追訴時效才移交法院的原因。

法律規定，勞工局處理勞資糾紛個案的職責是查證是否存在違反勞工法例的情況，並就所發現違例起動相關輕微違反處罰程序。法律針對該程序訂定的兩年追訴時效，僅屬約束當局完成調查及處罰違例者的期間，該期間的屆滿只會導致當局不能追究違法者的輕微違反責任，而不會妨礙僱員循民事途徑向僱主追討欠款的權利。經分析，勞工局未能在兩年時效屆滿前將個案移交法院，與局方當年的運作機制欠完善有關。對此，「公署」於2008年與勞工局進行運作審查時已向該局提出改善建議。

而據資料顯示，4名投訴人是次未能獲法院審理有關超時工作補償的民事賠償請求的主要原因，並非因勞工局逾兩年時效才將個案移交法院所致，而是檢察院認為涉案工人的民事賠償請求在客觀上無理據而拒絕代理各名工人在法院上追討有關補償。

mente instruções de trabalho ao seu pessoal da área de acções inspectivas de trabalho, para chamar atenção para as condições para a utilização de notificação edital, isto é, a sua emissão só pode ocorrer na situação de se revelarem impossíveis os meios de comunicação indicados no processo, bem como para a realização de registos das chamadas telefónicas em processos. Nestes termos, procedeu o Commissariado ao arquivamento do presente processo.

#### Caso 10 — É a responsabilidade ou não da Administração em relação à extinção da prescrição dos direitos e interesses laborais?

Quatro queixosos apresentaram, em Janeiro de 2011, a sua queixa ao Commissariado. Na sua exposição, os mesmos referem ter cessado as suas funções numa sociedade de transportes colectivos em Junho de 2006 e em Janeiro de 2007, respectivamente e terem-se queixado, em Outubro de 2007, junto da Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais (adiante designada por DSAL) sobre não lhes terem sido pagas pela sociedade as compensações devidas pelo trabalho extraordinário relativamente ao processo de recepção e entrega de veículos.

Após a investigação da DSAL, o mesmo Serviço encaminhou, em 27 de Outubro de 2010, o processo para o Tribunal Judicial de Base. No entanto, em 16 de Dezembro de 2010, os quatro queixosos foram notificados pelo órgão judicial de que o seu direito no âmbito do processo contravencional já prescrevera pelo decurso do respectivo prazo. Os queixosos ficaram insatisfeitos com o tratamento por parte da DSAL e pretendiam igualmente conhecer a razão por que só se transferiu o processo para o tribunal numa altura em que já tinha passado o prazo de prescrição.

Nos termos da legislação, as competências da DSAL no âmbito do tratamento de processos de conflitos laborais incluem a verificação de existência ou não de violações da legislação laboral e a instauração do procedimento sancionatório dos respectivos processos contravencionais. O prazo de prescrição previsto pela lei é de dois anos, só sendo aplicável ao serviço competente para a conclusão da investigação e aplicação de multa aos infractores. O termo do mesmo prazo apenas tem por consequência que o serviço competente não podia efectivar a responsabilidade contravencional dos infractores e isso não prejudica o direito dos empregados de exigir ao empregador o pagamento de dívidas em processo civil. Após a análise do CCAC, concluiu-se que, devido a um regime de funcionamento imperfeito da DASL naquela altura, o Serviço em causa não conseguiu transferir o processo ao tribunal antes do termo do prazo de prescrição. Para esta matéria, o Commissariado já havia proposto, em 2008, sugestões de aperfeiçoamento à DSAL, aquando da realização de projecto de pesquisa sobre o funcionamento do Serviço.

Segundo as informações obtidas, no que respeita à questão da não apreciação pelo tribunal da acção de indemnização civil dos quatro queixosos pelas as compensações do trabalho extraordinário, a razão principal não foi a transferência do processo ao tribunal por parte da DSAL depois do termo do prazo de prescrição de dois anos, mas sim que o Ministério Público considerou não haver fundamentos objectivos para a acção de indemnização civil e, por isso, recusou representar os quatro queixosos no tribunal quanto ao pedido de compensações.

另一方面，在處理本案的過程中，「公署」發現局方未能  
在兩年時效屆滿前將個案移交法院，亦與該局因處理其中一名  
投訴人的異議而延誤其他投訴人的投訴處理有關，且該局並沒有  
按照當年運作審查所達成的共識，向投訴人清楚解釋逾兩年  
時效才將個案移交法院的原因及彼等尚可循其他途徑向僱主追  
討欠款等資訊。經「公署」反映後，該局現已製作內部工作指  
引，因應追訴時效經過的期間，將勞資糾紛個案分為四個處理  
級別，並作不同程度的先後緩急處理，且訂明個案調查程序與  
申訴程序應同步進行，令個案利害關係人不因任一程序而權益  
受損，確保個案在時效屆滿前移交法院處理。

至於向投訴人提供資訊方面，該局在工作指引內亦訂明須  
向工人提供資訊，告知何種途徑更好保障其權益及個案所面對  
之問題，讓工人能在獲得資訊後選擇更好之途徑及知悉其切身  
之問題。

鑒於勞工局已採取適當措施跟進及改善「公署」在處理本  
案中所發現的問題，故「公署」將案件歸檔。

### 個案十一 —— 車輛欠繳罰款被「鎖號」

投訴人向「公署」投訴，稱不服治安警察局對其所作交通  
行政罰款的決定，並已於期間內向法院提出司法上訴，數月  
後，投訴人擬為其車輛繳交車輛使用牌照稅時，獲告知其車輛  
因有罰款未繳而遭治安警察局「鎖號」，經投訴人提供司法上  
訴編號後獲「解鎖」，並已於期限屆滿前成功繳納車輛使用牌  
照稅。

數月後，投訴人擬辦理取得重型客車駕駛執照的手續時，

Por outro lado, durante a investigação do CCAC no presente  
processo, verificou-se que o facto de a DSAL não ter encami-  
nhado o processo para o tribunal dentro de prazo de prescrição  
de dois anos, esteve relacionado com a forma como a DSAL  
tratou a reclamação apresentada por um dos queixosos e que  
causou igualmente o atraso no tratamento das queixas apresen-  
tadas pelos restantes queixosos. A par disso, o CCAC verificou  
ainda que a DSAL não seguiu o protocolo celebrado com o  
Comissariado na sequência da pesquisa de funcionamento em  
2008, nem prestou esclarecimentos aos queixosos sobre a razão  
da transferência tardia do processo para o tribunal só depois do  
termo do prazo de prescrição nem sobre os meios disponíveis  
para os queixosos exigirem ao empregador o pagamento das  
dívidas. O Comissariado evidenciou ao Serviço em causa os pro-  
blemas existentes e a DSAL, por sua vez, elaborou instruções  
de trabalho internas: tendo em consideração diferentes prazos  
de prescrição de processo, a DSAL classificará todos processos  
de conflitos em quatro categorias de tratamento para definir  
prioridades dos mesmos, de acordo com critérios de gravidade  
e de urgência. A par disso, nas instruções internas, estabelece-se  
ainda a realização simultânea dos procedimentos de investiga-  
ção e de impugnação, com o objectivo de evitar prejudicar os  
direitos dos interessados num dos procedimentos e assegurar  
a transferência do processo para o tribunal antes do termo do  
prazo de prescrição.

Em relação à prestação das informações aos queixosos, nas  
instruções de trabalho da DSAL, define-se também que o seu  
pessoal tem que prestar informações aos interessados informan-  
do-os dos tipos de meios para garantir melhor os seus direitos  
e interesses e dos problemas existentes no processo. Permite-  
se assim que, após a obtenção das informações, os interessados  
possam escolher os meios para proteger os seus direitos e co-  
nhecer melhor a situação do processo.

Visto que a DSAL já tomou as diligências devidas de acom-  
panhamento e realizou o aperfeiçoamento do tratamento dos  
problemas indicados pelo CCAC durante o presente processo, o  
Comissariado procedeu ao respectivo arquivamento.

### Caso 11 — Número de veículo bloqueado devido ao não pagamento de multas

Um residente apresentou uma queixa junto do CCAC por  
estar insatisfeito com a decisão sancionatória administrativa  
tomada no âmbito de processo por infracção à Lei do trânsito  
Rodoviário pelo Corpo da Polícia de Segurança Pública (de ora  
em diante designado por CPSP) tendo, por isso, já interposto o  
respectivo recurso contencioso dentro do prazo definido por lei.  
De acordo com o queixoso, alguns meses após a apresentação  
do recurso contencioso, quando pretendeu pagar o imposto de  
circulação, foi o mesmo informado que o número do seu veí-  
culo estava «bloqueado» pelo CPSP devido ao não pagamento  
de multas de trânsito. Depois de o queixoso facultar ao CPSP  
o número do recurso contencioso apresentado em Tribunal, o  
número do seu veículo foi «desbloqueado», tendo o queixoso  
conseguido pagar o respectivo imposto de circulação, antes do  
termo do prazo de pagamento.

Após mais alguns meses, quando o queixoso pretendeu tra-  
tar das formalidades de acesso à carta de condução de veículos  
pesados de passageiros, foi o mesmo novamente informado que

又獲告知其車輛遭到「鎖號」，故「入稟」可能會有問題。投訴人不滿治安警察局在法院未作裁判前便將其車輛「鎖號」。

經調查後得知，警方電腦系統的設定會在發出處罰決定通知書的30天上訴時效完結後，自動對車輛發出兩項標識：1) 該車不能繳納車輛使用牌照稅；2) 行為人不能辦理駕駛執照續期。案中，投訴人擬繳納車輛使用牌照稅時，距其接獲處罰通知書之日已超過30日，而當有關行政處罰尚未確定一事經證明後，已獲以手動方式「解鎖」，且已於期限屆滿前成功繳納車輛使用牌照稅。為此，有關問題已獲解決。

至於投訴人車輛其後再遭「鎖號」一事，乃基於警方未察覺電腦系統程式的漏洞，需進行兩次手動操作方能徹底消除「鎖號」的功能。對此，該局稱已把漏洞修正，同時透過優化流程，建立上訴跟進及互聯警示機制，以防止事件再次發生。基此，「公署」將案件歸檔。

## 個案十二——書面詢價的被邀公司

投訴人向「公署」投訴，質疑衛生局「中醫電腦軟件系統」書面諮詢採購程序的中標者——B公司，其實未曾獲邀參加上述採購程序及報價，又指該公司欠缺開發醫療專業軟件經驗，質疑其獲得是次判給的依據。

經向局方索取資料及分析後，「公署」發現B公司有獲邀請競投，而B公司是伙拍另一間有開發醫療系統軟件經驗的公司競投，故「公署」認為投訴事宜不成立。

然而，「公署」發現衛生局在「中醫電腦軟件系統」書面諮詢採購程序中，透過「書面詢價甄選結果（測試版）」系統通知判給決定，但有關內容欠缺《行政程序法典》第70條所規定的資料，包括作出判給決定的實體及日期，以至不獲判給的

o número do seu veículo havia sido «bloqueado» e que seria possível que encontrasse dificuldades na solicitação da respectiva carta de condução, tendo o queixoso ficado novamente insatisfeito com o «bloqueamento» do número do seu veículo pelo CPSP antes de proferida decisão final pelo tribunal no âmbito do recurso contencioso apresentado.

Depois de realizada a competente investigação, foi o CCAC informado que, após o prazo de trinta dias para a impugnação da sanção administrativa, o sistema informático do CPSP introduzia, automaticamente, os seguintes registos em relação aos respectivos veículos: 1) Impossibilidade de pagamento do imposto de circulação dos veículos; 2) Impossibilidade de renovação de carta de condução. No presente processo, na altura em que o queixoso pretendeu pagar o imposto de circulação do seu veículo, já se havia ultrapassado o prazo de trinta dias contados a partir da data de recepção da notificação da sanção administrativa. No entanto, depois de ter sido comprovada a inexistência de decisão final por parte do tribunal em relação à sanção administrativa aplicada ao queixoso, o número do seu veículo foi, de forma manual, «desbloqueado», tendo o mesmo conseguido assim pagar o imposto de circulação dentro do respectivo prazo legal, ficando esta questão resolvida.

No que respeita ao novo «bloqueamento» do número de veículo do queixoso, este ficou a dever-se a deficiência do sistema informático utilizado pelo CPSP, tendo sido necessário eliminar, manualmente e por duas vezes, no respectivo sistema informático, o referido «bloqueio». A par disso, no intuito de evitar casos semelhantes no futuro, o CPSP criou, através do aperfeiçoamento do respectivo funcionamento, um mecanismo para acompanhar os processos de impugnação das sanções administrativas aplicadas, bem como um mecanismo de alarme de interligação de sistemas informáticos. Neste sentido, procedeu o Comissariado ao arquivamento do presente processo.

## Caso 12 — Empresa convidada numa consulta escrita

O queixoso dirigiu-se ao Comissariado, apresentando dúvidas sobre a consulta escrita do processo de aquisição de um sistema informático para medicina tradicional chinesa, realizada pelos Serviços de Saúde (adiante designados por SSM). Na exposição do queixoso, o adjudicatário, Empresa B, não tinha sido convidado para participar no presente processo nem apresentar proposta de fornecimento. A par disso, o queixoso referiu que a empresa não tem experiência de desenvolvimento de sistemas informáticos na área médica e, por isso, questionou os fundamentos da decisão de adjudicação naquele processo.

Após a obtenção das informações dos SSM e a correspondente análise, o Comissariado verificou que, no processo de aquisição, a Empresa B foi convidada para apresentar proposta e que a mesma empresa participou conjuntamente com uma outra empresa que tem experiência no desenvolvimento de sistemas informáticos médicos. Por isso, a queixa não é justificada.

No entanto, o Comissariado verificou igualmente que, nessa consulta escrita para aquisição, a decisão de adjudicação foi notificada através do sistema de «Sistema de Informação das Consultas Adjudicadas» e a notificação não continha os elementos enunciados pelo artigo 70.º do Código do Procedimento Administrativo, faltando nomeadamente, a menção do autor do acto de adjudicação e da data deste, bem como dos meios e do prazo



競投者提出申訴的途徑及期間等。基此，「公署」主動向衛生局反映上述問題。

其後，衛生局回覆已完善「書面詢價甄選結果（測試版）」的內容，並已向不獲判給者補發符合《行政程序法典》第70條規定的通知。

另外，「公署」發現衛生局進行是次「中醫電腦軟件系統」書面諮詢採購程序前，曾向其中一名競投者——A公司「借用」軟件用作測試，由於此做法可能造成A公司比其他競爭者擁有資訊方面的特殊優勢，故「公署」主動跟進。經向衛生局索取相關資料後，未發現有足夠資料顯示存在上述問題。

基此，「公署」將案件歸檔。

### 個案十三 —— 交通違例 / 遲延通知

投訴人向「公署」投訴，稱逾四個月後方收到警方有關其被指在行人道違泊的交通違例控訴掛號通知書，由於事隔多月，令其舉證困難，此舉損害其答辯權，要求「公署」介入。

經「公署」了解，因治安警察局日常需在限定時間內投寄大量掛號郵件，故與郵政局商定，對每日寄發掛號控訴通知採取「流量控制」的處理方法，從而導致投訴人延遲收到交通違例控訴通知。

現行法例規定，交通違例的行政違法行為的處罰程序時效為期兩年，故治安警察局在檢控投訴人四個多月後方透過掛號信通知有關控訴的做法非屬違法，最重要的是在接獲通知日起才計算上訴期。

然而，考慮到治安警察局基於「每日流量控制」等原因延遲寄發交通違例控訴通知（正如投訴人般逾四個月後方知悉有關控訴事宜），的確有可能損害當事人答辯權的行使。為此，經向治安警察局反映「公署」立場後，治安警察局表示，如有迫切需要，將修改政策，縮短行政違法行為的特別程序的執行期間。

de impugnação para os concorrentes não seleccionados. Portanto, o Commissariado tomou a iniciativa de apresentar o problema acima referido aos SSM.

Por sua vez, os SSM responderam que o sistema de «Sistema de Informação das Consultas Adjudicadas» já foi aperfeiçoado e foi enviada a notificação com os elementos enunciados pelo artigo 70.º do Código do Procedimento Administrativo aos concorrentes não seleccionados.

Para além disso, o CCAC verificou que, antes do lançamento da referida consulta escrita para aquisição, os SSM tinham pedido emprestado o sistema informático da Empresa A — um dos concorrentes no processo — para fazer um teste. A conduta dos SSM poderia ter levado a que a Empresa A detivesse vantagem especial por posse de informação em relação aos outros concorrentes, pelo que o Commissariado tomou a iniciativa de acompanhar o assunto. Depois de ter obtido dos SSM as respectivas informações, não se detectou a existência de problema.

Neste sentido, o Commissariado procedeu ao arquivamento do presente processo.

### Caso 13 — Infracção à legislação rodoviária / Notificação atrasada

O queixoso dirigiu-se ao Commissariado, referindo que só recebeu uma notificação de acusação de uma alegada infracção de estacionamento ilegal de veículo no passeio, por carta registada, emitida pelo Corpo de Polícia de Segurança Pública (adiante designado por CPSP), após mais de 4 meses da ocorrência da mesma. Como já se haviam passado vários meses, o queixoso considerou ser difícil encontrar provas de justificação, prejudicando assim o seu direito de defesa. Por isso, o queixoso quis desencadear a intervenção do Commissariado no presente assunto.

Segundo o Commissariado apurou, geralmente, o CPSP tem que expedir uma grande quantidade de cartas registadas num tempo limitado. Por isso, o CPSP acordou com a Direcção dos Serviços de Correios para tomar medidas diárias de «controlo de quantidade» em relação às notificações de acusação por carta registada, provocando assim a recepção atrasada pelo queixoso da notificação de acusação de infracção à legislação rodoviária.

Segundo a legislação vigente, a prescrição do procedimento sancionatório das infracções administrativas no âmbito do trânsito é de dois anos. Por isso, não é ilegal o facto de o CPSP ter enviado, por carta registada, a respectiva notificação mais de 4 meses após a dedução de acusação contra o queixoso. E o mais importante é que a contagem de prazo para a impugnação só começa a partir do dia de recepção da notificação.

No entanto, por várias razões, nomeadamente, o «controlo de quantidade diária» e o atraso de envio de notificação de acusação (como a presente queixa, em que o queixoso só tomou conhecimento da acusação após mais de 4 meses), a actuação do CPSP poderá, na verdade, prejudicar o exercício do direito de defesa por parte do queixoso. Por isso, o Commissariado apresentou a sua posição ao Serviço em causa e o CPSP, por sua vez, afirmou que, se houver uma necessidade urgente, poderá rever a correspondente política, a fim de reduzir o prazo de execução do procedimento especial por infracção administrativa.

事實上，據「公署」了解，局方已針對交通違例控訴通知寄發遲緩的問題採取了相應措施：加大每日投寄掛號信「流量」，增加透過泊偵測系統檢控車輛的短訊通知服務。

基此，「公署」將案件歸檔。

#### 個案十四——公職招聘程序中的通知及其他安排

投訴人向「公署」投訴，就教育暨青年局以合同方式招聘二等行政技術助理員之考核提出以下不滿：

1. 局方未有透過適當方式通知第二階段考核日期；
2. 局方在第二階段考核「公布期」尚未結束便舉行有關考核；
3. 第二階段考核後公布的評核名單欠缺申訴途徑及期間。

對於第一及第二項投訴，部門認為鑑於當時有關適用之法律例尚未訂明非編制人員聘任考試舉行時間的通知方式，故有權自行決定如何作出通知。據局方回覆及提供的資料顯示，該局在第一階段考核當日已透過廣播及在考場大堂張貼通告的方式，通知考生第二階段考核的舉行日期及准考名單的公布日期和查閱方式，有關名單已如期公布，當中已載明考核的舉行時間和地點。既然局方已在舉行第二階段考核前，透過多種途徑公告有關考核日期，考生應可據之作準備及按時參加考核。基此，未見局方在通知考核時間和舉行考核方面存在行政違法或失當之處。

至於第三項投訴，經了解，有關評核名單確實沒依法載明申訴途徑及期間。儘管有學理認為欠缺法定必要內容的通知尚不至影響被通知行為的有效性，且按局方所覆，該局已告知投訴人有權提出上訴。據此，評核名單欠缺有關資訊的缺陷應已得到適當彌補，惟局方也不應以現行法律例已訂明考生有權針對評核名單提出上訴為由，而不遵守《行政程序法典》的規定。

De facto, segundo as informações detidas pelo Comissariado, o CPSP já tomou medidas visando a questão do atraso do envio de notificações de transgressão no trânsito, isto é, elevando a «quantidade» de cartas registadas a enviar diariamente, bem como adicionando um serviço de notificação por mensagem de telemóvel (SMS) através do sistema de detecção de estacionamento ilegal de veículos.

Nestes termos, procedeu o Comissariado ao arquivamento do presente processo.

#### Caso 14 — Notificação e outras tramitações no processo de recrutamento para a função pública

O queixoso ficou insatisfeito com a realização de provas no âmbito do recrutamento de assistentes técnicos administrativos de 2.ª classe, em regime de contrato, realizado pela Direcção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ), nos seguintes termos:

1. A DSEJ não notificou, por forma adequada, a data de realização da prova da 2.ª fase;
2. A DSEJ realizou a prova da 2.ª fase antes do termo do respectivo «prazo de notificação»;
3. Não foram facultados nem meios nem prazo de impugnação em relação à lista de classificação publicada após a realização da prova da 2.ª fase.

Quanto aos pontos 1 e 2, visto não estar estabelecida, de acordo com a legislação então aplicável, a forma de notificação da data de realização de provas no âmbito de recrutamento em regime de contrato além do quadro, o Serviço em causa considerou poder decidir por si próprio a forma de notificação. Segundo as informações oferecidas pela DSEJ em resposta, no dia de realização da prova da 1.ª fase, o Serviço em causa já tinha divulgado e afixado o aviso no átrio do local de realização da mesma prova, informando assim aos candidatos a data da realização da prova da 2.ª fase, a data de publicação da lista admitida para a entrada na 2.ª fase e a forma de consulta da lista. A respectiva lista foi posteriormente publicada na data prevista, nela constando também a data e o local para a realização da prova da 2.ª fase. Assim, constata-se que, antes da realização da prova da 2.ª fase, a DSEJ já publicara a data da prova por vários meios e os candidatos puderam preparar-se devidamente e participar na prova com base na publicação feita pelo Serviço. Neste sentido, não se verifica a existência de ilegalidades ou irregularidades administrativas em relação à notificação da data da prova e à realização da prova por parte da DSEJ.

Em relação ao ponto 3, segundo o Comissariado apurou, é verdade que, na lista de classificação, não figuraram se constaram legalmente os meios legais e o prazo de impugnação. De acordo com a doutrina, a notificação à qual em que falta o conteúdo essencial legalmente definido não prejudica a validade do acto notificado. A par disso, de acordo com as respostas da DSEJ, o Serviço já informara o queixoso que tinha direito a recorrer da classificação. Portanto, a deficiência daquelas menções na lista de classificação foi devidamente suprida. No entanto, o Serviço não se deveria basear somente no facto de que na legislação vigente já se estabelece o direito a recorrer da lista de classificação e assim não cumprir a disposição do Código do

為避免再發生類似本案投訴人對相關程序合法性的質疑，「公署」去函提示局方日後在公布評核名單時，應依法載明有關資訊。其後，局方來函表示接納「公署」有關建議。

基此，「公署」將案件歸檔。

### 個案十五 —— 處罰程序裏的文書證據要件

投訴人向「公署」投訴，稱日前因向街渠吐口水（痰）被民政總署（下稱「民署」）人員檢控及科予罰款。投訴人質疑「民署」人員在毫無證據下作出檢控，有濫用職權之嫌，並指自己被檢控是因「民署」要求人員每月須發出足夠數量的罰單。

「公署」跟進調查後，發現「民署」稽查人員於「稽查人員所作的補充報告」中，堅持目睹投訴人於公共地方（渠口亦屬公共地方）吐口水（痰），而「民署」採納了稽查人員陳述，並以此為據認定投訴人違反《公共地方總規章》的規定及科處處罰。

考慮到就投訴人有否吐口水（痰）於公共地方，投訴人與部門人員各執一詞，在未有其他證據的情況下，「公署」不具條件判斷誰是誰非，亦不具條件指「民署」人員在毫無證據下對投訴人作出檢控。另根據「公署」的資訊，「民署」已明確否認存在人員每月須發出足夠數量罰單的工作要求。因此，投訴人的投訴並不成立。

另外，「公署」處理個案時發現「民署」賴以認定投訴人違反《公共地方總規章》的重要依據 —— 「稽查人員所作的補充報告」，既無製作人的認別資料，亦無任何人簽署。「公署」認為，為確保「民署」取證措施的嚴謹性，有關報告理應載有製作人的認別資料，且由其簽名確認有關內容，以示其對有關內容負責。因此，「公署」致函「民署」反映上述問題，而「民署」亦接納「公署」的意見及採取適當措施予以跟進。

基此，「公署」將案件歸檔。

Procedimento Administrativo. Para evitar dúvidas semelhantes à suscitada pelo queixoso contra a legalidade do procedimento de recrutamento, o Comissariado, por ofício, chamou a atenção da DSEJ para que, no futuro, se devem fazer constar as respectivas informações na lista de classificação. A DSEJ, por seu turno, aceitou, por ofício, as sugestões do Comissariado.

Nestes termos, procedeu o Comissariado ao arquivamento da presente queixa.

### Caso 15 — Documentação de provas em processo sancionatório

O queixoso referiu ao Comissariado que, devido ao facto de ter cuspidido num esgoto de rua, foi acusado e multado pelo Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (de ora em diante designado por IACM). O queixoso questionou que a acusação foi realizada numa situação da qual não houve provas e considerando assim haver abuso do poder por parte do pessoal do IACM. Na opinião do queixoso, foi acusado porque o IACM solicita ao seu pessoal a emissão de um determinado número suficiente de acusações em cada mês.

Após o acompanhamento do Comissariado, verificou-se que, no «Relatório complementar elaborado pelo pessoal da inspecção», o respectivo pessoal inspectivo insistiu ter presenciado o facto de que o queixoso cuspiu num espaço público (os esgotos também pertencem ao espaços públicos). E, assim, o IACM acolheu a informação escrita do seu pessoal. Por isso, a mesma entidade julga que o queixoso violou as disposições do Regulamento Geral dos Espaços Públicos e este foi multado.

Tendo em consideração a existência de alegações diferentes entre o queixoso e o pessoal do Serviço em causa sobre a questão se o lugar onde o queixoso cuspiu pertencia aos espaços públicos ou não, o Comissariado, na ausência de outras provas, não tinha condições para julgar em relação à questão acima referida, nem para analisar se a acusação foi realizada pelo pessoal do IACM sem quaisquer provas contra o queixoso. Além disso, segundo as informações obtidas pelo Comissariado, o IACM já negou, claramente, haver qualquer exigência ao seu pessoal para emissão de um determinado número suficiente de acusações em cada mês. Por isso, a participação do queixoso não se mostra justificada.

Para além disso, durante a investigação do presente processo, o Comissariado verificou que, a fundamentação essencial para o IACM julgar haver violação do Regulamento Geral dos Espaços Públicos pelo queixoso, isto é, o «Relatório complementar elaborado pelo pessoal da inspecção», não continha quaisquer dados de identificação do elaborador, nem a assinatura de qualquer pessoa. Na opinião do Comissariado, para solidez da aquisição de provas, o respectivo Relatório deveria conter os dados de identificação do elaborador e a sua assinatura para a confirmação do conteúdo, mostrando assim a sua responsabilidade em relação à elaboração do Relatório. Por isso, o Comissariado, por ofício, apresentou ao Serviço em causa os problemas existentes acima referidos. O IACM, por seu turno, aceitou as opiniões do Comissariado e tomou medidas adequadas para o acompanhamento.

Neste sentido, procedeu o Comissariado ao arquivamento da presente queixa.

**個案十六——路環交通符號欠缺之後果**

一名路環居民向「公署」投訴，稱民政總署（下稱「民署」）於2009年11月在原為空地、居民一向用以停泊車輛的路環市政球場旁的船鋪街地段鋪上紅地磚及設立花壇，工程進行期間，在場監督的「民署」工程師告知投訴人，花壇一側為行人道，另一側非屬行人區，可繼續泊車。工程結束後，有交通警員因接到投訴而向停泊在上述非屬行人區的紅地磚地段的車輛（包括投訴人的車輛）以「在行人區上泊車」為由發出告票。投訴人認為上述地點是否屬「行人區」，應由「民署」或交通事務局認定，警方無權認定。

另該處並無禁止泊車標誌或「黃實線」，加上「民署」工程師早前亦指該處可以泊車，因而認為上述票控行為不當，遂向交通廳提出異議，但遭駁回，投訴人不滿，遂向「公署」投訴。

根據現行法例的規定，治安警察局交通廳警員依法具有監察道路及交通法例的遵守的職權，彼等在執法過程中，必然觸及「適用」該等法例的規定——當中無可避免涉及對事實的認定。正如在本案中，相關交通警員將船鋪街路段認定為行人區，若交通警員無權認定，便無從執法、無從履行其指揮及監察道路交通的職責，故投訴人指「警方無權認定涉案地點是否屬行人區」的見解欠缺依據。然而，如認為交通警員的認定有誤，可依法申訴，以維護自身權益。

經向「民署」了解，獲覆將涉案地段改建為行人路，乃屬遵照交通部門的交通規劃行事，又稱早前有路環居民建議於涉案地段增設停車位，「民署」已轉介交通事務局跟進考慮。換

**Caso 16 — Resultado da falta de sinalização rodoviária em Coloane**

Um residente de Coloane apresentou uma queixa junto do Comissariado. Na sua exposição, afirmou que, em Novembro de 2009, o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (de ora em diante designado por IACM) realizou obras de repavimentação com acabamento em ladrilho vermelho e de instalação de canteiros numa parte da Rua do Estaleiro, em Coloane, a qual fica perto do campo desportivo municipal de Coloane. Antigamente, esta parte da rua era um terreno vazio onde os residentes daquela zona estacionavam os seus veículos. Durante a realização das obras, um engenheiro do IACM, responsável pela fiscalização das mesmas, terá dito ao queixoso que a parte da rua em que se instalariam os canteiros seria passeio enquanto que a outra parte não constituiria zona para peões pelo que poderia continuar a ser usado para o estacionamento de veículos. Depois da conclusão das obras, e na sequência da apresentação de queixas, agentes policiais do trânsito emitiram, com fundamento no facto de se encontrarem estacionados na zona de peões, as respectivas coimas aos veículos que ali se encontravam estacionados (incluindo ao veículo do queixoso), os quais, segundo o queixoso, se encontravam estacionados na zona não considerada como zona de peões. Na opinião do queixoso, devia competir ao IACM ou à Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (de ora em diante designada por DSAT) justificar se o mesmo local pertence, ou não, à zona para peões. Na sua opinião os serviços policiais não têm este tipo de competência.

A par disso, no mesmo local não existiam placas de estacionamento proibido, nem tal se encontra assinalado com a presença de uma linha contínua de cor amarela. Tendo ainda em consideração a resposta do engenheiro do IACM, o queixoso considerou que a acusação foi indevida e fez uma reclamação contra o Departamento de Trânsito do Corpo da Polícia de Segurança Pública (de ora em diante designado por CPSP). Porém, a reclamação foi indeferida. O queixoso ficou insatisfeito com a decisão do CPSP. Por isso, apresentou ao Comissariado a queixa em referência.

Nos termos da legislação vigente, os agentes policiais do Departamento de Trânsito do CPSP têm competência para fiscalizar o trânsito rodoviário e assegurar o cumprimento da legislação de trânsito. Na execução da lei, têm que «aplicar» as disposições da legislação, face ao reconhecimento de factos que violem essa mesma legislação. No presente processo, o respectivo local foi reconhecido como zona para peões pelos agentes policiais de trânsito. Se estes agentes não tivessem competência de proceder a tal reconhecimento, então não poderiam executar a lei, nem poderiam cumprir as funções de regular e fiscalizar o trânsito. Por isso, em relação à queixa apresentada pelo queixoso no sentido de que o CPSP não tinha competência para reconhecer se o local pertencia ou não à zona para peões, a queixa não contém fundamentação adequada. No entanto, se o queixoso considera que o reconhecimento pelos agentes do CPSP foi errado, poderá recorrer aos meios de impugnação próprios para defender os seus direitos e interesses.

Depois de ter contactado o IACM, foi o CCAC informado de que a reconstrução do local que inclui uma zona para peões foi efectuada de acordo com o planeamento do tráfego dos serviços competentes. A par disso, o IACM referiu que recebera as sugestões dos residentes de Coloane sobre a criação de lugares

言之，涉案地段的硬件設施儘管有所變動，但地段的行人路屬性不變，惟「民署」並無公開立場，讓公眾知悉涉案地段是否容許泊車。經「公署」派員到場視察，發現當局仍未設置「禁止泊車」的符號或標誌，而停泊於該處之車輛數目頗多，顯示當局未就個別路環居民作出的「在涉案地段增設停車位」的建議採取任何措施。

按警方早年公開的訊息，警方對於違例停車泊車問題以勸喻為主，對於嚴重阻塞行人設施、影響交通安全、阻礙其他車輛行駛及因違例停車而導致交通意外的車輛則從嚴處理，接到違泊投訴必定執法，故警方原則上不會立即對停泊在涉案地段的車輛發出告票，除非屢屢勸不改或接到市民的投訴。惟交通事務局人員向市民表示，該處可否泊車視乎現場的「路牌」、有否劃黃線、泊車會否造成「阻街」一類的因素，換言之，將車輛停泊於涉案地段應不會遭受票控，因而與警方公開的執法準則有異。為此，「公署」促請「民署」、交通事務局及治安警察局共同協商，以就涉案地段的屬性、是否容許泊車達成共識，並公開當局立場及向公眾提供一致訊息。

上述部門作出積極回應，經進行三方會議，並向居民收集意見，最後於路段上設置一系列多個的收費泊車位，開放予公眾使用，又於適當位置豎立起「禁止停車」的標誌及其他交通符號/標誌。

基此，「公署」將案件歸檔。

### 個案十七 — 安置木屋居民的準則及其他問題

投訴人向「公署」投訴，稱於2010年8月5日以其母有權繼承青洲坊一木屋為由，要求房屋局安排其母及其家團購買經

de estacionamento no local referido e as sugestões já foram transferidas para a consideração da DSAT. Por outras palavras, apesar de terem sido realizadas obras de reconstrução no local, a sua natureza mantém-se a mesma, isto é, trata-se de uma zona para peões. No entanto, o IACM nunca manifestou esta posição ao público por forma a que a população possa ter conhecimento sobre se pode estacionar no espaço em referência. Além disso, o CCAC enviou o seu pessoal para fazer uma visita in loco, verificando que os serviços competentes ainda não instalaram qualquer sinalização ou placa de estacionamento proibido. Por outro lado, verificou-se igualmente que se registou um número muito elevado de veículos estacionados no mesmo local. Isso mostra que os serviços competentes não tomaram quaisquer diligências em relação às sugestões de alguns residentes de Coloane sobre a criação de lugares de estacionamento naquele local.

Segundo as informações que foram divulgadas ao público pelo CPSP, no que diz respeito à paragem ou estacionamento ilegal, referem-se, geralmente, advertências aos condutores. Em relação a veículos que obstruam gravemente o espaço destinado aos peões, que prejudiquem a segurança do trânsito, que impeçam a circulação de outros veículos ou causem acidentes de trânsito, o CPSP, ao receber as respectivas queixas, executará rigorosamente a lei. Assim, no processo em referência, em princípio, os agentes policiais de trânsito não emitiram, imediatamente, as coimas referentes aos veículos estacionados naquele local. Essas coimas só tiveram lugar após a realização de várias advertências por parte dos agentes do CPSP ou da recepção de queixas por parte dos cidadãos. No entanto, o pessoal da DSAT, por sua vez, afirmou aos cidadãos que a permissão do estacionamento naquele local dependia de vários elementos, nomeadamente, da instalação de sinalização rodoviária, da marcação de linha contínua de cor amarela e da eventual obstrução da circulação de trânsito. Ou seja, na opinião da DSAT, o estacionamento naquele local não deveria ser passível de corresponder a qualquer infracção. A posição da DSAT foi diferente em comparação com os critérios do CPSP sobre a execução da lei. Por isso, o CCAC solicitou ao IACM, à DSAT e ao CPSP a realização de reuniões conjuntas, por forma a que de comum entendimento possam chegar a um consenso sobre a natureza daquele local, e sobre se ali se podem, ou não estacionar veículos. O Comissariado solicitou igualmente aos serviços competentes a divulgação pública da sua posição prestando desta forma informações uniformes aos cidadãos.

Os respectivos serviços competentes, por sua vez, responderam favoravelmente às sugestões do Comissariado. Após reuniões entre os três Serviços e a recolha de opiniões junto dos residentes, instalaram-se, finalmente, no local, lugares de estacionamento com parquímetros para o uso público. Além disso, foram instalados, nos lugares devidos, sinais de estacionamento proibido e outros sinais de informação.

Após isto, procedeu o Comissariado ao arquivamento do presente processo.

### Caso 17 — Critérios destinados aos agregados familiares residentes em barracas e outros problemas relacionados com a mesma matéria

De acordo com a participação apresentada por um queixoso junto do Comissariado, com o principal fundamento de que a sua mãe goza de direitos sucessórios sobre uma barraca, o mes-

屋，惟局方因投訴人等於1991年及1993年木屋登記名冊內並沒有記錄，而否決了有關申請。然而，投訴人指涉案木屋現時並非空置，其內仍有其私人物品，且投訴人一直有繳交水電費，認為房屋局上述決定欠缺法律依據，又指局方否決其申請的通知函欠缺批示日期及申訴途徑等訊息，質疑房屋局行政違法。

經「公署」分析，僅經房屋局認為仍實際在木屋內居住的人士，才可獲該局登記在名冊內，否則，一律不可作登記，即使與已登記者有親屬關係亦然。發展商按合同規定僅對仍實際居住在獲批給地段的木屋家團負有重新安置的責任，不再在木屋內居住者無權獲得任何補償。對於房屋局認定投訴人等當年並無在木屋內居住的事實，投訴人並無提出反證。既然局方1991年及1993年木屋登記紀錄中，並沒有投訴人等仍實際居住在木屋的登記紀錄，亦即彼等不符合批地合同訂定的、可獲發展商重新安置的法定前提，故局方否決了投訴人上述安置申請，未見違法。另須說明，法律規定已登記仍在木屋居住者不得以任何方式（如繼承）轉移對該木屋的「權利」。再者，已登記仍在木屋居住者並不擁有該木屋的物權，基於「任何人均不可將多於其本身所有的權利予以轉移」的法律原則，故在法律上，投訴人及其母不可能以繼承人的身份主張對該木屋的「權利」。此外，在法律上，投訴人亦不可能因嗣後占用未清拆木屋的事實而有權要求局方或發展商作搬遷補償或索償。

至於房屋局給予投訴人的通知函中並沒有載明《行政程序法典》第70條規定的內容（如作出批示的日期、提出申訴的途徑及期間等）的問題，經「公署」反映後，該局已於2010年12

mo terá remetido, em 5 de Agosto de 2010, um pedido junto do Instituto de Habitação (IH) para que seja autorizada à sua mãe e ao seu respectivo agregado familiar a aquisição de uma habitação económica. Os serviços competentes indeferiram o pedido por não terem encontrado o registo correspondente aos requerentes no respectivo cadastro referente aos anos de 1991 a 1993. Todavia, o queixoso indicou que a barraca não se encontra de momento desocupada, ou seja, os bens pessoais e patrimoniais encontram-se ainda dentro da casa e continua a pagar as despesas de água e electricidade, por isso, considera que há falta de fundamentação jurídica relativamente à decisão tomada pelo IH. O queixoso acrescentou ainda que da notificação dos serviços competentes não constam dados como a data do despacho exarado nem tão pouco quais os meios de reclamação, considerando que aquele acto padece de uma ilegalidade administrativa.

Após proceder à respectiva análise, o CCAC constatou que o IH tem vindo a proceder, após processo de confirmação, ao registo dos residentes efectivos das barracas, ficam de fora deste processo aqueles que não têm ali residência efectiva, mesmo que tenham qualquer relação de parentesco com aqueles já registados. De acordo com as disposições contratuais, o promotor do empreendimento fica apenas responsável por disponibilizar realojamento aos indivíduos que residem efectivamente nas barracas construídas nos terrenos alvo de concessão, os que não têm residência efectiva nas barracas, não têm direito a receber qualquer indemnização. O queixoso nunca chegou a apresentar qualquer tipo de contraprovas que visassem demonstrar que o facto de o IH ter considerado que tanto o próprio como os elementos do seu agregado familiar não residiam nas barracas no período em referência não correspondia à realidade. No cadastro de residentes nas barracas referente aos anos de 1991 a 1993, não se encontrou qualquer registo que comprove a residência efectiva do queixoso e do seu agregado familiar, pelo que, os serviços competentes indeferiram o pedido do queixoso por não preencher os requisitos necessários consagrados no respectivo contrato de concessão para a aquisição das habitações disponibilizadas pelo promotor de empreendimento nos termos das disposições legais. Relativamente à decisão tomada por aquele Serviço, não se identifica qualquer ilegalidade administrativa. Por outro lado, é importante esclarecer que, nos termos do disposto legalmente, as pessoas que se encontram já registadas e a residir efectivamente nas barracas, não podem por qualquer forma (por exemplo, por sucessão) alienar ou onerar direitos sobre essas mesmas barracas. Ora, esses residentes, já registados e a residir efectivamente naquelas barracas, deixam de ter direitos reais sobre as mesmas, e de acordo com o princípio doutrinário de que «ninguém pode transmitir a outrem mais direitos do que aqueles que o próprio tem», numa perspectiva jurídica, não se admite que o queixoso nem a sua mãe se possa arrogar direitos em relação à tal barraca, nem sequer na qualidade de herdeiros. Por outro lado, também não é admitido, em termos jurídicos, que o queixoso tenha direito a qualquer indemnização por parte do IH ou do promotor de empreendimento, com base na superveniente ocupação das barracas antes da sua demolição.

Relativamente à notificação inicialmente dirigida ao queixoso pelo IH, e da qual não constavam os dados exigidos nos termos do artigo 70.º do Código do Procedimento Administrativo (por exemplo, a data do despacho bem como os meios e o prazo para a reclamação), o CCAC comunicou a situação junto do serviço competente e, posteriormente, o Instituto enviou, concretamente em 17 de Dezembro de 2010, um novo ofício ao queixoso,

月17日去函重新通知投訴人，指出局方不接納其申請的法律依據，以及其依法可提出申訴的途徑及期間等資訊。

另一方面，「公署」在處理案件的過程中，發現房屋局對青洲坊木屋居民的安置申請所釐定的審批標準與現行法律規定存在不相符之處，表現在以下幾個方面：

### 1. 關於木屋登記記錄的考慮

局方在2010年5月內部所定的準則訂明，以具備93年木屋登記的使用人家團為優先安置對象，若沒有93年的登記，方考慮91年的木屋登記。但局方在2010年10月答覆議員的書面質詢時則稱，申請者須於91年及93年有木屋登記記錄。「公署」認為雖局方有此考慮必有其原因，但按現行法律，具備93年的木屋登記記錄是其中一項先決條件，91年的登記並非93年登記的「替代」或「後備」，既不存在二者擇一的情況，亦不存在如局方答覆議員質詢時所強調、需同時在91年及93年獲當局登記方可獲安置的規定。事實上，考慮到91年的登記乃屬當局例外的處理，惟此處理有何法律依據、權限誰屬，以及應予公開等問題，房屋局宜促請行政當局作出相應處理，以避免外界質疑。局方承諾將採取或建議採取適當措施，以明確區分91年及93年的登記處理。

### 2. 關於家團成員的增減

按現行法例，已登記家團成員出現變動，需向局方辦理附註手續。局方的準則是容許申請家團包括未經附註的已登記家團成員的配偶及子女，惟將子女局限於未成年的層面。由於現行法律並無將成年子女排除於家團概念之外，故局方此舉便有限縮法律之虞。

局方的觀點是成年人可獨立生活，而未成年則需依賴父母，故允許加入已登記的家團。此外，由於93年登記至今已10多年，戶主的子女已成年甚至有自己的子女，考慮到家團成員的結構變動，局方容許分開申請安置。

com a notificação dos fundamentos de indeferimento do seu pedido, e das restantes informações necessárias, tais como as relativas aos meios e ao prazo para a reclamação.

Por outro lado, no processo de tratamento da presente queixa, verificou-se a existência de divergências entre os critérios de avaliação e aprovação dos pedidos de realojamento dos moradores das barracas da Ilha Verde definidos pelo IH e as disposições legais em vigor sobre essa matéria. Tais divergências são as seguintes:

#### 1. Registo dos agregados familiares residentes em barracas

De acordo com os critérios internos estabelecidos pelo IH em Maio de 2010, são realojados prioritariamente os agregados familiares com registo no cadastro referente ao ano de 1993, sendo apenas considerado o registo referente ao ano de 1991 quando os agregados familiares não se encontrem registados naquele. Todavia, na resposta dada em Outubro de 2010 às interpelações escritas apresentadas pelos deputados, o IH afirmou que os requerentes têm de estar registados nos cadastros referentes aos anos de 1991 e 1993. No entendimento do CCAC, apesar de o IH ter o seu fundamento ao proferir tal afirmação, está definido na legislação vigente que o registo no cadastro referente ao ano de 1993 é um dos requisitos exigidos, não podendo o registo no cadastro referente ao ano de 1991 substituí-lo, nem podendo o mesmo ser aplicado subsidiariamente. Não se trata de uma questão de opção, nem está estabelecido na lei que os requerentes têm que estar registados nos dois cadastros referentes a 1991 e 1993, como se referiu na resposta dada às interpelações dos deputados. De facto, considera-se que o registo no cadastro referente ao ano de 1991 é um requisito estabelecido pelo IH para ser aplicado em situações excepcionais. Todavia, o IH deve encontrar soluções para resolver as questões relacionadas com a aplicação de tal requisito, como, por exemplo, o seu fundamento legal, a entidade competente para decidir sobre a sua aplicação e a sua publicitação, a fim de evitar a criação de dúvidas no público. O IH comprometeu-se a efectuar ou a propor as devidas diligências com vista a uma distinção expressa entre o registo referente ao ano de 1991 e o referente ao ano de 1993.

#### 2. Alterações na composição do agregado familiar

De acordo com a legislação em vigor, é necessário solicitar o averbamento junto do IH, quando houver alterações na composição do agregado familiar recenseado. O critério estabelecido pelo IH permite que integrem o agregado familiar recenseado o cônjuge e os descendentes sem que tenha sido efectuado o respectivo averbamento, sendo que no caso dos descendentes estes têm de ser menores. Tal critério do IH consubstancia uma restrição ao alcance da lei, tendo em conta que na legislação vigente o conceito de agregado familiar não exclui descendentes maiores.

Do ponto de vista do IH, os adultos têm capacidade para levar uma vida autónoma, enquanto que os menores são dependentes dos pais, pelo que é permitida a integração dos descendentes menores no agregado familiar recenseado. A par disso, desde o recenseamento de agregados familiares em 1993 até ao presente, já lá vão mais de 10 anos, período em que filhos do representante do agregado familiar poderiam ter atingido a maioridade e até ter os seus filhos. Tendo em consideração as alterações na estrutura do agregado familiar, o IH permite que os elementos do mesmo agregado familiar solicitem o realojamento em separado.

「公署」認為，符合資格的家團成員方可獲安置，即使屬可分開安置的情況，各成員仍須符合安置資格。成年子女既屬法律接受加入家團的新成員，便應獲局方承認其可獲安置的資格。至於是否可分開安置，則屬另一個問題，不宜與「安置資格」混淆。「公署」指出，申請人資格具備與否的判斷屬行政當局的決定，局方在通知有關決定時須指出法律依據及提出申訴渠道的資訊。

### 3. 關於「核心家團」、「另組家團」的涵義

局方內部準則要求申請人家團必須為「核心家團」，並以夫妻、父母、子女為例加以說明，惟現行法例僅有「家團」而無「核心家團」概念，其準則中所作的「核心家團」規定便對法定「家團」所涵蓋的範圍有所限縮。

局方表示因實務上大部分家庭成員均擬分開申請安置，出於公共房屋資源的考慮，才要求未婚者須與父母共同申請安置，局方不欲單身家團成員要求分開安置。

「公署」指出不應將資格及分配問題混淆，宜先考慮資格問題，再判斷可否分開安置，並將標準明確及予以公開，以避免不必要的爭議。此外，關於「另組家團」方面，局方的準則僅觸及兄弟姊妹，未有提及父母。實際上，如父母在喪偶或離婚後再婚，亦有可能存在另組家團的需要，「公署」認為局方不應透過內部準則將法律規定的涵義自行收窄，局方認同「公署」的立場，並承諾修訂相關內部準則。

### 4. 關於擁有私人物業是否構成購買經屋 / 租賃社屋的失格

經屋方面，第13/93/M號法令僅規定，擁有住屋、土地或承批本澳私產土地者，不具備資格購買經屋，換言之，單純擁有商舖、車位並不導致喪失購買經屋的資格。

No entendimento do CCAC, são realojados apenas os membros do agregado familiar que preenchem os requisitos para o efeito. Isto quer dizer que mesmo no caso de realojamento em separado dos elementos do agregado familiar, cada um destes deve reunir os requisitos para o efeito. Sendo permitida por lei a integração dos filhos maiores no agregado familiar como novos membros, deve ser reconhecido pelo IH o seu direito ao realojamento. Em relação à possibilidade do realojamento em separado dos membros do agregado familiar, esta é uma questão que não deve ser confundida com a questão do preenchimento das condições para ter direito ao realojamento. Segundo o CCAC, cabe à Administração decidir sobre o preenchimento ou não das condições por parte do requerente para ter direito ao realojamento e a notificação de tal decisão deve conter o respectivo fundamento legal e a indicação dos meios para reclamar.

### 3. Sobre os sentidos do «agregado familiar nuclear» e da «criação do outro agregado familiar»

Segundo os critérios internos do IH, o agregado familiar do requerente tem que ser um «agregado familiar nuclear». O IH deu exemplos para explicar o termo, tais como, casal, pais, filhos. No entanto, na legislação vigente, apenas há a definição do «agregado familiar» mas não há a definição sobre o «agregado familiar nuclear». Então, o «agregado familiar nuclear», conceito utilizado pelo IH nos seus critérios internos, restringe o sentido do «agregado familiar», conceito definido pela lei.

Na explicação do IH, devido ao facto de que a maioria dos elementos de famílias pretendem solicitar, separadamente, o realojamento e, tendo em consideração a escassez dos recursos da habitação pública, pediu que os solteiros solicitassem o realojamento com os seus pais. O IH não pretendeu que houvesse solicitação do realojamento separado, apresentada pelos membros solteiros do agregado familiar.

O CCAC apontou que não devia confundir a habilitação de candidatura para a habitação pública com a distribuição de habitação pública. Na opinião do CCAC, o IH devia primeiramente considerar a habilitação de candidatura e, em seguida, julgar a autorização ou não de realojamento separado. A par disso, o IH devia definir, expressamente, os critérios e tornando-os públicos, para evitar conflitos desnecessários. Para além disso, em relação à «criação do outro agregado familiar», os critérios do IH apenas tinham a ver com as relações de irmãos mas não incluem os pais do requerente. Na realidade, se o pai ou a mãe de requerente que se encontra em situações de viuvez ou divórcio celebra o novo casamento, será necessária a criação do outro agregado familiar. O CCAC considerou que o IH não devia restringir o sentido legalmente definido pelos critérios internos. Por sua vez, o IH concordou com a posição do CCAC e comprometeu-se a rever os respectivos critérios internos.

### 4. Perda ou não da habilitação de candidatura para aquisição de habitação económica/arrendamento de habitação social quando ter a propriedade privada

Em relação à habilitação económica, nos termos do Decreto-Lei n.º 13/93/M, o proprietário de qualquer habitação ou terreno na RAEM ou concessionário de terreno do domínio privado da RAEM não tem condições para aquisição de habitação económica. Ou seja, possuir loja comercial ou lugar de estacionamento de veículo não causa a perda da habilitação da candidatura para a habitação económica.



社屋方面，第25/2009號行政法規訂明，在提交申請表期限結束之日起計三年內一直至房屋局簽訂租賃合同之日，擁有本澳任何樓宇或獨立單位（包括商舖、車位）或預約買受該等物業者、擁有承批本澳私產土地者，均導致喪失租賃社屋的資格。

基此，局方內部準則中關於「擁有私人物業導致不符合資格購買經屋或租賃社屋」的規定，便有需要調整。局方接納意見並承諾作出修改。

「公署」重申，如局方純粹就執行有關法律規定訂定內部準則，「公署」並無異議，但如有關準則的內容「超越」或「收窄」法律規定的內容，便會觸及「權限」、「載體的形式」（是否可透過局長的批示作出）以及「公布」等問題，局方宜重新檢視相關準則的內容，以作出或促請當局作出適當處理。

鑒於房屋局已接納「公署」的意見，並採取適當措施予以跟進及糾正，故「公署」將案件歸檔。

### 個案十八 —— 處理投訴明顯不當

投訴人向「公署」投訴，稱澳門理工學院（下稱「理工」）某處長封殺下層人員福利 —— 取消屬下的超時薪酬補償改為補時，以及不准人員將年假轉下年。

經調查後，未有資料佐證上述舉報屬實，但發現「理工」處理涉及人員可能違紀的舉報有欠妥善：

(1) 理事會未對代秘書長的調查報告進行審定，代院長已執行該報告的建議；

(2) 代秘書長將蓋有「保密」印章、具院長批示及其本人批示的文件 / 複印本交予被舉報人明顯不當。

經向「理工」反映，就問題(1)，「理工」提供會議紀錄 —— 佐證理事會在7月4日已就代秘書長的調查報告「進行過討

Em relação à habitação social, nos termos do Regulamento Administrativo n.º 25/2009, no período de três anos antes do termo do prazo para entrega do boletim de candidatura e desde o termo do mesmo prazo até à data de assinatura do contrato de arrendamento com o IH, o proprietário ou promitente-comprador de qualquer prédio ou fracção autónoma (incluindo loja comercial ou lugar de estacionamento de veículo) na RAEM, ou proprietário ou concessionário de qualquer terreno do domínio privado da RAEM vai perder a habilitação da candidatura para o arrendamento de habitação social.

Neste sentido, devia ser realizada uma revisão à disposição interna do IH sobre «possuir a propriedade privada causa a não habilitação de candidatura para a aquisição de habitação económica ou o arrendamento de habitação social». O IH aceitou a opinião do CCAC e comprometeu-se a fazer a revisão.

Na opinião do CCAC, se o objectivo da definição dos critérios internos for apenas para a pura aplicação da lei, o CCAC não terá nada a opor. No entanto, se os respectivos critérios internos ultrapassarem ou restringirem o âmbito das disposições da lei, isso irá causar problemas relacionados com as «competências» do IH, o «tipo de suporte» (ou seja, tais critérios podem ser elaborados ou não pelo despacho do Presidente do IH) e a «publicação» dos critérios. Por isso, o CCAC considerou que o IH devia rever tais critérios internos, solicitando o tratamento adequado pelo órgão competente.

Visto que o IH já aceitou as sugestões do CCAC e tomou diligências para o respectivo acompanhamento e correcção, o processo foi arquivado pelo CCAC.

### Caso 18 — Tratamento inadequado de queixa

Segundo participação apresentada por um queixoso junto do Comissariado, um chefe de divisão do Instituto Politécnico de Macau (IPM) tem vindo a impedir que os trabalhadores de classe mais baixa gozem as regalias a que têm direito, nomeadamente no que respeita à substituição da remuneração do trabalho extraordinário prestado, por dedução posterior no período normal de trabalho e proibindo os mesmos de transferirem parte das suas férias para o ano civil seguinte.

Após investigações, não se encontraram quaisquer elementos de prova sobre os factos citados, mas detectaram-se tratamentos indevidos relativos às queixas sobre alegadas infracções disciplinares por parte do pessoal do IPM, nomeadamente:

(1) O Presidente Substituto do IPM mandou executar as propostas que constam no referido relatório, sem ter o Conselho de Gestão do Instituto Politécnico de Macau procedido à verificação do respectivo relatório de investigação do secretário-geral substituto;

(2) O secretário-geral substituto entregou ao visado documento/cópia do documento com carimbo «confidencial», despacho exarado por este e despacho do Presidente do IPM, acto que consideramos evidentemente inadequado.

Após informado o IPM, quanto ao ponto (1), o IPM disponibilizou a respectiva acta de reunião comprovando que o Conselho de Gestão do IPM procedeu, em 4 de Julho, à discussão e à aprovação do relatório de investigação do secretário-geral

論和做出決定」，且相關會議紀錄載明，代秘書長的報告書為相關議決的組成文件。換言之，代院長就人員涉嫌違紀事宜回覆「公署」前，已獲理事會議決通過，故相關問題無必要繼續跟進。

問題（2），「理工」要求涉案人員於日後處理同樣情況時，關注涉及投訴／舉報違紀事宜的恰當程序，又承諾將是次事件作為日後改善有關工作的參考，故「公署」亦無須繼續跟進此項問題。

基此，「公署」將案件歸檔。

### 個案十九——公職招聘程序的通知行為

投訴人於2011年3月就港務局以編制外合同招聘第一職階二等行政技術助理員的開考程序向「公署」作出以下投訴：

- (1) 以「電話短訊」通知有關開考消息；
- (2) 要求考生於每頁答題紙寫上姓名；
- (3) 事前不主動公布筆試結束時間。

經了解及分析，（1）關於編制外合同人員的招聘，現行法規並未強制須以公開形式進行，故局方做法未見違法；（2）局方承認一貫要求考生在筆試試卷的首頁填寫姓名，以及在其內每頁簡簽，以作識別，鑒於此做法直接披露考生身份，容易招致評卷不公的不必要爭議，故「公署」提請局方關注及作出改善，獲該局接納；（3）局方回應事前已公布筆試開始時間及「大約」的考試時間，但亦承諾吸收是次招聘經驗，積極完善相關招聘程序。

基此，「公署」將案件歸檔。

substituto. De acordo com o conteúdo da referida acta, o relatório do secretário-geral substituto constitui parte integrante da respectiva deliberação. Assim, a resposta que o Presidente substituto remeteu ao CCAC relativamente à questão da alegada infracção disciplinar por parte dos trabalhadores do IPM, provou que a decisão em causa foi tomada após a deliberação do Conselho de Gestão, pelo que, não se vislumbra qualquer necessidade de prosseguir com os trabalhos de acompanhamento sobre este caso.

Relativamente ao ponto (2), o IPM deu instruções aos trabalhadores envolvidos, alertando-os para seguirem adequadamente os procedimentos relativos ao tratamento de queixas / denúncias em matéria de infracções disciplinares e comprometeu-se a aproveitar o presente caso como caso de referência com vista a aperfeiçoar os trabalhos futuros. Assim sendo, o CCAC considera desnecessário dar continuidade aos trabalhos de acompanhamento sobre caso.

Pelo exposto, o CCAC decidiu arquivar o caso.

### Caso 19 — Acto de notificação no que respeita ao processo de recrutamento para a Administração Pública

Relativamente a um concurso aberto em Março de 2011 pela Capitania dos Portos destinado ao preenchimento de lugares de assistente técnico administrativo de 2.ª classe, 1.º escalão, em regime de contrato além do quadro, um queixoso apresentou a seguinte participação junto do Comissariado:

- (1) Notificações dos interessados, relativas a informações sobre o concurso, através de mensagens telefónicas;
- (2) Exigência de que os candidatos do concurso indicassem o seu nome completo nas folhas de resposta;
- (3) Não divulgação, com antecedência, da hora de finalização do exame escrito.

Após tomada de conhecimento e análise do caso citado, concluímos o seguinte:

(1) Relativamente ao processo de recrutamento do pessoal contratado em regime de contrato além do quadro, de acordo com as normas vigentes, não é obrigatória a realização de concurso público, por isso, não estamos perante a prática de uma infracção por parte dos serviços competentes;

(2) Os serviços competentes admitiram que sempre exigiram que os candidatos preenchessem o seu o nome completo na primeira página da prova escrita e que utilizassem abreviaturas nas restantes folhas para efeitos de identificação. O método usado, para além de revelar a identificação do candidato, poderá ainda criar conflitos sobre a imparcialidade na avaliação das provas, por isso, o CCAC apelou aos respectivos serviços para prestarem a devida atenção a esta situação e promoverem melhoramentos sobre a mesma, tendo os serviços aceiteado as recomendações emitidas pelo CCAC;

(3) O serviço respondeu que tinha anunciado com antecedência a hora de início e a duração «aproximada» do exame escrito, mas que iria aproveitar esta experiência para aperfeiçoar de forma activa os procedimentos relativos ao recrutamento público.

Pelo exposto, o CCAC decidiu arquivar o caso.

**個案二十 —— 處罰理據須充份**

自稱的士司機的投訴人向「公署」投訴，不滿交通事務局稽查人員對其作出檢控時，沒有應其要求安排女乘客與其當面對質，以及認為稽查人員偽造證據誣告。

經「公署」向交通事務局索取資料及作出分析後，「公署」認為投訴不成立。

然而，「公署」發現交通事務局賴以認定投訴人「拒載」的證據，尤其是投訴人、稽查人員，以及乘客的聲明筆錄，均不足以支持交通事務局的認定。基此，「公署」致函交通事務局要求就上述問題作出適當處理，最後，局方接納意見，在證據不充份的情況下不會作出處罰。

基此，「公署」將案件歸檔。

**個案二十一 —— 執法欠嚴謹**

投訴人向「公署」投訴，稱其駕駛的士與另一輕型汽車發生碰撞，投訴人質疑當日到場處理的警員錯誤檢控其違反《道路交通安全法》第34條第1款及第3款規定。

經「公署」向治安警察局了解，上述兩車發生碰撞時所處的行車位置反映，事發當日投訴人駕駛的士駛出設有讓先符號的路口時，無履行讓先和不阻礙在馬路行駛的車輛的義務，以致釀成車禍，故當日到場處理的警員以投訴人違反《道路交通安全法》規定而對其作出檢控，在投訴人未提供其他實質資料反證的情況下，當日警員向投訴人所作檢控未見有明顯違法或失當之處，故將投訴歸檔。

其後，投訴人再向「公署」反映，其查看局方書面答辯卷宗資料時，發現事發當日到場執法警員所製作的交通事故描述繪圖與現場相片，兩者所顯示的撞擊後兩車所停位置約偏差了5、6米。經比照局方提供的上述資料後，情況屬實，「公署」遂向治安警察局反映。

由於局方並非僅以警員所畫的交通事故描述繪圖作為檢控投訴人的依據，故單憑投訴人所指上述「偏差」，未足以證明

**Caso 20 — Argumentos suficientes para aplicação de uma punição**

Um queixoso, identificando-se como taxista, fez uma participação junto do Comissariado, onde manifestou a sua insatisfação para com o pessoal de fiscalização da Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT), uma vez que este, ao levantar-lhe um auto, indeferiu o seu pedido para a realização de uma acareação entre si e a passageira do seu táxi. Para além do citado, o queixoso acusa ainda o referido pessoal de fiscalização de denúncia caluniosa por falsificação de provas.

Após análise dos elementos solicitados à DSAT, o CCAC considera que a respectiva queixa não revela indícios suficientes que permitam a instrução do processo.

Todavia, o CCAC detectou que as provas sobre situações de recusa do transporte de passageiro, nomeadamente os autos do queixoso, do pessoal de fiscalização e da passageira são insuficientes para a DSAT identificar os factos que caracterizam o caso. Por isso, o CCAC enviou um ofício à DSAT solicitando que procedesse ao tratamento adequado sobre ao caso em referência. O serviço competente por sua vez, aceitou o parecer emitido pelo CCAC, garantindo que na ausência de provas suficientes e não haverá lugar a qualquer tipo de punição.

Pelo exposto, o CCAC decidiu arquivar o caso.

**Caso 21 — Falta de rigor na execução de lei**

Foi apresentada uma queixa neste Comissariado relativa a um acidente entre um táxi conduzido pelo queixoso e um outro veículo ligeiro. O queixoso considera que teria sido erradamente acusado de ter violado as disposições dos n.ºs 1 e 3 do artigo 34.º da Lei do Trânsito Rodoviário pelo agente que tomou conta da ocorrência.

Após informações obtidas junto do Corpo de Polícia de Segurança Pública (CPSP), apurou-se que no lugar onde ocorreu o referido acidente, quando o queixoso conduzia o seu táxi e se encontrava a atravessar a faixa de rodagem à saída da via, este não obedeceu ao sinal de cedência de passagem, tendo embatido numa viatura que vinha da outra avenida e assim provocado o acidente. Quando do registo da ocorrência, o agente policial levantou um auto, acusando o queixoso de ter violado as disposições consagradas na Lei do Trânsito Rodoviário. Não tendo o queixoso apresentado quaisquer elementos para efeitos de contraprova, o acto praticado pelo agente policial responsável pelo incidente não revela indícios de ilegalidades ou irregularidades, pelo que, decidiu-se arquivar o processo.

O queixoso veio mais tarde informar junto do CCAC que ao consultar o auto de defesa por escrito do CPSP, verificou que a descrição pormenorizada com fotografias da forma como se deu o acidente elaborada pelo tal agente responsável pelo registo da ocorrência, tinha uma diferença de distância de 5 a 6 metros entre os dois veículos depois do choque provocado. Após comparação dos referidos elementos disponibilizados pelo CPSP, o CCAC descobriu que a situação referida pelo queixoso corresponde de facto à realidade e informou os serviços competentes.

A descrição pormenorizada (o desenho) da forma como se deu o acidente de viação elaborada pelo agente policial, por

局方的檢控錯誤。與此同時，局方函覆「公署」稱已採取措施跟進「公署」反映的上述「偏差」問題，「公署」已無需就該問題再作跟進，故將本案歸檔。

及後，投訴人又親臨「公署」要求當日製作繪圖的警員以書面向其致歉，由於「公署」無權命令相關警員為之，投訴人須自行通過適當途徑向治安警察局或保安部隊及保安部門紀律監察委員會反映。基此，「公署」維持將案件歸檔。

## 個案二十二——社屋家團收入計算問題

投訴人向「公署」投訴，指一男子兩次與內地女子假結婚，以協助彼等取得澳門身份證。因有關事宜屬司法警察局的權限範圍，故「公署」將之轉送予該局跟進。

另投訴人稱一女子為獲批租住社屋，遂向房屋局虛報丈夫失業，但其丈夫實際上於海南省從商，月入人民幣十多萬。經轉介房屋局處理後，局方覆稱該局跟進後發現，該女子丈夫自2010年1月獲內地僱主聘請在海南省從事養殖活動，月入人民幣4,500元，局方已依法調整有關社屋租金，但暫無證據佐證有關女子虛報丈夫失業。

在跟進上述個案時，「公署」得悉房屋局將某些政府資助計入社屋家團的每月收入，且局方基於社屋租戶不懂法例及欠缺積極性，遂對未如期申報收入或家團人數變更者從寬處理。惟局方的對外宣傳內容既無指出哪些政府資助會計入家團收入

não ser usada pelas autoridades competentes como único fundamento de acusação, não permite inferir que a qualificação dos factos por parte do serviço competente é errada, e isto apesar de ter encontrado a tal diferença de distância entre os dois veículos após o acidente de viação descrita no respectivo documento. Entretanto, face ao problema acima mencionado, o CPSP respondeu por ofício que já tinha tomado medidas de acompanhamento sobre o caso. Nesta medida o CCAC considera desnecessário dar continuidade ao acompanhamento do caso, tendo decidido pelo arquivamento do processo.

Posteriormente, o queixoso deslocou-se pessoalmente ao CCAC solicitando que o agente policial responsável pelo registo do incidente lhe enviasse uma carta a pedir desculpa pelo ocorrido. Não cabendo ao CCAC emitir ordens àquele agente, o queixoso, caso assim o entenda, pode, através dos meios adequados, transmitir a sua opinião pessoal junto do CPSP ou da Comissão de Fiscalização da Disciplina das Forças e Serviços de Segurança de Macau. Assim, mantendo-se inalterada a sua posição, o CCAC procedeu ao arquivamento do processo.

## Caso 22 — Problema sobre cálculo do rendimento do agregado familiar para efeitos de acesso à habitação social

Foi apresentada queixa neste Comissariado, relativa a um indivíduo do sexo masculino que teria realizado dois casamentos falsos com residentes da China Continental, por forma a que estes últimos pudessem requerer o bilhete de identidade de Macau. Este caso foi encaminhado para a Polícia Judiciária por se tratar da entidade competente para o seu acompanhamento.

De acordo com o queixoso, um indivíduo do sexo feminino, tem prestado continuamente declarações falsas relativas à situação de desemprego do seu cônjuge, uma vez que este tem negócios na Província de Hainan com um rendimento mensal superior a 100 mil renminbis, com o intuito de obter, o acesso ao arrendamento de habitação social — o qual lhe foi atribuído. Este caso foi encaminhado para o Instituto de Habitação (IH) e de acordo com a resposta obtida apurou-se que após um acompanhamento feito pelos serviços competentes, detectou-se que o cônjuge do referido indivíduo do sexo feminino tem sido recrutado por um empregador da China Continental para trabalhar na área de aquaculturas na Província de Hainan desde Janeiro de 2010, com um salário mensal correspondente a 4.500 renminbis. Face ao caso acima exposto e em conformidade com a lei, o IH procedeu à actualização da respectiva renda mas não encontrou quaisquer elementos de prova de que o tal indivíduo do sexo feminino tenha prestado quaisquer declarações falsas sobre a situação de desemprego do seu cônjuge.

Durante o processo de acompanhamento do caso supracitado, o CCAC constatou que o IH incluía alguns subsídios do Governo para efeitos de cálculo do rendimento dos agregados de acesso à habitação social. Tendo em consideração a ausência de conhecimentos jurídicos e a falta de uma postura activa por parte dos arrendatários das habitações sociais, o IH tem adoptado uma política menos rigorosa face àqueles que não apresentarem, dentro do prazo fixado, declarações sobre a composição do seu agregado familiar e dos seus respectivos rendimentos. Entretanto, nos materiais de promoção do IH não constam quaisquer informações sobre os subsídios do Governo que

內，也無指出不依法如期申報有關變更將導致被科處罰款等不利後果。

考慮到局方將有關資助計入家團收入將可能導致租金被調，甚至因家團每月收入超過法定上限而被單方終止社屋租約，屬新申請或待安排承租社屋者，亦可能因家團每月收入超過上限而被除名；另一方面，局方無明文指出：不如期申報的法律後果，實不足以提醒租戶守法。基此，「公署」去函建議局方在有關宣傳中加入上述內容，以配合新法執行及避免不必要的問題。局方隨後覆函稱接納「公署」有關建議。

基此，「公署」將案件歸檔。

### 個案二十三 —— 對退休人員的通知方式

投訴人向「公署」投訴，稱其為退休消防員，擬報名參與消防局福利會一連三晚舉辦的聚餐活動，惟因額滿未能報名，會方職員表示倘加開場次會再通知。後投訴人因未獲通知而致電查詢，獲告知加開場次亦滿額，故無再作通知。投訴人即時質疑有關活動「黑箱作業」及聲言向「公署」投訴，職員經請示上級後表示投訴人可任意挑選聚餐的日期及名額。投訴人質疑是次活動存在「內部預訂」情況及會方處理報名事宜無既定規則。

經轉介後，會方覆稱所有會員均需親臨或透過其他會員報名，強調不存在「內部預訂」情況，而會方已隨着活動出現退票而安排未能報名者替補，加上增加了場次，因而投訴人便可任意挑選聚餐的日期及名額。至於投訴人被告知加開場次亦額

são usados para efeitos de cálculo do rendimento do agregado familiar e as suas possíveis consequências negativas, nomeadamente a possível aplicação de multas pela falta ou pelo atraso de declarações que devam ser apresentadas dentro dos prazos legalmente estabelecidos.

A inclusão dos subsídios atribuídos pelo Governo para efeitos de cálculo do rendimento dos agregados familiares pode causar um reajustamento no valor das rendas e a denúncia do contrato de arrendamento de habitação social, pelo facto de o rendimento do agregado exceder agora os limites de rendimento de acesso à habitação social. Relativamente aos novos pedidos bem como aos que se encontram na lista de espera para a atribuição de habitação social, podem eventualmente vir a ser excluídos da lista devido ao excesso dos limites de rendimento previstos como requisito de acesso à habitação social. Por outro lado, não foi encontrada qualquer documento emitido por parte das autoridades competentes em que se indique, explicitamente, as consequências jurídicas provocadas pela falta de entrega da declaração ou pela entrega fora do prazo, ou seja, os arrendatários não se encontram devidamente informados da importância do cumprimento desse dever legal. Pelas razões supracitadas, o CCAC, através de ofício, sugeriu ao IH que integrassem as referidas informações nos respectivos materiais de promoção para que se adequem à nova legislação evitando assim problemas desnecessários. O IH respondeu por ofício que aceitava as recomendações emitidas pelo CCAC.

Pelo exposto, CCAC decidiu arquivar o caso.

### Caso 23 — Forma de notificação aos funcionários públicos aposentados

Segundo uma participação feita por um bombeiro aposentado junto do CCAC, afirma-se que quando da sua inscrição para participar numa actividade (banquete) de três dias consecutivos organizada pela Obra Social do Corpo de Bombeiros, a sua inscrição deixou de ser aceite devido ao facto de as vagas existentes terem sido já preenchidas e, conforme referiu o funcionário da entidade organizadora, no caso de se realizarem sessões adicionais, os interessados serão oportunamente informados. O queixoso, por não ter recebido mais informações sobre a tal actividade, telefonou para a organização a fim de pedir esclarecimentos adicionais, tendo sido informado de que as inscrições para as sessões adicionais preencheram a totalidade das vagas disponíveis, pelo que não foi feita a nova notificação. O queixoso ficou com a impressão de que está perante uma actividade suspeita de «jogo de bastidores», e disse que iria apresentar queixa ao CCAC. Seguidamente, o funcionário, após pedir instruções superiores, informou ao queixoso para escolher o dia preferido e indicar o número de participantes. O queixoso considera que sob a actividade em causa, recai a suspeição da existência de uma «reserva interna» de lugares sem quaisquer regras pré-definidas.

Na sequência da acção deste CCAC, a entidade organizadora referiu que as inscrições são feitas pessoalmente ou através de outros associados no local indicado para o efeito. A entidade responsável pela actividade frisou ainda que não aceitam qualquer tipo de «reservas internas». Em situações de cancelamento de bilhetes, as vagas são logo preenchidas pelos associados inte-

滿的原因是，當時的接線人員並非處理「留位」事宜的職員，故不清楚箇中情況，當中僅涉及職員之間溝通上的誤會，為此，會方已着相關職員日後小心處理。

另外，根據會方提供的資料顯示，該會除張貼通告發放涉案聚餐活動訊息外，亦透過消防局「內部通知」向現役消防員、及致電退休消防員發放有關訊息，惟在是次活動的加開場次中，該會卻未有通知退休消防員。資料又顯示，會方就致電通知退休消防員所作的紀錄，製作相當「簡陋」，且用鉛筆作成，實難以作為證明，容易日後引起爭拗。基此，「公署」致函提請該會關注後，將案件歸檔。

#### 個案二十四——前線公務人員可否拒收文件

文化局一名公務人員於2011年9月6日及7日向「公署」投訴，稱其部門尤其是澳門暨總書庫組負責人拒收其擬遞交的多份文件，當中包括缺勤與年假申請書、遲到/缺勤的解釋、醫生檢查證明書和就診證明書。

經分析，「公署」所得結論如下：文化局確實有工作人員尤其是有關組長拒收有關申請，而拒收申請抵觸《行政程序法典》第57條有關行政程序的發起及2月2日第5/98/M號法令之規定（不得以載入任何性質之文件之載體不適當為依據，拒絕接納或拒絕處理該等文件）。

另外，「公署」發現主管人員不但拒收這些申請，使投訴人未能遵守《澳門公共行政工作人員通則》所規定之期限，而且還利用投訴人不遵守上款規定之情況向其部門加以提醒，目的為損害投訴人的權利。由此可見，主管人員的行為有違反紀律之嫌，因違反了其必須遵守的一般義務和特別義務，尤其是

ressados que se encontrarem na lista da espera e, tendo decidido pela realização de mais duas sessões adicionais, foi informado ao agora queixoso para que escolhesse o dia do banquete que pretendia participar e indicasse o número de participantes. Relativamente à questão de o queixoso ter sido informado que as inscrições para as sessões adicionais se encontravam esgotadas, a entidade organizadora da actividade esclarece que o trabalhador que atendeu a referida chamada não era encarregada da reserva de lugares, pelo que, sem ter percebido bem a situação, se admite que se tenha verificado qualquer lapso de comunicação entre os seus funcionários. Pelo exposto, foi feito um apelo ao pessoal para doravante terem mais atenção e cuidado com situações semelhantes.

Por outro lado, de acordo com os elementos disponibilizados pela entidade organizadora do evento, para além dos avisos afixados onde constam as informações da actividade desenvolvida, foram ainda enviadas comunicações internas aos bombeiros efectivos. Para além disso, foram ainda informados, via telefone, os bombeiros aposentados acerca do banquete mas não sobre as sessões adicionais. De acordo com os mesmos elementos, verificou-se que foram feitos, a lápis, simples registos das chamadas efectuadas para os bombeiros aposentados que dificilmente poderão servir como elementos de prova e do método adoptado poderão eventualmente surgir conflitos. Pelo exposto, através de ofício, o CCAC solicitou à entidade organizadora da actividade em referência para tomar em consideração este caso e decidiu, por fim, arquivar o processo.

#### Caso 24 — Funcionários públicos da linha da frente podem recusar a recepção de documentos?

Um funcionário do Instituto Cultural (IC) apresentou em 6 e 7 de Setembro de 2011 uma queixa junto do CCAC, indicando que a subunidade onde o mesmo se encontra a exercer funções, e em particular o responsável do Sector de Fundos Gerais e de Macau têm recusado a aceitação de diversos documentos, nomeadamente requerimentos de participação de faltas e férias, justificações de atrasos e ausências ao Serviço, atestados médicos e a declarações de consulta médica.

Após a análise do caso, o CCAC chegou às seguintes conclusões: constatou-se que houve efectivamente uma recusa por parte dos funcionários do IC, em especial do referido Chefe de Sector, de receber determinados requerimentos, acto que vem violar o artigo 57.º (Iniciativa) do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e as disposições consagradas no Decreto-Lei n.º 5/98/M, de 2 de Fevereiro (Não é permitida a recusa de aceitação ou tratamento de documentos de qualquer natureza com fundamento na inadequação dos suportes em que estão escritos).

Por outro lado, também foi detectado que aquela chefia ao recusar aceitar estes requerimentos colocou em incumprimento do prazo previsto no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM) e aproveitou-se desta situação de incumprimento para dela chamar atenção do serviço com o intuito de prejudicar os direitos do interessado. Com este comportamento, a referida chefia demonstrou uma conduta que pode consubstanciar uma infracção disciplinar por violação dos deveres gerais e especiais a que está vinculado, nomeadamente

《澳門公共行政工作人員通則》所規定之熱心義務、無私義務和以遵守合法性之方式及以公正之態度對待下屬的義務。

經了解，投訴人向部門所遞交的通知中存有不足，因投訴人未有就其缺勤的理由或缺勤的補償方式作出任何表示；對此，有關部門的態度甚為被動，並無通知投訴人其申請內容存有不足，讓其可適時作出糾正，導致投訴人須負上因不合理缺勤而產生的責任。

基於此，「公署」向文化局提供以下建議：

1) 根據《行政程序法典》第57條及2月2日第5/98/M號法令第24條第3款之規定，文化局不得拒絕接納或拒絕處理包括文化局的工作人員在內的私人所遞交的文件。

2) 應對拒收文件的組長展開進一步調查，以查明是否違反了一般義務或特別義務，如屬實，文化局應採取必要措施追究其紀律責任。

3) 日後如文化局發現所收到的通知或申請存有不足時，應持更積極的態度及即時提醒申請人，以便申請人能適時糾正，從而避免因此而可能造成的損害。

文化局接納了第1項和第3項的建議。

至於第2項建議，文化局則表示：

1) 投訴人於2010年9月9日和10日遞交的文件已依法處理，投訴人的權利沒有受損，因而沒有投訴所指逾期處理的情況；

2) 組長在投訴人各類申請書上所作的意見無約束力，因為接受缺勤解釋之權限屬行政暨財政處處長；

3) 組長已按上級命令作出通知，因為之前所作的兩次通知並未成功（2010年6月29日及2010年7月6日）。

最後，文化局表示已向組長及相關人員作出明確指示，日後在任何情況下，應即時接收人員遞交的申請書。該指示亦已傳達至局內其他附屬單位。

鑒於無其他需跟進的事宜，故「公署」將案件歸檔。

dos deveres gerais de zelo, de isenção e o dever de proceder dentro do respeito da legalidade e com justiça para com os seus subordinados conforme previsto no ETAPM.

Por fim, ainda como resultado da análise efectuada por este Comissariado, constatou-se que os Serviços em causa demonstraram uma certa passividade face às insuficiências constatadas nas comunicações enviadas pelo queixoso, designadamente face a ausência de qualquer manifestação por parte deste de como pretendia justificar ou compensar as faltas em questão, na medida em que não se promoveu qualquer diligência junto do queixoso a fim de o alertar para as referidas insuficiências por forma a que este as pudesse suprir atempadamente evitando, assim, os prejuízos com que agora se viu confrontado, nomeadamente em virtude da não justificação das referidas faltas.

Face ao exposto, o CCAC formulou as seguintes sugestões ao IC:

1) Que ao abrigo do artigo 57.º do CPA e do n.º 3 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 5/98/M, de 2 de Fevereiro, o IC não pode recusar aceitar ou tratar documentos que lhe sejam apresentados por particulares, nem tão pouco pelos seus próprios funcionários.

2) Que seja accionada uma investigação para averiguar se, no presente caso, o Chefe de Sector cometeu ou não alguma infracção disciplinar por violação dos deveres gerais e especiais a que está vinculado e, no caso afirmativo, que sejam promovidas as diligências necessárias por parte do IC para apuramento da responsabilidade disciplinar que ao caso couber.

3) Que, no futuro, o IC adopte uma atitude mais pró-activa no sentido de alertar, imediatamente, os requerentes para as deficiências constatadas nas suas comunicações ou requerimentos a fim de que estes as possam suprir atempadamente, prevenindo, deste modo, eventuais prejuízos que daí poderão advir.

O IC aceitou as sugestões 1) e 3).

Quanto à sugestão 2), o IC vem dizer que:

1) O queixoso não foi prejudicado nos seus direitos na medida em que a documentação entregue nos dias 9 e 10 de Setembro de 2010 foi tratada em conformidade com a Lei, não tendo sido alegado a intempestividade dos mesmos;

2) O parecer emitido pelo Chefe do Sector nos vários requerimentos apresentados pelo queixoso não tinha efeito vinculativo uma vez que a competência para a justificação de faltas estava delegada ao Chefe da Divisão Administrativa e Financeira;

3) A intenção do Chefe do Sector de proceder de imediato à notificação do teor do aviso se deveu ao facto desta notificação não ter sido possível concretizar nas duas tentativas anteriores (29 de Junho de 2010 e 6 de Julho de 2010, respectivamente).

No entanto, assevera este mesmo Instituto que foram dadas instruções explícitas ao Chefe do Sector e ao respectivo pessoal, para que, no futuro e em qualquer circunstância, deverão ser imediatamente recebidos os requerimentos apresentados pelos trabalhadores. A mesma instrução foi também transmitida às restantes subunidades orgânicas do IC.

Sem qualquer outro assunto para devido acompanhamento, o CCAC procedeu ao arquivamento do processo.

## 個案二十五——行政機關 應如何處理合同的權利及義務

## Caso 25 — Qual o tratamento devido por parte dos serviços públicos face aos direitos e obrigações que resultem de contratos

投訴人向「公署」投訴，稱其以「客席樂師」身份參與文化局轄下澳門樂團的排練及演出三周，就第三周的報酬，該局因投訴人比原定少做1次排練而扣減XXX歐羅，投訴人稱合約訂明每周報酬約澳門幣XXX元，報酬按日計算，且其少做一次排練乃按局方指示而為，認為該局不應扣減報酬，即使以參與排練的次數計算，按澳門市價評估亦應只扣XXX歐羅。

經分析文化局提供的資料，以及該局經辦人員A的聲明，有資料顯示局方與投訴人曾協定有關排練及演出的報酬總額（但無訂定報酬按日計算，又A稱其代表局方與投訴人洽商期間，雙方曾口頭約定排練費用按每節澳門幣XXX元計算），至於因嗣後調整排練安排而使投訴人原需參與的排練節數有所增減，有關報酬應如何計算（須否作出調整，抑或投訴人應收原定報酬），雙方未有事先約定；惟A稱在局方決定取消第三周2節排練後（其時尚未開始該周的排練），其已向投訴人解釋局方將在報酬中扣減2節排練費用及1天交通費，但會補回1天非排練日的日津貼，當時投訴人同意局方安排並簽署一份聲明。

雖然單憑該聲明的內容，並未能確切得出投訴人在簽署時已知悉局方扣減其報酬之原因，且按投訴人所述，其並未承認已事先知悉相關原委並同意局方安排。然而，考慮到當中涉及局方人員與投訴人之間的口頭對話，在無法確定孰是孰非的情況下，「公署」難以視局方的決定違約。惟如投訴人認為局方並未事先解說清楚，又或不認同局方扣減其報酬，有權循訴訟途徑主張其合法權益。

Um queixoso, músico convidado para desempenhar, durante três semanas, funções na Orquestra de Macau do Instituto Cultural (IC) (incluindo ensaios e espectáculos), apresentou uma queixa junto do CCAC, pelo facto de lhe ter sido deduzido XXX euros de remuneração por não ter comparecido num dos ensaios inicialmente programado (na terceira semana). Segundo o queixoso, a remuneração é fixada por contrato no valor cerca de XXX patacas por semana e calculada pelo número de dias de trabalho efectivamente prestado. O queixoso acrescentou ainda que faltou ao ensaio por indicação do Instituto, por isso, considera injusta a dedução da sua remuneração, mesmo que pretenda o IC fazer os cálculos com base no número de ensaios realizados, deviam descontar apenas XXX euros de acordo com o preço do mercado actualmente oferecido em Macau.

Após análise dos elementos facultados pelo IC e da declaração prestada pelo funcionário A do Instituto, responsável do caso em causa, o Instituto e o queixoso chegaram a ter um acordo sobre o valor da remuneração total dos ensaios e espectáculos (mas não estabeleceram qualquer acordo relativamente ao cálculo do valor da remuneração diária, e segundo o funcionário A, aquando das negociações, o IC e o queixoso chegaram a ter ainda um acordo verbal do valor da remuneração dos ensaios correspondente a XXX patacas por cada secção de ensaio), e relativamente à possibilidade de reajustamentos das secções dos ensaios que poderão eventualmente aumentar ou diminuir consoante a necessidade, e ainda quanto à forma de cálculo do respectivo valor de remuneração não foi estabelecido qualquer acordo prévio entre as partes (ou seja, não foi estabelecido qualquer acordo de reajustamento do valor de remuneração para esse tipo de situações). De acordo com o funcionário A, quando o IC decidiu cancelar duas secções de ensaio na terceira semana (sem ter iniciado ainda os ensaios daquela semana), explicou ao queixoso que o Instituto iria deduzir o valor da remuneração das duas secções de ensaio que foram canceladas bem como o subsídio de transporte de um dia, mas seria compensado o custo diário de um dia sem ensaio que foi aceite pelo queixoso, tendo o mesmo assinado na altura uma declaração para os devidos efeitos.

De acordo com o teor da declaração acima mencionada, considera-se insuficiente para comprovar que o queixoso ao assinar o documento tenha ficado informado dos motivos da dedução do valor da sua remuneração por parte do IC. Segundo o relato do queixoso, este nunca chegou a conhecer antecipadamente os motivos da dedução do valor da sua remuneração nem manifestou concordância da decisão tomada pelo IC. Todavia, estando em causa um diálogo verbal ocorrido entre o funcionário dos serviços e o queixoso, para além de se tornar difícil encontrar a verdade dos factos, seria impossível para o CCAC caracterizar a decisão do IC como violação do contrato. Caso o queixoso entenda não ter obtido antecipadamente esclarecimento por parte do serviço competente ou discorde da dedução do valor da sua remuneração, pode o mesmo, através dos meios de recurso jurisdicional, zelar pela defesa dos seus legítimos interesses e a salvaguarda dos direitos que legalmente lhe assistem.



由於引發本案爭議之關鍵，在於局方與客席樂師之間就某些涉及雙方權利義務的事宜未有事先作出書面約定，為免日後出現類似投訴，甚至引致不必要之司法爭訟，「公署」已去函促請局方改善。

鑒於未發現文化局有行政違法或失當之處，故「公署」將案件歸檔。

#### 第四部分 其他事項

##### 一、財產申報工作

按照7月28日第11/2003號法律的規定，廉政公署負責處理大部分公務人員的財產申報。

財產申報法律制度自1998年生效以來，至今已踏入第13年。無論是申報人還是須履行提供資料之義務者，均嚴格遵守法律的規定，至今沒有出現欠交或提交申報書形式不當而需承擔相關法律責任之個案。事實上，政府部門之間的積極溝通及協調，向負有財申義務的人員進行深入的推廣及講解，設立各種查詢渠道等，這對執行及守法皆有莫大裨益。

2011年「公署」共接收了11,800名公務人員提交的財產申報書，具體資料列表如下：

**2011年提交財產申報書人數統計表**

開始擔任職務	2,822
更新	4,444
終止職務	1,914
五年更新	978
隨配偶自願更新	594
履行提供資料義務	977
自願更新	71
<b>總計</b>	<b>11,800</b>

O conflito em causa deve-se à falta de um acordo antecipadamente celebrado (acordo escrito) entre o IC e o músico convidado do qual deveria constar explicitamente o conjunto de direitos e de deveres que caberiam às partes, por isso, para evitar desnecessariamente queixas idênticas futuras, ou o recurso ao contencioso judicial, o CCAC enviou um ofício ao IC, sugerindo que seja proceda a um conjunto de aperfeiçoamentos nesta matéria.

Não tendo encontrado indícios de qualquer ilegalidade ou irregularidade administrativa por parte do IC, o CCAC procedeu ao arquivamento do processo.

#### SECÇÃO IV OUTROS ASSUNTOS

##### I. Trabalho relativo à declaração de rendimentos e interesses patrimoniais

Nos termos do disposto na Lei n.º 11/2003, de 28 de Julho, o CCAC trata a maioria das declarações de rendimentos e interesses patrimoniais apresentadas pelos trabalhadores da função pública.

Decorreram treze anos desde a entrada em vigor do regime jurídico da declaração de rendimentos e interesses patrimoniais em 1998. Tanto os próprios declarantes como as demais pessoas obrigadas a prestar informações têm cumprido rigorosamente a lei em causa, não se tendo verificado até ao presente situações de efectivação das responsabilidades legais por falta de entrega ou entrega indevida da declaração. Com efeito, uma comunicação e coordenação acrescida entre os serviços públicos com vista à realização de acções de divulgação e de esclarecimento sobre o dever de entrega da declaração junto dos trabalhadores da função pública, bem como à disponibilização de diversos canais para esclarecimentos, tem vindo a contribuir significativamente para a aplicação e o cumprimento da lei.

Em 2011, o CCAC recebeu 11.800 declarações de rendimentos e interesses patrimoniais dos trabalhadores da função pública. Apresenta-se de seguida a estatística correspondente ao número de declarantes em 2011:

#### MAPA ESTATÍSTICO DO NÚMERO DE PESSOAS QUE APRESENTARAM DECLARAÇÕES DE RENDIMENTOS E INTERESSES PATRIMONIAIS EM 2011

Início de funções	2.822
Alteração da situação jurídico-funcional	4.444
Cessação de funções	1.914
Actualização quinquenal	978
Actualização voluntária em razão do cônjuge	594
Cumprimento do dever de prestação de informações	977
Actualização voluntária	71
<b>Total</b>	<b>11.800</b>

同時，「公署」繼續在多個部門舉行「財產申報講解會」，讓公共部門新入職的公務人員認識履行申報財產義務的意義和重要性，以及了解「財產申報」的有關法規。

## 二、培訓及交流活動

### (一) 人員的專業培訓

為提高人員新聞協調的能力及公關技巧，「公署」與中國傳媒大學於2月下旬合辦「新聞協調與公共關係專題講座」，校方派出多名資深教授前來講學，包括段鵬教授（研究生院副院長）、陳作平教授（電視與新聞學院副院長）、劉笑盈教授（傳播研究院博士生導師）、張樹庭教授（廣告學院副院長）及王青教授。

馮文莊專員向參與講座的同事們表示，隨着社會的發展，「公署」需要在處理新聞發放以及與傳媒溝通方面擴闊知識面，提高處理相關工作的能力和技巧，以便更好地履行工作職責，他期望「公署」同事透過課程能有所得益或啟發，在日後的工作中學以致用。

教授們講授的內容豐富且涵蓋面廣，參與是次專題講座的學員均感獲益良多，認為對日後開展工作有很大的幫助和啟發。

### (二) 招聘反貪調查員

因應《預防及遏止私營部門賄賂法律》的生效，「公署」的監管範圍擴至私人領域。為配備相應的人力資源，同時進一步強化調查力量，「公署」於3月間公開招聘反貪領域調查人員，吸引了逾2千人報名投考。

投考人除了參加筆試外，還要經過體能測試、團隊測試、家訪及面試等環節。經嚴格的篩選，17名投考者脫穎而出，成功獲得錄取，成為廉政公署第八期調查員培訓班學員，接受艱苦嚴格的培訓，內容包括法律知識、行政程序、刑偵技巧、接待投訴技巧、槍械射擊、團隊合作等，期間還被派往外地接受專業訓練。

Em simultâneo, o CCAC continuou a realizar sessões de esclarecimento sobre a declaração de rendimentos e interesses patrimoniais em diversos serviços públicos, por forma a levar os novos recrutados a compreender melhor o significado e a importância do dever de apresentação da declaração e conhecer a respectiva legislação.

## II. Acções de formação e intercâmbio

### (1) Formação profissional

No intuito de reforçar as capacidades de coordenação de informação e as técnicas de relações públicas do pessoal do Comissariado, foi co-organizada pelo CCAC e pela Universidade de Comunicação da China a «Palestra Específica sobre a Coordenação de Informação e Relações Públicas» em finais de Fevereiro. A Universidade enviou a Macau vários professores veteranos, incluindo o Prof. Duan Peng (Subdirector do Departamento de Assuntos de Pós-Graduação), o Prof. Chen Zuo Ping (Subdirector da Escola de Televisão e Jornalismo), o Prof. Liu Xiaoying (Orientador dos alunos de doutoramento do Instituto de Estudos em Comunicação), o Prof. Zhang Shuting (Subdirector da Escola de Publicidade) e a Prof.<sup>a</sup> Wang Qing.

O Comissário contra a Corrupção, Fong Man Chong, no discurso que proferiu ao pessoal do CCAC, referiu que, face ao desenvolvimento da sociedade, o pessoal do Comissariado deve alargar os seus conhecimentos e aperfeiçoar as capacidades e técnicas de trabalho a fim de melhor desempenhar as suas funções. O Comissário manifestou ainda o desejo de que os formandos possam beneficiar do curso e aplicar na prática os conhecimentos obtidos.

Todos os participantes na palestra consideraram que foi uma acção de formação com conteúdo rico e abrangente e da qual beneficiaram muito, sendo esta palestra bastante útil e adequada para o bom desempenho do trabalho a desenvolver no futuro.

### (2) Recrutamento de investigadores para a área do combate à corrupção

Tendo em conta a entrada em vigor da Lei de Prevenção e Repressão da Corrupção no Sector Privado e o consequente alargamento das competências do CCAC ao sector privado, urge dotar o Comissariado de mais recursos humanos, intensificando os seus meios de investigação. Neste sentido, o CCAC procedeu, em Março, o novo recrutamento de investigadores para a área de combate à corrupção e mais de duas mil pessoas apresentaram a respectiva candidatura.

O processo de selecção foi composto por várias fases, nomeadamente por prova física, prova de espírito de equipa, visita à família e entrevista, para além da prova escrita. Após um rigoroso processo de selecção, os 17 melhor classificados foram admitidos ao 8.º Curso de Formação para Pessoal Investigador do CCAC. A formação, que foi muito exigente, abarcou conhecimentos jurídicos, procedimento administrativo, técnicas de investigação criminal, técnicas de atendimento à queixa, uso de armas de fogo e desenvolvimento do espírito de equipa, entre outros. Os formandos foram também enviados para formação profissional no exterior da RAEM.

經過為期半年的學習和訓練，學員們各項考試合格，順利完成培訓課程，於2011年12月23日結業，正式加入反貪局調查員的隊伍，成為「公署」的一員。

廉政專員馮文莊主持了培訓班結業禮，他勉勵學員們要以高度責任感，盡心盡力投入到反貪工作中，同時要持續學習，不斷汲取和更新與工作相關的各項知識和技能，為推動澳門廉政建設、維護社會公平正義貢獻力量。

### (三) 「誠信管理 建設廉政」三地專題研討會

由「公署」、中華人民共和國監察部及香港廉政公署聯合主辦的「誠信管理 建設廉政」三地專題研討會，於2011年11月10日及11日在香港廉政公署大樓演講廳進行，廉政專員馮文莊率領代表團赴港出席。

中華人民共和國監察部副部長王偉、澳門廉政專員馮文莊、香港廉政專員湯顯明及香港公務員事務局局長俞宗怡在研討會開幕式上致辭。

王偉副部長表示，誠實守信是構建服務社會、建立責任社會和法治社會的基本要求，政府誠信對構建商務誠信和社會誠信起引導作用。近年內地多個省市在開展政府採購等工作上秉持「以誠為信」的理念，並以「依法誠信、公開透明」為準則。王偉強調，須把誠實守信作為公務員職業道德和從政準則的重要內容，教育和引導他們自覺地捍衛核心價值和道德規範。

馮文莊專員在致辭時指出，建立廉潔管理制度及文化，是三地政府的共同目標，亦是三地人民的共同願望。為官者不應為了私利而濫用權力，而應完善公務員的管理制度及文化，將廉潔文化融入公共行政管理之內，推動社會的清廉風氣。在公

Após a aprendizagem e formação de seis meses, os formandos concluíram com aproveitamento o curso. Com o encerramento do curso no dia 23 de Dezembro de 2011, os formandos integraram a equipa de investigadores para o combate à corrupção, passando a fazer parte da equipa do CCAC.

Presidindo à cerimónia de encerramento, o Comissário contra a Corrupção, Fong Man Chong, manifestou o desejo que os formandos possam dedicar-se ao combate à corrupção com grande sentido de responsabilidade. Em simultâneo, o Comissário espera que os formandos possam continuar a estudar e a actualizar os seus conhecimentos relacionados com o trabalho, contribuindo para a construção de uma sociedade íntegra na RAEM e garantindo uma sociedade mais justa.

### (3) Seminário intitulado «Civil Service Integrity», co-organizado pelo CCAC de Macau, pelo Ministério da Supervisão da RPC e pela ICAC de Hong Kong

O Seminário intitulado «Civil Service Integrity», co-organizado pelo Comissariado contra a Corrupção (CCAC) de Macau, pelo Ministério da Supervisão da República Popular da China (RPC) e pela Comissão Independente contra a Corrupção (ICAC) de Hong Kong, decorreu nos dias 10 e 11 de Novembro de 2011, no Auditório do Edifício da ICAC de Hong Kong, em que esteve presente uma delegação chefiada pelo Comissário contra a Corrupção, Fong Man Chong.

Na cerimónia de abertura desta iniciativa, discursaram Wang Wei, Vice-Ministro de Supervisão da República Popular da China, Fong Man Chong, Comissário contra a Corrupção de Macau, Timothy Tong Hin-ming, Comissário da ICAC de Hong Kong e Denise Yu Chung-ye, Secretária para os Assuntos da Função Pública de Hong Kong.

No discurso que proferiu, Wang Wei afirmou que a integridade é fundamental para a construção de uma sociedade solidária, responsável e justa, acrescentando que um governo íntegro pode induzir a promoção da integridade tanto no sector comercial como na sociedade. Revelou que nos últimos anos as diversas províncias e cidades da China têm vindo a incorporar o conceito de integridade nos procedimentos a seguir pelo governo para a aquisição de bens e serviços, cumprindo os princípios da legalidade e da transparência em conformidade com a lei. Wang Wei sublinhou ainda que a integridade deve ser consagrada no código de ética profissional da função pública e nas regras de governação, por forma a inculcar na consciência dos funcionários públicos a necessidade de defender esse valor moral fundamental.

Por seu turno, o Comissário Fong Man Chong, no seu discurso, referiu que a criação de um sistema e uma cultura de gestão íntegra é o objectivo e desejo comum dos governos da RPC, de Hong Kong e de Macau. O mesmo responsável alertou ainda os altos quadros da Administração Pública para não abusarem do poder em benefício próprio, exortando-os a aperfeiçoarem o sistema e a cultura de gestão dos funcionários públicos, por forma a que a cultura de integridade seja incorporada no sistema de gestão da Administração Pública, promovendo assim a integridade na sociedade. Relativamente ao sistema de gestão dos funcionários públicos, frisou que deve ser dada a primordial

務員的管理制度上，首重責任、義務及紀律，權力觀及職業道德亦為關鍵的一環。

香港廉政專員湯顯明致歡迎辭時指出，世界各地都認同廉潔高效的公務員隊伍，對政府管治、政策推行和社會和諧穩定至為重要。由於社會急速發展，政府人員須與時並進，社會和經濟發展使環境改變，衍生新的風險和挑戰，因此廉政建設道路漫長。

研討會上，來自三地的代表分別就「從制度預防角度分析貪污問題與對策」及「誠信文化的發展與挑戰」兩個專題發表演講。澳門方面的發言嘉賓包括澳門理工學院一國兩制研究中心許昌教授及「公署」行政申訴局高級調查主任周錫強。助理專員關冠雄則代表「公署」以《制度建設與反貪》為題作了專題演講。

關冠雄發言時指出，權力制衡、良好的制度建設、高行政效率及善治的推行是防止貪污的關鍵元素。貪腐行為在未來會愈趨隱蔽，貪污行徑複雜多變，因此，完善和創新的制度至為重要。

許昌教授的發言題目為《澳門公共行政在廉政制度建設中穩步推進》，他認為澳門廉政建設在回歸後取得了長足的進步，並指出澳門廉政面對兩大挑戰，包括必須推動改變現存的陳規陋習，以及加強「公署」行政違法糾錯機制的權威性和拘束力。

周錫強則向與會者簡介了澳門公務員系統中的「預防利益衝突機制」，包括專職性原則、迴避制度、利益餽贈的處理機制、申報財產制度，以及離職後從事私人業務或活動的監控機制等。

共有約200名來自內地、香港和澳門的反貪機構、政府部門人員及專家學者出席。

importância às responsabilidades, deveres e disciplina, sendo também relevantes a perspectiva dos poderes e a ética profissional.

O Comissário da ICAC de Hong Kong, Timothy Tong Hin-ming, no seu discurso de boas-vindas, referiu que é reconhecida pelos diversos países e regiões do mundo a importância de uma equipa de funcionários públicos íntegros para o exercício da governação, para a implementação das políticas, assim como para a harmonia e a estabilidade da sociedade. Acrescentou que, devido ao rápido desenvolvimento da sociedade, os funcionários públicos devem acompanhar a sua evolução. Face aos novos riscos e desafios trazidos pelas mudanças conjunturais decorrentes do desenvolvimento sócio-económico, há ainda um longo caminho a percorrer para a construção de um sistema íntegro.

Neste Seminário, os representantes provenientes da Província de Guangdong, de Hong Kong e de Macau apresentaram as suas comunicações subordinadas aos temas: «Análise do problema da corrupção na óptica da prevenção e respectivas soluções» e «Desafio do desenvolvimento da cultura da integridade». Entre os oradores de Macau, destacaram-se Xu Chang, professor do Centro de Estudos «Um País, Dois Sistemas» do Instituto Politécnico de Macau, e Chow Seak Keong, investigador-chefe superior da Direcção dos Serviços de Provedoria de Justiça do CCAC. Por seu turno, Kuan Kun Hong, Adjunto do Comissário, em representação do CCAC, apresentou a comunicação intitulada «Construção de um sistema de integridade e combate à corrupção».

Kuan Kun Hong afirmou na sua comunicação que o controlo dos poderes, a existência de um bom sistema, a alta eficiência da Administração e a boa governação como elementos chave para a prevenção da corrupção. Concluiu que é fundamental aperfeiçoar e renovar o sistema de integridade, tendo em conta que os actos de corrupção se têm tornado cada vez mais escondidos e os meios utilizados para a sua prática, cada vez mais complexos e variados.

Na sua comunicação com o título «A construção da administração incorrupta em Macau está a progredir de forma estável», Xu Chang considerou que após a transferência da soberania se tem verificado um progresso significativo na construção do sistema íntegro em Macau. O mesmo salientou ainda que o sistema de integridade de Macau está a enfrentar dois grandes desafios, nomeadamente no que se refere à erradicação dos maus hábitos actualmente existentes, bem como à necessidade de reforçar o poder autoritário e vinculativo do mecanismo de correcção de ilegalidades administrativas.

Chow Seak Keong fez uma breve apresentação sobre o «Mecanismo de prevenção de conflitos de interesses» para os trabalhadores da função pública de Macau, nomeadamente no que se refere ao «Princípio da exclusividade», ao «Regime de impedimentos», ao «Regime de tratamento das vantagens oferecidas», ao «Regime de declaração de rendimentos e interesses patrimoniais», ao «Regime de controlo do exercício de actividades privadas antes e após cessação das funções públicas», entre outros.

Nesta iniciativa, estiveram presentes cerca de 200 pessoas provenientes do interior da China, Hong Kong e Macau, incluindo representantes das instituições de combate à corrupção e dos serviços públicos, especialistas e académicos.

**(四) 「誠信專業可創富 —— 粵港澳中小企業會議」**

為協助跨境中小企業了解珠三角地區的營商環境及三地反貪政策的最新發展，「公署」與廣東省人民檢察院、香港廉政公署於2011年9月22日合辦「誠信專業可創富 —— 粵港澳中小企業會議」，會議在香港廉政公署大樓演講廳舉行，廉政專員馮文莊率領代表團赴港出席並發表演說。澳門立法會議員、澳門建造商會理事長麥瑞權帶領該會會員，以及澳門中華總商會青年委員會副主任畢志健隨團赴港參與會議，麥瑞權議員在會議上也作了發言。

商務部台港澳司副司長孫彤出席了研討會並作了題為《國家「十二五」規劃與珠三角中小企業發展的新環境、新機遇、新挑戰》的專題演講。

馮文莊專員在演說時簡介了《預防及遏止私營部門賄賂法律》的立法背景，以及自2010年3月1日生效以來「公署」的執行情況，包括調查私營部門賄賂案件和私人領域防貪宣傳教育方面的工作。他指出，私營部門賄賂案件有其特性，與公營部門不一樣，故執法機構需採取特別的措施，以確保一方面履行職責，另一方面避免因為調查對企業造成其他方面的損害。隨着粵港澳三地人員及商業活動交往頻繁，三地反貪機構的合作和資訊交流顯得更為重要，未來「公署」將繼續以打擊及教育宣傳為工作重點，提高業界誠信守法，公平競爭的意識，合力營造一個公平的營商環境。

麥瑞權議員的發言題目為《誠信管理，營商之道 —— 提升澳門企業管理水平以迎接商機之我見》，他指出，企業的實力取決於其自身的管治文化，誠信管理方為營商之道。

共有約200名粵港澳三地的中小企業代表出席了是次會議，共同就如何在營商的過程中恪守誠信營商之道，以專業守法的精神達至發展業務及創富進行討論及經驗交流。

**(4) «Integrity and Professionalism — Key to Business Success» — Conferência para as Pequenas e Médias Empresas de Guangdong, Hong Kong e Macau**

No intuito de as pequenas e médias empresas (PME) transfronteiriças poderem conhecer melhor o ambiente empresarial e as políticas sobre o combate à corrupção no âmbito da Zona do Delta do Rio das Pérolas, o Comissariado contra a Corrupção de Macau, a Procuradoria Popular da Província de Guangdong e a Comissão Independente contra a Corrupção (ICAC) de Hong Kong realizaram conjuntamente uma conferência sobre «Integrity and Professionalism — Key to Business Success», que teve lugar a 22 de Setembro de 2011, no auditório da sede da ICAC. O Comissário contra a Corrupção, Fong Man Chong, chefou a delegação de Macau deslocando-se à região vizinha para participar na respectiva conferência. A delegação incluiu vários representantes locais, nomeadamente o deputado da Assembleia Legislativa e Presidente da Direcção da Associação de Engenharia e Construção de Macau, Mak Soi Kun, alguns associados daquela Associação e o Vice-Presidente da Comissão de Juventude da Associação Comercial de Macau, Bi Chi Kin. No evento, Mak Soi Kun discursou sobre o tema da conferência.

Participando na actividade, o Director-Geral Adjunto do Departamento dos Assuntos de Taiwan, Hong Kong e Macau do Ministério do Comércio da China, Sun Tong, proferiu um discurso intitulado «O 12.º Plano Quinquenal Nacional e o Novo Ambiente, Oportunidades e Desafios das PME no Delta do Rio das Pérolas».

Na conferência, o Comissário Fong Man Chong fez uma apresentação sobre a situação geral sobre a Lei de Prevenção e Repressão da Corrupção no Sector Privado e a sua execução a partir da entrada em vigor a 1 de Março de 2010, incluindo a investigação de casos de corrupção no sector privado e as acções de sensibilização. Fong Man Chong apontou que, considerando as características diferentes dos casos de corrupção no sector privado em relação aos do sector público, as autoridades competentes, no cumprimento das suas atribuições legais, precisavam de ter especial diligência para evitar causar outros lesões possíveis a empresas privadas sob investigação. O mesmo responsável referiu que, face ao facto de cada vez ser mais intenso o contacto e a actividade empresarial entre Guangdong, Hong Kong e Macau, a cooperação e a troca de informação entre as instituições contra a corrupção das três regiões são de importância vital. O CCAC vai continuar a dar prioridade ao combate à corrupção e à sensibilização nessa área, para chamar a atenção das empresas para o cumprimento da legalidade e para a concorrência leal, construindo assim um ambiente empresarial íntegro e justo.

Mak Soi Kun proferiu um discurso intitulado «Gestão íntegra na prática — Elevar o nível de gestão empresarial de Macau para ganhar oportunidades». Afirmou no seu discurso que a capacidade de uma empresa depende do seu nível de gestão e a gestão íntegra constitui um elemento importante para o desenvolvimento da actividade empresarial.

O evento contou com a presença de cerca de 200 representantes das PME das três regiões, discutindo e trocando experiências sobre a gestão íntegra, o cumprimento da lei e o profissionalismo, elementos-chave para o desenvolvimento e sucesso empresarial.

### 三、立法會一般性通過修改《澳門特別行政區廉政公署組織法》及《財產申報》法案

#### (一) 立法會一般性通過修改《澳門特別行政區廉政公署組織法》法案

為提升「公署」回應現今社會訴求的能力和強化「公署」的職權，尤其是在行政申訴方面的行政監察權，以及因應第19/2009號法律《預防及遏止私營部門賄賂法律》的生效，特區政府提案修改第10/2000號法律《澳門特別行政區廉政公署》，明確「公署」的反貪職責範圍、清晰「公署」的行政申訴職責、強化「公署」在執法及立法方面的主動作用、明確案件的偵查期間等。有關法律草案於2011年7月19日獲立法會一般性通過。

此法案修改內容主要有8方面，包括：

1. **法律名稱的修改。**法案建議將第10/2000號法律《澳門特別行政區廉政公署》的名稱改為《澳門特別行政區廉政公署組織法》。

2. **與《預防及遏止私營部門賄賂法律》相配合。**鑒於「公署」的防貪、反貪職責範圍已延伸至私營部門，法案對「公署」的任務、職責，以及反貪和行政申訴的職能範圍等方面作了更明確的規定。

3. **與其他法律制度相配合。**法案建議將現行條文中「依刑事訴訟法」的表述改為「依刑法及刑事訴訟法」。

4. **強化「公署」的行政申訴職能。**法案建議清晰界定「公署」的行政申訴職能，賦予「公署」針對行政機關「不作為」情況發出勸喻的權限，行政機關不接受或部分接受勸喻時須說明拒絕接受的理由，以及建議將行政機關回覆「公署」勸喻的期間由原來的90日縮短為15個工作日。顧及勸喻針對的問題可能具較高的複雜性，草案並建議在此情況可將回覆期限延長15個工作日。

5. **明確訂定案件的偵查期間。**經充分考慮現行刑事訴訟制度及各項基本原則，並結合現今世界較先進的刑事偵查制度及

### III. Propostas de alteração da Lei do Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau e da Lei de «Declaração de Rendimentos e Interesses Patrimoniais» aprovadas na generalidade pela Assembleia Legislativa

#### (1) Assembleia Legislativa aprova na generalidade a Proposta de Alteração à Lei do Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau

Com vista a aumentar a capacidade de resposta do Comissariado contra a Corrupção e a reforçar as suas competências funcionais, especialmente no âmbito da provedoria de justiça, o que representará, no fundo, um reforço dos seus poderes de fiscalização sobre os actos administrativos, e face à entrada em vigor da Lei n.º 19/2009 (Prevenção e Repressão da Corrupção no Sector Privado), o Governo da RAEM propõe que se proceda à revisão da Lei n.º 10/2000 (Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau). O objectivo da presente revisão é, entre outros, a clarificação das atribuições do CCAC, no âmbito do combate à corrupção e da provedoria de justiça; o reforço do papel intervencionista do CCAC no âmbito da aplicação da lei e da produção jurídica e a previsão expressa de um prazo de duração máxima para a investigação de casos. A Proposta de Lei foi aprovada na generalidade pela Assembleia Legislativa a 19 de Julho de 2011.

Os oito principais pontos de revisão constantes da presente Proposta de Lei são os seguintes:

1. **Revisão da designação da Lei.** Propõe-se na Proposta de Lei a alteração da designação da Lei n.º 10/2000, de «Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau» para «Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau».

2. **Articulação com a «Lei da Prevenção e Repressão da Corrupção no Sector Privado».** Com o alargamento das atribuições do CCAC no âmbito da prevenção e repressão da corrupção no sector privado, define-se com clareza na Proposta de Lei a missão do CCAC, as suas atribuições, bem como a sua esfera de actuação no âmbito do combate à corrupção e da provedoria de justiça.

3. **Articulação com outros diplomas legais.** A Proposta de Lei propõe a alteração do termo «legislação processual penal» para «legislação penal e processual penal».

4. **Reforço das funções de provedoria de justiça do CCAC.** A Proposta de Lei propõe a definição clara do papel do CCAC no âmbito da provedoria de justiça, atribuindo a este a competência para emitir recomendações para a prática de determinados actos administrativos em falta. O órgão da Administração Pública envolvido deverá responder, de forma sempre fundamentada, não só em caso de não aceitação, mas também em caso de aceitação parcial das respectivas recomendações. Além disso, é igualmente proposto o encurtamento do prazo de resposta às recomendações do CCAC, por parte do órgão da Administração Pública competente, de 90 dias para 15 dias úteis. Face à eventual complexidade da matéria em causa, propõe-se também, na Proposta de Lei, a possibilidade de esse prazo ser prolongado por, no máximo, 15 dias úteis.

5. **Definição expressa de prazo de duração máxima para a investigação de casos.** Tendo em consideração o actual regime processual penal e os princípios fundamentais de Direito, bem

原理，法案建議明確規定《刑事訴訟法典》第二百五十八條所定偵查期間，經適當配合後適用於「公署」展開的偵查。

6. 完備「公署」年度工作報告的公布方式。基於程序快捷及經濟原則的考量，法案建議允許在具備所需的技術條件時，利用電子媒體公布「公署」工作報告，但仍須在《澳門特別行政區公報》上刊登有關查閱方法的通告。

7. 對「公署」人員的權責作更嚴謹的規範。法案建議明確規範廉政專員的輔助人員應負的特別義務，有關人員在執行職務時必須絕對尊重人的名譽及尊嚴、必須恪守不歧視原則，以及必須表明其屬廉政公署人員的身分。此外，法案也建議規定「於執行職務時」，持行政長官或廉政專員發出的特別工作證者可自由通行及進入所有澳門特別行政區行政當局的辦公地點。

8. 擴大廉政公署人員紀律監察委員會的監察範圍。法案建議將該委員會的監察範圍由現時的「紀律投訴問題」擴大至「非刑事性質的投訴所涉及的問題」。

行政會發言人梁慶庭表示，修改《澳門特別行政區廉政公署》法案已加強對行政申訴及反貪範圍的處理，期望透過未來的工作實踐，使「公署」的組織設置更好地配合社會發展。

## (二) 立法會一般性通過修改《財產申報》法案

遵照行政長官崔世安博士的指示，廉政專員馮文莊代表特區政府於2011年12月16日下午出席立法會全體會議，引介修改第11/2003號法律《財產申報》之法律草案。該法案在出席議員的全票贊成下，獲得一般性通過。

法案建議的主要修改內容包括：

1. 公開部分官員的財產資料及公職以外的職務。建議將公

como os regimes jurídicos estrangeiros e as teorias contemporâneas mais avançadas em matéria de investigação criminal, propõe-se, na Proposta de Lei, a aplicação dos prazos de duração máxima constantes do artigo 258.º do Código de Processo Penal, com as devidas adaptações, aos casos investigados pelo CCAC.

**6. Aperfeiçoamento da forma de divulgação do Relatório de Atividades do CCAC.** Tendo em vista a simplificação dos procedimentos e o respeito pelos princípios da economia, propõe-se na Proposta de Lei que, uma vez reunidas as necessárias condições técnicas, a publicação do relatório anual seja feita com recurso a meios electrónicos, mantendo-se no entanto a publicação de um aviso no Boletim Oficial sobre o acesso ao mesmo.

**7. Previsão dos deveres a que está adstrito o pessoal do CCAC.** Propõe-se na Proposta de Lei a previsão, de forma expressa e objectiva, dos deveres especiais a que está adstrito o pessoal de apoio do Comissário contra a Corrupção, nomeadamente, o dever de respeito pela honra e dignidade das pessoas, o dever de actuar de forma não discriminatória e o dever de se identificar como pessoal do CCAC no exercício das suas funções. Propõe-se também na Proposta e Lei a previsão de que só «no exercício das suas funções» o titular de cartão especial de identificação emitido pelo Chefe do Executivo ou pelo Comissário contra a Corrupção tem livre trânsito e acesso a todos os locais de funcionamento da Administração da Região Administrativa Especial de Macau.

**8. Alargamento do âmbito de fiscalização da Comissão Especializada para a fiscalização dos problemas relacionados com queixas contra a disciplina do pessoal do Comissariado contra a Corrupção.** É proposto na Proposta de Lei o alargamento do âmbito de fiscalização da respectiva Comissão, substituindo a expressão «contra a disciplina» por «de natureza não criminal contra».

Disse Leong Heng Teng, porta-voz do Conselho Executivo, que a alteração à Lei do Comissariado contra a Corrupção permitiu reforçar as funções do CCAC no âmbito da provedoria de justiça e do combate à corrupção, esperando que com as alterações introduzidas na estrutura orgânica do CCAC, os trabalhos que venham a ser desenvolvidos pelo mesmo possam responder da melhor forma ao desenvolvimento da sociedade.

## (2) Assembleia Legislativa aprova na generalidade a Proposta de Alteração à Lei de «Declaração de Rendimentos e Interesses Patrimoniais»

De acordo com as instruções recebidas do Chefe do Executivo, Doutor Chui Sai On, o Comissário contra a Corrupção, Fong Man Chong, esteve presente, na parte da tarde do dia 16 de Dezembro de 2011, no plenário da Assembleia Legislativa, onde apresentou a Proposta de Alteração à Lei n.º 11/2003 (Declaração de Rendimentos e Interesses Patrimoniais), tendo a mesma sido aprovada na generalidade por unanimidade.

As principais alterações da Proposta são:

**1. Revelação pública adequada dos bens patrimoniais e interesses bem como do cargo ou funções exercidas junto de organizações sem fins lucrativos de determinados titulares de cargos públicos e políticos.** Propõe-se a publicitação adequada dos bens patrimoniais e interesses bem como do cargo ou funções exercidas junto de organizações sem fins lucrativos de deter-

共職位據位人的部分財產資料及公職外的職務狀況公開，以加強監察及有效避免利益衝突的狀況。

2. **優化申報流程。**解決在實務上存在的各種困難，消除各種疑惑或含糊不清的地方，完善有關財產申報的流程。

3. **降低行政成本。**現時是用專門印製的表格申報，為節省成本及行政開支，建議將表格上載至有關網絡供下載，以方便填報人及大幅度減省行政成本。

4. **消除含糊的概念。**對於原法律所用的一些術語、概念，易使人誤解或不易理解的情況，建議簡單化、統一化及清晰化。

5. **將電腦技術引入申報環節內。**除了減少紙張的成本及印刷外，建議逐步採用電子方式簡化申報流程，其中公開部分資料就考慮使用此方式。

6. **明確銷毀制度。**自《財產申報》法律生效至今，從未將資料銷毀，即使申報人已逝世多年，這對行政機關本身帶來不少問題，例如儲存空間、檔案管理等，故建議明確及完善銷毀財申資料的制度。

馮文莊專員在引介時表示，法案旨在強化公共行政的透明度及廉潔度，有利推行陽光政策，強化監督機制。他指出，澳門經濟的發展及《聯合國反腐敗公約》的履約義務，對公共行政管理、透明、廉潔等提出新的要求，一方面要求增加行政體系運作及決策的透明度，另一方面提升社會對決策層的監察力。現行的公務人員財產申報法律生效至今已逾八年，現是提出修法的適當時機，以完善有關法律，尤其是將公共職位據位

minados titulares de cargos públicos e políticos no sentido de reforçar a fiscalização e evitar eficazmente situações de conflito de interesses.

2. **Aperfeiçoamento dos trâmites procedimentais de declaração.** Estando cientes da existência de algumas dificuldades práticas na apresentação da declaração de rendimentos e interesses patrimoniais, pretende-se, com esta revisão, melhorar o conteúdo da declaração e clarificar conceitos obscuros ou menos claros no sentido de aperfeiçoar o respectivo procedimento.

3. **Redução dos custos administrativos.** No sentido de reduzir significativamente os custos administrativos, e em benefício dos próprios declarantes, propõe-se a utilização de impressos descarregados directamente da Internet para a apresentação das declarações, para além dos impressos em papel até agora utilizados.

4. **Eliminação de conceitos obscuros ou menos claros.** Tendo em consideração as questões e dúvidas apresentadas sobre alguns termos e conceitos jurídicos que se encontram na lei vigente, entende-se ser evidente a necessidade de simplificar, uniformizar e até mesmo de clarificar alguns destes termos e conceitos, substituindo-os por outros menos dúbios e mais adequados.

5. **Introdução das tecnologias informáticas no processo de declaração.** A fim de economizar os custos de impressão e no sentido de simplificar o respectivo procedimento, propõe-se a informatização gradual no tratamento dos dados da declaração, inclusivamente, dos dados sujeitos a publicitação.

6. **Clarificação do regime de destruição dos processos de declaração.** Desde a entrada em vigor da Lei de «Declaração de Rendimentos e Interesses Patrimoniais», nunca se procedeu à destruição das declarações, nem mesmo vários anos após o falecimento do declarante, originando assim diversos problemas de funcionamento dentro dos serviços administrativos, relacionados com o espaço de arquivo (armazenamento), a gestão de documentos, etc. Nesta medida, propõe-se a clarificação e o aperfeiçoamento do regime de destruição dos processos de declaração.

Aquando da apresentação da referida Proposta de Alteração, o Comissário, Fong Man Chong, afirmou que pretende com a proposta de lei, reforçar a transparência e a incorruptibilidade da administração pública em benefício da construção de um Governo transparente e reforçar os mecanismos de fiscalização. O Comissário referiu ainda que tendo em consideração a importância do desenvolvimento socio-económico da RAEM e no sentido de assegurar o cumprimento dos deveres previstos na «Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção», há que responder eficazmente às novas exigências no que diz respeito à administração pública, à transparência, à integridade, etc. Por um lado, há que elevar a transparência do funcionamento do sistema administrativo e das decisões tomadas pelo Governo, e por outro, há que reforçar a função de fiscalização da sociedade sobre os órgãos com poder de decisão política. Assim, considerando que decorreram mais de oito anos desde a entrada em vigor da lei de declaração dos trabalhadores da função pública, entende-se ser este o momento oportuno para se proceder à revisão do regime em vigor com vista ao seu aperfeiçoamento. Para além disso, a introdução do regime de divulgação pública dos bens patrimoniais e interesses de determinados titulares



人的財產及利益狀況透明化，對於履行盡忠職守的義務及構建高官問責制度有其重要性，同時有助提升行政當局的效率及廉潔度，提高施政透明度，預防貪腐行為，並增強公眾對政府的信心。

## 第五部分 廉潔推廣活動及社區關係

### 一、倡廉教育工作

2011年，「公署」積極開展宣傳推廣工作，針對不同對象開展多元化的倡廉活動，宏揚誠信和廉潔，爭取社會大眾支持及參與廉政建設。

「公署」年內舉辦的各類講座及座談會共391場，參加人數有25,487人次，對象主要包括公務人員、青少年學生、商業機構僱員及普羅市民。

de cargos públicos e políticos constitui uma medida importante para assegurar o desempenho fiel das respectivas funções e a construção de um sistema de responsabilização pública dos mesmos. Entretanto, a mesma medida servirá ainda para elevar a eficiência e a integridade da Administração, reforçar a transparência, prevenir a corrupção, bem como aumentar a confiança dos cidadãos na máquina administrativa.

## SECÇÃO V ACTIVIDADES DE SENSIBILIZAÇÃO E RELAÇÕES COMUNITÁRIAS

### I. Sensibilização para a integridade

Em 2011, o Comissariado desenvolveu acções de sensibilização e realizou várias actividades dirigidas à especificidade dos destinatários, para promover a honestidade e a integridade, bem como para obter o apoio e a participação da população em geral na construção de uma sociedade íntegra.

Foram organizadas, no ano em análise, 391 palestras e colóquios, contando com a participação de 25.487 pessoas. Os destinatários foram principalmente trabalhadores da função pública, estudantes, trabalhadores de entidades empresariais, além da população em geral.

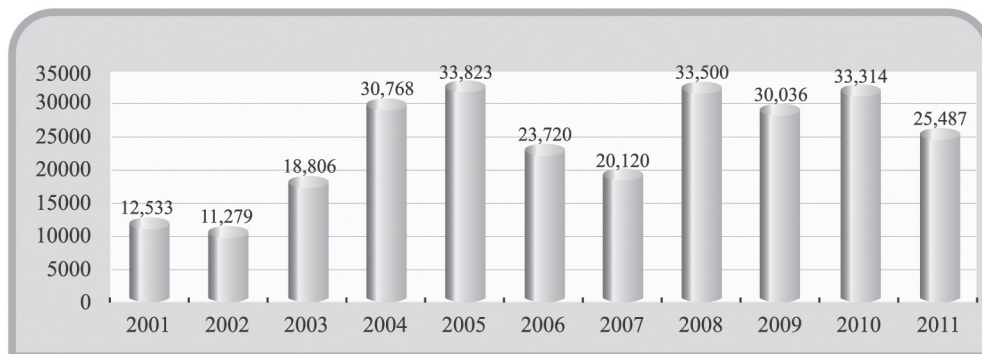
2011年各類講座及座談會統計總表

主題	對象	場數	人數
持廉守正、財產申報、廉潔奉公、公務採購	公務人員	75	3,408
廉潔意識	民間社團、培訓機構	22	727
《預防及遏止私營部門賄賂法律》座談會	業界團體、私人機構、公共部門	73	3,040
誠信教育	中、小學生	221	18,312
<b>總計</b>		<b>391</b>	<b>25,487</b>

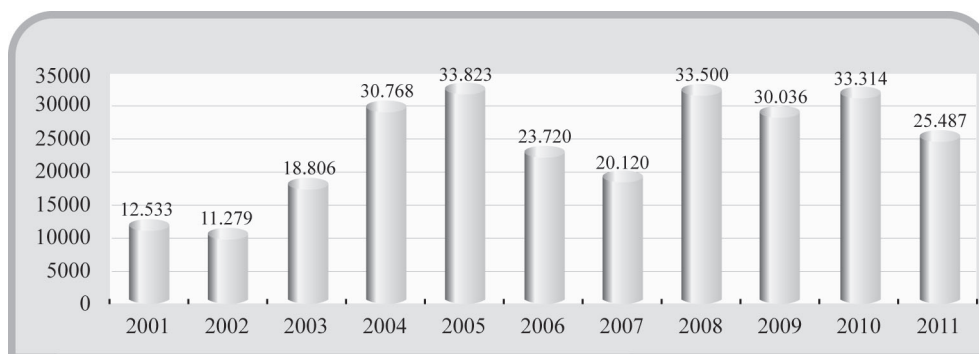
ESTATÍSTICA DAS PALESTRAS E COLÓQUIOS REALIZADOS EM 2011

Tema do evento	Destinatários	N.º de sessões	N.º de participantes
Carácter nobre, conduta íntegra / Declaração de rendimentos e interesses patrimoniais / Integridade e dedicação ao público / Aquisição de bens e serviços	Funcionário públicos	75	3.408
Consciência de integridade	Associações e institutos de formação	22	727
Lei de Prevenção e Repressão da Corrupção no Sector Privado	Associações profissionais, entidades privadas e serviços públicos	73	3.040
Educação para a honestidade	Alunos do ensino primário e secundário	221	18.312
<b>Total</b>		<b>391</b>	<b>25.487</b>

2001至2011年講座人數比較表



## EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE PARTICIPANTES EM PALESTRAS ENTRE 2001 E 2011



## (一) 公務人員專題講座

「公署」一向重視樹立及鞏固公務人員的廉潔操守，2011年，「公署」為各公共部門舉辦了不同專題的講座，包括為新入職公務員舉辦「廉潔奉公」講座，講解擔任公職應具備的基本操守和廉潔守則，以及為較資深的公務員舉辦的深化講座「持廉守正」，分析在履行職務時如何處理利益衝突、兼職、迴避等問題，此外還有關於公務採購、財產申報等專題講座。各類公務人員專題講座共計有75場，參加者達3,408人次。

## (二) 青少年誠信教育

「公署」一直不遺餘力推廣青少年誠信教育，以加強年輕一代誠信守法的意識，建立正確的道德價值觀。2011年，「公署」以不同的主題舉辦了形式多樣的青少年誠信教育活動，包

## (1) Palestras destinadas a funcionários públicos

O Comissariado tem prestado atenção à promoção e ao aperfeiçoamento da conduta íntegra dos funcionários públicos. Organizou, em 2011, palestras com temas específicos, destinadas a vários serviços públicos, incluindo palestras sob o tema «Integridade e dedicação ao público», destinadas a apresentar aos trabalhadores da Administração Pública em início de funções, conhecimentos sobre condutas fundamentais e código de integridade no exercício de funções públicas e sessões de esclarecimento sobre «Carácter nobre, conduta íntegra», destinadas aos funcionários públicos mais experientes para aperfeiçoamento, com análise e tratamento de matérias sobre conflitos de interesse, acumulação das funções e impedimento no exercício das funções. A par disso, realizaram-se outras palestras sobre a aquisição de bens e serviços e a declaração de rendimentos e interesses patrimoniais. Em suma, vários temas foram abordados nas 75 palestras destinadas aos trabalhadores da Administração Pública, de áreas funcionais diversas, nas quais estiveram presentes 3.408 participantes.

## (2) Educação para a honestidade da juventude

O Comissariado tem-se empenhado na educação para a honestidade destinada aos jovens, aperfeiçoando, desta forma, a compreensão dos conceitos de cumprimento da lei junto da juventude, disseminando valores morais correctos entre os jovens. Em 2011, o Comissariado desenvolveu várias acções de sensi-

括講座、比賽、戲劇表演等，共計219場，參與的學生共18,280人次。

## 1. 中學誠信教育

### 1) 青少年誠信教育計劃

「公署」持續開展面向中學生的「青少年誠信教育計劃」，主要以講座的形式與中學生圍繞誠信守法這一主題展開討論，引導他們理性看待金錢、自覺抵禦貪念、勇於承擔個人及社會責任。年內共有18間學校參加了該計劃，在50場講座中，出席的學生達8,866人次。

### 2) 「廉潔周」

為進一步加強中學生的誠實守法意識，培養青少年廉潔、正直的品德，「公署」先後與3間中學合辦「廉潔周」，包括安排誠信專題講座、在校內設專題展覽區介紹澳門的廉政建設工作情況，舉辦學生藝術品創作、寫作、廉潔口號創作、壁報及戲劇創作比賽及表演等多項活動，透過同學們的參與喚起對建立個人誠信的重視，以及認識建設廉潔社會的重要性。

### 3) 「畢業生誠信必修課」專題講座

有鑒於中學畢業生離校後無論升學或就業，隨即面臨自我管理誠信、維護自身權益的情況，「公署」特別舉辦「畢業生誠信必修課」專題講座，向應屆中學畢業生講解實用廉潔指引，使其在步出校園、踏足社會前能清晰了解澳門現行反貪法律，包括公營及私營領域的防貪法律制度等，希望青少年能知法守法、潔身自愛，面對不法的誘惑時有足夠的防範能力，避免他們誤墮法網，自毀前程。「公署」為8間中學的應屆畢業生舉辦了11場專題講座，共計1,271名學生參加。

### 4) 「戲說誠信」話劇表演

「公署」在中學推行「戲說誠信」活動，透過戲劇表演的方式向中學生進行倡廉宣傳教育，內容以青少年校內外的生活為切入點，以一些違反誠信、廉潔的行為為例子，提醒學生注

bilização, incluindo palestras, concursos e peças de teatro. Foi realizado um total de 219 sessões de actividades, que contaram com a participação de 18.280 alunos.

## 1. Educação para a honestidade no ensino secundário

### 1) Programa de educação para a honestidade da juventude

O Comissariado tem desenvolvido o «Programa de educação para a honestidade da juventude», destinado aos estudantes do ensino secundário. Com a realização de palestras, o pessoal do Comissariado discutiu com estudantes os temas da honestidade e do cumprimento da lei, orientando-os para um pensamento racional sobre o valor do dinheiro, a resistência à avidez e a responsabilidade individual e social. Em 2011, 18 escolas do ensino secundário participaram no programa e o Comissariado organizou 50 palestras com a presença de 8.866 alunos.

### 2) «Semana da Integridade»

Para aperfeiçoar a consciência de cumprimento da lei junto dos estudantes do ensino secundário e formá-los moral, honesta e integralmente, o Comissariado promoveu, em colaboração com 3 escolas secundárias, a «semana de integridade», incluindo a organização de palestras sobre a integridade e honestidade, a instalação de zonas de exposição nas escolas para apresentação dos trabalhos desenvolvidos pelo CCAC e a realização de vários concursos de artes visuais, de redacção, de slogans, de jornais murais e de teatro. Com a participação dos alunos, pretende-se chamar a sua atenção para a honestidade, bem como para a importância da construção de uma sociedade íntegra.

### 3) Palestra específica intitulada «Formação Obrigatória para a Honestidade dos Alunos Finalistas»

Tendo em conta que os alunos finalistas do ensino secundário, ao terminarem os respectivos estudos, irão eventualmente prosseguir os seus estudos superiores ou ingressar no mercado de trabalho, considera-se fundamental que todos eles adquiram neste momento valores de honestidade e aprendam a defender os seus direitos e interesses legítimos. O Comissariado preparou a palestra intitulada «Formação Obrigatória para a Honestidade dos Alunos Finalistas» destinada aos alunos finalistas do ensino secundário, com o objectivo de lhes dar a conhecer as boas práticas da integridade, para que eles possam adquirir, após os seus estudos secundários, os conhecimentos necessários sobre a legislação vigente em Macau no âmbito do combate à corrupção, incluindo os regimes jurídicos de prevenção e combate à corrupção nos sectores público e privado. Espera-se que, através destas palestras, os jovens se tornem mais íntegros e cumpridores da lei e se abstenham de praticar actos ilegais, evitando assim arruinar o seu futuro. Foram realizadas 11 sessões de palestras em 8 escolas do ensino secundário e com a participação de 1.271 alunos finalistas.

### 4) Peças de Teatro

O Comissariado organizou várias peças de teatro em escolas do ensino secundário, pretendendo, com este tipo de acções de sensibilização, promover junto dos alunos a educação da integridade. O Comissariado elaborou especificamente uma história sob o tema da integridade, que relata a realidade quotidiana do jovem, nomeadamente, alguns actos contrários aos valores da honestidade e da integridade, no intuito de chamar a atenção dos estudantes para a possibilidade de serem aliciados para prá-

意在日常生活中可能出現的貪污賄賂誘因，提高他們的防貪警覺性。來自7間中學的1,528名學生參與了活動，並在討論環節積極思考，踴躍回答問題，效果良好。

## 2. 小學誠信教育

「公署」以黑沙環社區辦事處內設之「廉潔樂園」作為小學生誠信教育的基地，持續開展「廉潔新一代——小學生誠信教育計劃」，以小學四至六年級學生為主要對象，透過布偶劇、電腦動畫或短片的形式向小學生進行誠信教育，灌輸誠實、正直、守法、公平等道德價值觀，培養小朋友明辨是非對錯的能力。年內參與活動的小學有26間，出席的學生人數為4,110人。

「公署」藉「六·一兒童節」期間續辦「威廉陪你過兒童節」特備活動，來自5間學校的343名小學生參與。在活動中「公署」人員透過生活中的例子，引導學生思考送禮物的動機，提醒學生勿以為送禮可收買別人，只有做個誠信守法的人，才可以得到別人的喜愛和尊重。

## 3. 青少年比賽

### 1) 「廉潔社會我撐你」粵港澳青少年電腦動畫 / 漫畫創作比賽

2011年底，「公署」與廣東省人民檢察院及香港廉政公署再度攜手合辦「廉潔社會我撐你」粵港澳青少年電腦動畫 / 漫畫創作比賽，冀青年人在參與創意活動的過程中提高防貪意識。

比賽包括漫畫及動畫兩個項目的創作，分為中學、大專、公開組，年齡在30歲或以下的粵、港、澳青少年均可參與，以創意表達反腐倡廉的訊息，包括：誠信廉潔是社會認同的價值、貪污對社會及公眾的禍害、追求豐盛人生與美善的價值取向等。是項活動將於2012年進行評審及頒獎典禮。

ticas corruptas. Através desta actividade, pretende-se evitar que os mesmos caiam inadvertidamente nas malhas da justiça. Nesta actividade participaram 1.528 alunos provenientes de 7 escolas. Em cada sessão foi reservado um período para discussão entre os elementos do CCAC, os actores e a audiência, sendo os alunos levados a reflectir sobre o tema. Esta actividade foi um sucesso e contou com a participação activa dos estudantes.

## 2. Educação para a honestidade no ensino primário

O Comissariado possui, na Delegação da Areia Preta, uma sala de actividades educativas, o «Paraíso da Integridade», como um centro de realização da «Nova Geração Íntegra — Programa de Educação para a Honestidade dos Estudantes do Ensino Primário». Concebido para alunos do 4.º ao 6.º ano das escolas primárias, consiste na organização de actividades com temas sobre integridade. No âmbito do programa, conhecimentos e valores morais sobre integridade, rectidão, respeito pela lei e justiça foram transmitidos aos participantes, para que os alunos do ensino primário possam distinguir o certo do errado na vida quotidiana. O recurso a meios interactivos e multimédia, incluindo teatro de marionetas, animação informática e vídeos, permite divulgar as mensagens de um modo vivo e versátil. Em 2011, 26 escolas primárias participaram no programa, contando com a participação de 4.110 alunos.

Por ocasião do Dia da Criança, o Comissariado continuou a organizar a actividade «Dia da Criança com o Urso Mensageiro Guilherme», que contou com a presença de 343 estudantes do ensino primário das 5 escolas participantes. Com exemplos da vida quotidiana, o pessoal do Comissariado levou os estudantes a reflectir sobre os motivos por detrás da oferta de prendas, lembrando-lhes que não se deve tentar conquistar a amizade dos outros através da oferta de prendas e que só as pessoas íntegras e cumpridoras da lei ganham o respeito e o amor dos outros.

## 3. Concursos destinados a jovens

### 1) Concurso juvenil em Guangdong, Hong Kong e Macau, de animação por computador/banda desenhada intitulado «Conte Conosco para a Construção de Uma Sociedade Íntegra»

Nos finais de 2011, o CCAC, a Procuradoria Popular da Província de Guangdong e a Comissão Independente contra a Corrupção (ICAC) de Hong Kong organizaram novamente em conjunto um concurso juvenil. O concurso foi de animação por computador e de banda desenhada, esperando-se que, através desta actividade criativa, os jovens possam elevar a sua consciência sobre a prevenção da corrupção.

O concurso foi dividido em dois grupos, um de animação por computador e outro de banda desenhada. Cada grupo foi subdividido em três categorias: ensino secundário, ensino universitário e categoria aberta. O concurso foi destinado a jovens das três regiões até 30 anos de idade e os concorrentes puderam apresentar criativamente os valores da honestidade e da integridade como valores comuns da sociedade, as consequências negativas da corrupção para a sociedade e para a população, bem como os valores mais preciosos na vida. A avaliação dos trabalhos e a cerimónia de entrega de prémios serão realizadas em 2012.

## 2) 「誠信達人播音王——廣播劇創作比賽」頒獎禮

2011年初，「公署」與澳門中華學生聯合總會舉行了「誠信達人播音王——廣播劇創作比賽」頒獎禮。是項活動於2010年底舉辦，旨在讓參賽者在創作及製作廣播劇的過程中認識誠信廉潔對社會的重要性，藉此培養青少年建立誠信守法的價值觀。學界反應踴躍，合共20間學校60支隊伍參加了比賽，參賽作品水準甚高，頗具創意，當中16個參賽作品獲頒發獎項。

### (三) 《預防及遏止私營部門賄賂法律》的宣傳和推廣

「公署」持續為業界團體、私人機構舉辦《預防及遏止私營部門賄賂法律》座談會，宣傳該法律的相關規定，按不同界別人士、機構設計內容，跟與會者進行互動交流。

為加強宣傳推廣成效，「公署」特別成立「宣傳工作組」，推行「訪社團、辦講座」計劃，向各界講解新法律的內容。受訪社團及機構的代表均認為，「公署」走出辦公室、訪社團及機構的宣傳推廣模式加深了市民對「公署」工作的了解和信任，使市民樂於配合「公署」的工作和加強雙方合作，尤其是希望為其社員及工作人員舉辦廉潔講座，共同為提升社會整體的廉潔意識作出努力。

此外，「公署」亦與公共部門合辦「私營部門防貪」座談會，對象為該部門人員或與部門職能相關之團體或私人機構的人員。2011年內共計舉辦座談會73場，參加人數有3,040人次。

## 2) Cerimónia de entrega de prémios do Concurso de Produção de Radionovela

No início de 2011, foi realizada a cerimónia de entrega de prémios do Concurso de Produção de Radionovela. O referido concurso foi co-organizado pelo CCAC e pela Associação Geral de Estudantes Chong Wa de Macau em 2010, tendo por objetivo sensibilizar os participantes, por meio de actividades criativas, para a importância de uma sociedade íntegra, inculcando nos jovens uma concepção correcta de valores como a honestidade e o cumprimento da lei. Com uma participação activa, foi registado neste concurso um total de 60 equipas provenientes de 20 escolas e os trabalhos dos participantes foram verdadeiramente excelentes, pela sua qualidade e criatividade. No final, 16 destas equipas foram premiadas.

### (3) Acções de sensibilização e promoção da Lei de Prevenção e Repressão da Corrupção no Sector Privado

O Comissariado tem realizado colóquios sobre a Lei de Prevenção e Repressão da Corrupção no Sector Privado, destinados a associações profissionais e privadas, para divulgar melhor o teor do diploma. De acordo com as características dos diferentes sectores e entidades, o Comissariado elaborou o conteúdo específico e efectuou discussões interactivas com os participantes.

Para reforçar o efeito da sensibilização, o CCAC criou um «Grupo de trabalho de sensibilização», com a responsabilidade de implementação de um plano no que concerne à realização de visitas a associações e de palestras, para apresentar a Lei a diversos sectores sociais. Na opinião dos representantes das associações e entidades, as visitas do CCAC, no âmbito de acções de sensibilização, podem aprofundar o conhecimento e a confiança dos cidadãos sobre os trabalhos desenvolvidos pelo Comissariado, permitindo uma melhor colaboração da população em geral com o CCAC. A par disso, com as actividades do grupo, surge a oportunidade de proceder ao reforço da cooperação entre o CCAC e as associações. Os mesmos representantes procuraram que, com a realização de palestras sobre a integridade destinadas aos seus sócios e trabalhadores, contribuir com o seu esforço para elevar a consciência de integridade da sociedade da RAEM.

A par disso, em colaboração com vários serviços públicos, o Comissariado organizou, igualmente, colóquios sobre a prevenção da corrupção no sector privado, cujos destinatários incluem os trabalhadores dos serviços públicos e o pessoal de associações ou entidades privadas abrangidos pelo âmbito do diploma. No ano em análise, foram organizadas 73 sessões que contaram com a participação de 3.040 pessoas.

2011年私營領域座談會人數統計表

實體	對象	場數	人數
天主教學校聯會	會員	1	50
澳門文員會	會員	1	30
北區工商聯會	會員	1	20

實體	對象	場數	人數
澳門機電工程師學會 / 營運工程學會	會員	1	40
澳門大學	人員	1	78
澳門電力有限公司	員工/領導層	3	105
ADA機場管理公司	管理層/員工	8	240
永亨銀行	管理層/員工	8	440
凱旋門酒店	管理層/員工	3	100
維景酒店	員工	1	30
聯豐亨保險	員工	2	60
中電工程（澳門）有限公司	員工	1	20
奧的斯電梯（香港）有限公司	員工	1	30
尚品物業管理	員工	1	35
南光石油化工有限公司	員工	2	100
銀河酒店集團	採購部/財務部	2	40
新方盛（建築）集團	管理層	1	30
大豐銀行	新入職人員	2	140
三井住友海上火災保險（香港）有限公司	員工	1	15
科技大學	醫院人員/教職員	3	65
旅遊學院	導遊知識更新課程導遊/接送員	22	637
房屋局	大廈業主委員 / 管委會成員	2	400
社會工作局	受資助機構人員	2	200
教育暨青年局	人員	1	45
運輸基建辦公室	新入職人員 / 外判商	2	90
<b>合計</b>		<b>73</b>	<b>3,040</b>

### ESTATÍSTICAS DOS COLÓQUIOS SOBRE O SECTOR PRIVADO EM 2011

Entidades	Destinatários	N.º de sessão	N.º de participantes
Associação das Escolas Católicas de Macau	Sócios	1	50
Associação dos Empregados de Escritório de Macau	Sócios	1	30
Associação Industrial e Comercial da Zona Norte de Macau	Sócios	1	20
Associação dos Engenheiros Electrotécnicos e Mecânicos de Macau/ <i>Engineering Success SOE Hong Kong Region</i>	Sócios	1	40
Universidade de Macau	Trabalhadores	1	78
Companhia de Electricidade de Macau	Trabalhadores/pessoal de direcção	3	105

Entidades	Destinatários	N.º de sessão	N.º de participantes
ADA - Administração de Aeroportos, Lda.	Pessoal de direcção/trabalhadores	8	240
Banco Weng Hang	Pessoal de direcção/trabalhadores	8	440
<i>Hotel L' Arc New World Macau</i>	Pessoal de direcção/trabalhadores	3	100
<i>Metropark Hotel Macau</i>	Trabalhadores	1	30
Companhia de Seguros Luen Fung Hang, S.A.R.L.	Trabalhadores	2	60
Companhia de Engenharia CLP (Macau), Limitada	Trabalhadores	1	20
<i>Otis Elevator Company (H.K.) Limited</i>	Trabalhadores	1	30
<i>Supreme Property Management Co. Ltd.</i>	Trabalhadores	1	35
Companhia de Produtos Químicos e Petrolíferos Nam Kwong, Limitada	Trabalhadores de reservatório petrolífero/Pessoal da Agência Nam Kwong Lun Fat	2	100
<i>Galaxy Hotel Group</i>	Secção de Aquisições/Secção Financeira	2	40
Sang Fong Seng Construção e Engenharia	Pessoal de direcção	1	30
Banco Tai Fung	Trabalhadores em início de funções	2	140
<i>MSIG Insurance (Hong Kong) Limited</i>	Trabalhadores	1	15
Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau	Trabalhadores do Hospital Universitário/Docentes e funcionários	3	65
Instituto de Formação Turística	Curso de actualização de conhecimentos para guias turísticos/transferistas	22	637
Instituto de Habitação	Membros de associações dos condóminos/comissões de gestão dos condóminos	2	400
Instituto de Acção Social	Pessoal das entidades subsidiadas	2	200
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude	Trabalhadores	1	45
Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes	Trabalhadores em início de funções/adjudicatários	2	90
<b>Total</b>		<b>73</b>	<b>3.040</b>

在舉辦宣傳新法律講座的同時，「公署」也積極加強與業界團體的聯繫，年內共出訪了17個社團，以收集意見及探討合作空間，並鼓勵業界製作本行業的防貪指引。「公署」冀能與業界攜手，共同營造廉潔公平的營商環境。

Para além de realização de colóquios sobre o diploma, o Comissariado reforçou o contacto com associações profissionais. Em 2011, visitou 17 associações para recolher opiniões e discutir a futura cooperação, bem como para estimular os sectores profissionais à elaboração dos respectivos códigos de prevenção da corrupção. O Comissariado pretende, em colaboração com vários sectores sociais, a construção de um ambiente empresarial íntegro e justo.

此外，為了讓更多的市民了解《預防及遏止私營部門賄賂法律》，「公署」與本澳多個社團合辦專題社區巡迴展覽活動，並於展覽期間舉辦「社區巡迴展覽問答遊戲」，以加強與居民間的互動。

## 二、社區推廣工作

### (一) 社區辦事處接收的投訴、舉報及諮詢

黑沙環社區辦事處及氹仔社區辦事處繼續發揮應有功能，為市民提供便捷的投訴、舉報及諮詢渠道。兩社區辦事處在 2011 年共接獲投訴、舉報及諮詢合共 639 宗，較 2010 年 582 宗增加約一成。資料詳見下表：

2011 年「公署」兩個社區辦事處收到的投訴、舉報及求助查詢統計表

投訴/舉報		求助查詢	簡單查詢	
親身	書面投訴		親身	電話
74	27	103	300	135
小計：101宗		小計：538宗		
總計：639宗				

## ESTATÍSTICA DOS CIDADÃOS ATENDIDOS NAS DUAS DELEGAÇÕES DO CCAC EM 2011

Queixas/Participações		Pedidos de informação	Consultas	
Pessoalmente	Por escrito		Pessoalmente	Por telefone
74	27	103	300	135
Subtotal: 101		Subtotal: 538		
Total: 639				

### (二) 拓展社區關係

市民大眾的支持和配合是廉政工作取得成效的重要因素之一，「公署」積極拓展社區關係網絡，加強與民間團體的聯絡交流，深入社區宣傳廉潔和守法訊息，爭取各界支持及參與廉政建設。2011 年，「公署」分別與 7 個地區團體展開交流，包

A par disso, para uma melhor divulgação sobre a Lei de Prevenção e Repressão da Corrupção no Sector Privado junto dos cidadãos, o Comissariado promoveu, em colaboração com várias associações, uma exposição itinerante sobre a Lei e jogos de perguntas e respostas sobre a exposição. Com esta actividade, pretende-se reforçar a interacção com os residentes.

## II. Acções de promoção comunitária

### (1) Queixas, participações e pedidos de consulta recebidos nas delegações do Comissariado

As duas delegações do CCAC — a Delegação na Areia Preta e a Delegação na Taipa — continuaram a desempenhar as suas funções para aproximar dos cidadãos os serviços de apresentação de queixas e participações e pedidos de consulta. Em 2011, o número de queixas e participações, de pedidos de apoio, pedidos de informação e de consulta recebidos nas duas delegações totalizou 639, com uma taxa de aumento de cerca de 10% em comparação com os 582 registados em 2010. Apresenta-se seguidamente a respectiva estatística.

### (2) Alargamento de relações comunitárias

O apoio e a colaboração por parte da população são indispensáveis para que o CCAC consiga sucessos no seu trabalho. Portanto, o Comissariado tem alargado as relações comunitárias, desenvolvendo contactos e intercâmbio com diversas associações, envolvendo-se na comunidade para a divulgação do sentido da integridade e cumprimento da lei. Com o alargamento das relações comunitárias, o Comissariado tem conseguido o apoio e a participação dos diversos sectores sociais e dos cidadãos



括拜訪社團及與社團合辦活動等，藉此向廣大市民傳遞廉潔守法的訊息，以及收集市民對廉政工作的意見和建議。

### 三、其他宣傳推廣工作

#### 1) 「誠」風破浪新世代 —— 青少年誠信教育戶外綜藝活動

為向青少年宣揚廉潔誠信，「公署」與澳門街坊會聯合總會青年事務委員會、澳門工會聯合總會青年委員會、澳門婦聯青年協會、澳門中華新青年協會、澳門中華學生聯合總會合辦了「誠」風破浪新世代 —— 青少年誠信教育戶外綜藝活動。「公署」冀寓教育於娛樂中，藉此喚起社會更多人重視青少年的誠信教育，樹立「廉潔誠信」的良好風氣，讓青少年能認識生活的真正意義，過一個豐盛和有意義的人生。活動吸引不少市民參與，現場氣氛熱烈，市民大眾均認同進一步推行青少年誠信教育的重要性。

#### 2) 「廉潔義工隊」活動

「廉潔義工隊」自2001年成立，成員逾500名，來自社會各個階層，包括學生、各界專業人士、家庭主婦及退休長者等。10年來，「廉潔義工隊」為「公署」的倡廉教育活動提供了大量的協助。他們熱心、無私地支持及參與各項宣傳推廣活動，不辭勞苦，為推動澳門的廉政建設貢獻力量。藉「廉潔義工隊」成立十周年之際，「公署」特別舉辦了「2011廉潔義工fun享會」。活動上，義工們回顧過去10年來協助「公署」宣傳廉潔信息的活動片段，並參與團體遊戲，藉此加強義工之間的溝通及了解，提升團隊合作性。

廉政專員馮文莊、助理專員關冠雄及專員辦公室主任沈偉強等領導出席並與義工們聚會交流。馮文莊專員感謝義工們10年來的無私奉獻，他期望義工們繼續關注和支持廉政工作，攜手共建廉潔社會。義工們也紛紛暢談多年來協助推廣廉潔意識的感受，以及對建設廉潔澳門的願望。

na construção de uma sociedade íntegra. Em 2011, o Comissariado desenvolveu acções de intercâmbio com 7 associações, incluindo a realização de visitas às sedes dessas associações e a colaboração com as mesmas para organizar actividades. Através do intercâmbio, o CCAC pretende sensibilizar o público para a mensagem da integridade e cumprimento da lei, bem como recolher opiniões e sugestões dos cidadãos sobre a promoção da integridade.

### III. Outras acções de sensibilização

#### 1) «Nova era de Integridade» — actividade de sensibilização com espectáculo de variedades ao ar livre

Para divulgar os conceitos de integridade e honestidade junto dos jovens, o Comissariado organizou, em colaboração com o Conselho dos Assuntos de Juventude da União Geral das Associações dos Moradores de Macau, a Comissão da Juventude da União Geral das Associações dos Operários, a Associação de Juventude de Fu Lun de Macau, a Associação de Nova Juventude Chinesa de Macau e a Associação Geral de Estudantes Chong Wa de Macau, uma actividade de sensibilização com a realização de um espectáculo de variedades ao ar livre, sob o tema «Nova Era de Integridade». Da forma divertida e interactiva, o Comissariado pretendeu com o evento chamar a atenção da sociedade para a importância da educação para a honestidade dos jovens. Ao mesmo tempo, o CCAC quis igualmente fomentar uma boa cultura de integridade e honestidade, por forma a que a juventude esteja esclarecida sobre o significado real da vida e levando por conseguinte uma vida rica e cheia de significado. O evento contou com a participação activa dos cidadãos e os participantes reconheceram a importância de se promover a educação para a honestidade dos jovens.

#### 2) Actividades do Grupo de Voluntários para uma Sociedade Limpa

O Grupo de Voluntários para uma Sociedade Limpa foi criado pelo Comissariado em 2001 e conta, actualmente, com mais de 500 elementos oriundos de todos os quadrantes da sociedade. Integram o Grupo, entre outros, estudantes, profissionais, domésticas e reformados. Ao longo de dez anos, o Grupo tem prestado uma grande ajuda às acções de sensibilização de integridade desenvolvidas pelo CCAC. O contributo dado pelos voluntários, de forma activa e desinteressada, para diversas acções de divulgação, impulsiona a construção de uma sociedade íntegra da RAEM. Para comemorar o 10.º aniversário da criação do Grupo, o Comissariado organizou o «Convívio do Grupo de Voluntários para uma Sociedade Limpa 2011», em que os voluntários assistiram um vídeo sobre as actividades com a colaboração dos mesmos ao longo dos anos. No evento, os elementos do Grupo participaram nos jogos colectivos, de modo que reforçar o contacto e a comunicação entre os mesmos, bem como elevar o seu espírito de equipa.

O Comissário contra a Corrupção, Fong Man Chong, o Adjunto do Comissário, Kuan Kun Hong, e o Chefe do Gabinete do Comissário, Sam Vai Keong, estiveram presentes no evento e trocaram ideias com os voluntários. Fong Man Chong agradeceu o contributo dos elementos e espera que os mesmos continuem a acompanhar os trabalhos do CCAC, prestando apoio na promoção da integridade. Por seu turno, os voluntários partilharam as suas experiências obtidas ao longo dos dez anos na divulgação dos valores de integridade, bem como os seus desejos para a construção de uma sociedade limpa na RAEM.

年內，義工們協助「公署」開展多項宣傳活動，也參與社會公益活動。「公署」期望透過這股充滿熱誠的力量，把廉潔訊息更廣泛地傳播到社會每個角落。

### 3) 常規性宣傳工作

為加強肅貪倡廉的信息傳播效果，「公署」持續不斷進行各類宣傳推廣工作，包括製作各類宣傳廣告、定期在本澳各大中文報章刊登《廉政園地》專欄、派員在澳門電視台「諮詢奉告」欄目中介紹與廉政工作相關的資訊，以及出版《澳門廉政快報》半年刊等。

## 四、聯繫和交流

### (一) 接待來訪

應「公署」邀請，中國監察部副部長王偉率領代表團於 2011 年 11 月中旬來澳訪問。期間，行政長官崔世安博士在禮賓府與王偉副部長會面，就強化廉政建設、樹立社會的廉潔風氣交換意見。王偉副部長與廉政專員馮文莊也舉行了工作座談會，就兩地的廉政建設工作交換了意見。

王偉副部長表示，此次來訪觀察到澳門社會穩定、和諧發展、經濟繁榮，期望澳門保持良好發展，繼續加強倡導廉潔誠信文化。他認同「公署」的工作方向，認為「公署」在制度建設以及預防腐敗方面做了大量工作，同時在推廣誠信教育方面也卓有成效。

2011 年，「公署」也先後接待了最高人民檢察院、廣東省人民檢察院、福建省人民檢察院、上海市監察局、深圳市監察局、珠海市監察局、國務院港澳事務辦公室、廣東省公安廳、新加坡賭場管制局、新加坡貪污調查局、澳洲駐港澳領事館和加拿大駐港領事館等代表團的來訪。

### (二) 外訪及參與外地會議

2011 年「公署」代表團的外訪活動主要包括：

- 赴上海出席「國際反貪局聯合會第三屆研討會」，廉政專員馮文莊代表澳門在會上作專題發言，向與會者介紹「一國

No ano em análise, os voluntários participaram em várias acções de divulgação organizadas pelo CCAC e actividades de interesse público. Com esta energia entusiástica, o Comissariado espera que a mensagem de integridade possa ser melhor divulgada por todos os cantos da sociedade.

### 3) Projectos regulares de sensibilização

No intuito de reforçar melhor o resultado de divulgação da mensagem de combate à corrupção e de promoção da integridade, o Comissariado tem realizado vários projectos de sensibilização, incluindo a produção de publicidade variada, a prestação de informações sobre os seus trabalhos nos mais diversos canais, nomeadamente, na coluna periódica «Fórum Anti-corrupção» dos jornais em chinês e no programa televisivo «Informações ao Público». A par disso, foi publicada a publicação semestral «Boletim Informativo do CCAC».

## IV. Contactos e Intercâmbio

### (1) Recepção de visitas

A convite do Comissariado, o Vice-Ministro de Supervisão da China, Wang Wei, chefiando uma delegação, chegou a Macau em meados de Novembro de 2011. Durante a sua estadia na RAEM, o Chefe do Executivo, Doutor Chui Sai On, teve um encontro em Santa Sanha com o Vice-Ministro da Supervisão, trocando opiniões sobre a optimização da construção de uma sociedade íntegra. Wang Wai teve igualmente um encontro com o Comissário contra a Corrupção, Fong Man Chong, durante o qual trocaram impressões sobre assuntos relativos à promoção da integridade na RAEM e na China Continental.

O Vice-Ministro da Supervisão constatou que a RAEM vive em estabilidade social, desenvolvimento harmonioso, prosperidade económica e espera que Macau mantenha este bom desenvolvimento e que continue a divulgar a cultura de integridade e honestidade. A par disso, o mesmo dirigente manifestou reconhecimento pelo grande empenho e dedicação do Comissariado na criação de um sistema que tem como objectivo prevenir e combater a corrupção, e pelos resultados alcançados na área da educação para a honestidade.

Em 2011, o Comissariado recebeu várias delegações provenientes do exterior. De entre os visitantes recebidos pelo CCAC, estiveram delegações da Suprema Procuradoria do Povo da China, da Procuradoria do Povo da Província de Guangdong, da Procuradoria do Povo da Província de Fujian, do Departamento da Supervisão do Município de Xangai, do Departamento de Supervisão do Município de Shenzhen, do Departamento de Supervisão do Município de Zhuhai, do Gabinete para os Assuntos de Hong Kong e Macau do Conselho do Estado, do Departamento de Segurança Pública de Guangdong, da *Casino Regulatory Authority* de Singapura e da *Corrupt Practices Investigation Bureau* de Singapura, do Consulado-Geral da Austrália em Hong Kong e Macau e do Consulado-Geral do Canadá em Hong Kong e Macau.

### (2) Visitas e reuniões realizadas no exterior

Em 2011, as visitas ao exterior realizadas pelo Comissariado foram seguintes:

- Participação no 3.º Seminário da Associação Internacional de Autoridades contra a Corrupção (IAACA), em Xangai. O Comissário contra a Corrupção, Fong Man Chong, apresentou,

兩制」下澳門刑事司法互助制度及其特色，以及澳門特區政府  
在法律、制度建設等多個層面所作的努力，以推行廉政建設，  
全力打擊貪污。他指出，制度建設有助預防腐敗行為；各國與  
地區間的合作有助打擊跨境犯罪行為；交流有利於提高合作水  
平及執行水平；協約將有助於共同建立廉潔及公平的社會環境  
及秩序。在上海期間，「公署」代表團並訪問了上海市監察  
局；

- 赴摩洛哥出席「國際反貪局聯合會第五次年會暨會員代  
表大會」，助理專員關冠雄代表澳門作專題發言，向與會者介  
紹澳門特別行政區在打擊腐敗資產轉移及洗黑錢、追繳和返還  
腐敗犯罪中的不法資產和收益等方面的法律制度。他指出，澳  
門特區政府一直以來相當重視且不遺餘力懲治貪污犯罪行為，  
在健全的法律制度保障下，執法部門嚴謹執法，並在中央人民  
政府的協助和授權下，積極履行國際義務，促進資產追回工作  
的國際合作和司法協助。此外，「公署」代表團隨中華人民共  
和國代表團列席「《聯合國反腐公約》締約國第四次會議」；

- 赴印度出席「亞太地區反腐敗行動組第16次指導小組會  
議」，會上，「公署」代表Luís Rôlo作了專題發言，介紹「公  
署」如何履行行政申訴職能，以加強制度建設，杜絕貪腐的温  
床，從而有效地發揮防貪作用；

- 赴日本出席「第十二屆亞洲申訴專員協會大會」，廉政  
專員馮文莊以「澳門法律體系的市民知情權」為題作了專題演  
說，從法律制度、司法制度及申訴專員的角色三個角度，向與  
會者介紹澳門特區維護市民知情權的現況。會上進行了「亞洲  
申訴專員協會」新一任理事會的選舉，廉政專員馮文莊獲選為  
理事會成員；

- 赴贊比亞出席「國際申訴專員協會理事會會議」；

- 赴印度尼西亞出席由印度尼西亞反貪委員會及經濟合作  
組織合辦的「打擊跨國行賄犯罪的國際司法互助」專題會議；

no seu discurso, o regime de cooperação judiciária em ma-  
téria penal da RAEM no enquadramento de «Um país, dois  
sistemas», bem como os esforços dedicados pelo Governo da  
RAEM em várias áreas, nomeadamente, na implementação de  
um sistema administrativo íntegro, promovendo assim a integri-  
dade na sociedade e combatendo os actos de corrupção e frau-  
de. O Comissário assinalou igualmente que a construção de um  
sistema íntegro pode ajudar na prevenção de actos de corrup-  
ção, sublinhando que a cooperação entre países e regiões pode  
ajudar o combate aos crimes transfronteiriços e o intercâmbio  
pode elevar o nível da respectiva cooperação. A par disso, a ce-  
lebração de convenções internacionais pode ajudar a construir,  
de forma conjunta, uma ordem social íntegra e justa. Durante a  
estadia em Xangai, a delegação do CCAC visitou ao Departamen-  
to da Supervisão de Xangai;

- Participação na 5.ª Conferência Anual e Sessão Plenária da  
Associação Internacional de Autoridades contra a Corrupção,  
em Marrocos. O Adjunto do Comissário contra a Corrupção,  
Kuan Kun Hong, realizou, em representação da RAEM, na  
Conferência, uma apresentação sobre os regimes jurídicos rela-  
tivos ao combate à transferência de bens ilícitos e ao branque-  
amento de capitais, bem como à recuperação e restituição de  
bens e rendimentos ilícitos. Afirmou que o Governo da RAEM  
tem prestado muita atenção e desenvolvido todos os esforços  
no sentido da punição dos actos corruptos. Apoiadas num bom  
enquadramento jurídico, as leis são executadas rigorosamente  
pelas autoridades e, com o apoio e autorização do Governo Po-  
pular Central, os deveres internacionais são escrupulosamente  
cumpridos, promovendo-se a cooperação internacional e a assis-  
tência jurídica em matéria de recuperação de activos. Além dis-  
so, a delegação do CCAC, integrada na delegação da República  
Popular da China, participou na 4.ª Reunião dos Estados Partes  
da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção;

- Participação na 16.ª Reunião do Grupo Orientador da  
Iniciativa do ADB/OECD contra a Corrupção para a Ásia e  
Pacífico, na Índia. O representante do Comissariado, Luís Rôlo,  
explicou, no seu discurso, os trabalhos relacionados com a pro-  
moção da construção de um sistema íntegro e da eliminação  
de condições favoráveis à corrupção aproveitando algumas das  
funções da Provedoria de Justiça, para desempenhar eficazmen-  
te a função de prevenção de corrupção;

- Participação na 12.ª Conferência e Assembleia Geral da As-  
sociação Asiática de Ombudsman (AOA), no Japão. O Comissá-  
rio contra a Corrupção, Fong Man Chong, proferiu, na reunião,  
uma comunicação intitulada «O direito à informação no sistema  
jurídico de Macau», apresentando a situação actual em relação  
à protecção do direito à informação dos cidadãos na RAEM. O  
tema foi desenvolvido com a apresentação do sistema jurídico,  
do sistema judiciário e do papel do Ombudsman. No evento  
realizaram-se as eleições do Conselho de Direcção da AOA e  
Fong Man Chong foi eleito como membro do mesmo;

- Participação na reunião anual da Direcção do Instituto In-  
ternacional de Ombudsman, na Zâmbia;

- Participação na reunião sobre a cooperação judiciária inter-  
nacional no âmbito da repressão dos crimes de corrupção activa  
transfronteiriços, co-organizada pela Comissão de Erradicação  
da Corrupção da Indonésia e pela Organização para a Coopera-  
ção e Desenvolvimento Económico, na Indonésia;

- 赴韓國出席「FATF/APG打擊清洗黑錢聯合會議」；

- 赴廣州訪問廣東省人民檢察院、廣東省監察廳、廣東省高級人民法院、廣州市人民檢察院及韶關市人民檢察院等；

- 赴新加坡訪問新加坡貪污調查局、新加坡公務員事務處、新加坡賭場管制局、新加坡警察部隊及中華人民共和國駐新加坡大使館等。

- Participação na reunião conjunta do FATF/APG sobre a repressão do branqueamento de capitais, na Coreia do Sul;

- Deslocação a Cantão, com visitas à Procuradoria do Povo da Província de Guangdong, ao Departamento da Supervisão da Província de Guangdong, ao Tribunal Superior do Povo da Província de Guangdong, à Procuradoria do Povo do Município de Cantão e à Procuradoria do Povo do Município de Shaoguan;

- Deslocação a Singapura, com visitas à *Corrupt Practices Investigation Bureau*, à *Public Service Division*, à *Casino Regulatory Authority*, à *Singapore Police Force* e a Embaixada da República Popular da China em Singapura.

## 第六部分

### 附件

#### 附件一

經8月14日第10/2000號法律核准的《澳門特別行政區廉政公署組織法》第4條第9項及第10項規定：

「廉政公署的權限為：

(……)

(九) 就所發現的法規缺點，特別是使人的權利、自由、保障或正當利益受到影響的缺點，作出解釋、修改或廢止有關法規的勸喻或建議，又或作出制定新法規的勸喻或建議，但涉及屬立法會權限的法規時，僅將公署的立場製成報告書呈交行政長官；

(十) 建議行政長官作出規範性行為，以改善公共部門的運作及對依法行政的遵守，尤其消除各種有利於貪污及實施不法或道德上應受責備的行為的因素；

(……)」

在2011年，「公署」因應工作需要向行政長官提交了數份意見報告書，目的為加強制度建設及提升行政效率，同時在落實施政計劃方面發揮「公署」的應有作用，亦為決策機關提供具參考價值的資訊。以下為「公署」提交的部分重要的意見報告書：

1. 關於某類退休人士按3月28日第2/2011號法律領取房屋津貼的法律分析報告

2. 行政長官在候任期間的若干法律問題（尤其是權利及義務；新的候任主要官員亦屬此列）

3. 關於「鄭觀應故居記錄館建造工程判給建議書」中廉潔誠信部分的法律意見及報告

## SECÇÃO VI ANEXOS

### ANEXO I

De acordo com as alíneas 9) e 10) do artigo 4.º da Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto (Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau):

“*Compete ao Comissariado contra a Corrupção:*

(…)

9) *Relativamente às deficiências de normas jurídicas que verificar, nomeadamente às que afectem direitos, liberdades, garantias ou interesses legítimos das pessoas, formular recomendações ou sugestões para a sua interpretação, alteração ou revogação, ou para a elaboração de novas normas jurídicas, mas quando se tratar de normas jurídicas que caiam no âmbito da competência da Assembleia Legislativa, limitar-se a informar por escrito o Chefe do Executivo da sua posição;*

10) *Propor ao Chefe do Executivo a prática de actos normativos tendentes a melhorar o funcionamento dos serviços e o respeito pela legalidade administrativa, designadamente no sentido de eliminação de factores que facilitem a corrupção e práticas ilícitas ou eticamente reprováveis;*

(…)”

Face à natureza do trabalho, foram entregues em 2011, pelo CCAC ao Chefe do Executivo, alguns pareceres e relatórios que visam reforçar os trabalhos de edificação administrativa e melhoramento da eficiência dos serviços públicos. O CCAC pretende igualmente com este pequeno contributo disponibilizar algumas informações que possam servir de referência às entidades competentes. São os seguintes alguns dos pareceres e relatórios importantes apresentados:

1. Parecer jurídico sobre o direito ao subsídio de residência de um determinado grupo de aposentados nos termos da Lei n.º 2/2011, de 28 de Março

2. Algumas questões jurídicas alusivas ao Chefe do Executivo a ser designado (designadamente os direitos e deveres; aplicável também aos titulares dos principais cargos a serem designados)

3. Parecer jurídico e relatório referente à «Proposta relativa à adjudicação da empreitada de construção da Casa Memorial Cheang Kun Ying» alusivo à parte sobre a integridade e a honestidade

4. 關於「新城填海區填土及堤堰建造工程——修改評標標準」中廉潔誠信部分的法律意見及報告
5. 關於「望德聖母灣大馬路步行系統建造工程——標書評審報告」中廉潔誠信部分的法律意見及報告
6. 關於某項工程評標準則的初步法律意見
7. 關於收回一幅土地的簡扼報告
8. 關於「處理『未利用批給土地』流程圖」的法律意見
9. 就交通事務局有關「供應及安裝交通控制中心大型顯示屏設備公開招標判給」之合法性提供法律意見
10. 關於「改革澳門大學中文法學課程及師資管理討論稿」意見書
11. 關於行政會委員財產公開制度由行政法規規範、或由法律規範之初步意見
12. 關於遊行示威的攝錄問題的簡單分析

\*\*\*

我們選取其中一份在內容上影響較大，且引人注目的報告在此公布，俾眾知悉。

### 關於某類退休人士按 3 月 28 日第 2/2011 號法律 領取房屋津貼的法律分析報告

#### 第一部分：問題引介

1. 「廉政公署」（以下簡稱為「公署」）於2011年8月8日接獲行政長官辦公室的公函（07684/GCE/2011），其中載有行政長官的批示，要求「公署」對澳門退休、退役及領取撫卹金人士協會的陳訴內容提交法律意見，以供參考。

2. 事緣澳門退休、退役及領取撫卹金人士協會於2011年8月5日致函行政長官，對財政局否定部分退休人士（指在澳門特區成立前退休、而且將其退休金轉往葡萄牙「退休事務管理局」的退休人士）領取房屋津貼一事表示不滿，認為該機關錯

4. Parecer jurídico e relatório referente à “Empreitada de execução do aterro e construção do dique dos novos aterros urbanos – Alteração dos critérios de avaliação” alusivo à parte sobre a integridade e a honestidade
5. Parecer jurídico e relatório referente à “Empreitada de construção do sistema de ligação pedonal na Estrada da Baía de Nossa Senhora da Esperança – Relatório de avaliação de propostas” alusivo à parte sobre a integridade e a honestidade
6. Parecer jurídico preliminar sobre os critérios de avaliação de determinada obra
7. Relatório sucinto relacionado com a reversão de um terreno
8. Parecer jurídico do “Fluxograma do tratamento do terreno concedido não aproveitado”
9. Parecer jurídico sobre a legalidade do “Adjudicação do Concurso Público do Fornecimento e Instalação de um Grande Painel com Monitores no Centro de Controlo de Tráfego” realizado pela Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego
10. Parecer referente ao “Documento de discussão sobre a reforma dos cursos em Direito em Língua Chinesa e da gestão do corpo docente da Universidade de Macau”
11. Parecer preliminar sobre a regulação, pelo regulamento administrativo ou pela lei, da divulgação pública dos rendimentos e interesses patrimoniais dos membros do Conselho Executivo
12. Análise breve relacionada com a questão de filmagem durante desfiles ou manifestações

\*\*\*

Destes, foi escolhido o relatório com conteúdo de maior impacto social e merecedor de grande atenção junto da população para conhecimento do público.

### Parecer jurídico sobre o direito ao subsídio de residência de um determinado grupo de aposentados nos termos da Lei n.º 2/2011, de 28 de Março

#### Parte I: Introdução

1. O Comissariado contra a Corrupção (adiante designado por CCAC) recebeu o ofício n.º 07684/GCE/2011 do Gabinete do Chefe do Executivo, datado de 8 de Agosto de 2011, de onde consta o despacho do Chefe do Executivo com o seguinte teor: Para efeitos de consulta, é solicitada ao CCAC a emissão de um parecer jurídico sobre a matéria exposta pela Associação dos Aposentados, Reformados e Pensionistas de Macau.

2. O caso teve origem com a remessa, pela Associação dos Aposentados, Reformados e Pensionistas de Macau, em 5 de Agosto de 2011, de uma carta ao Chefe do Executivo, manifestando insatisfação com a Direcção dos Serviços de Finanças (adiante designada por DSF) que não reconhece o direito ao subsídio de residência de uma parte do pessoal aposentado (aqueles que se aposentaram antes da criação da RAEM e cujas pensões foram transferidas para a «Caixa Geral de Aposentações» de Portugal). A referida associação considera que os respectivos serviços têm feito uma interpretação errada da le-

誤解釋法律及不合理對待已退休的公務人員，要求行政長官正視及解決問題。

3. 寄送給「公署」的其他文件還有：

- (1) 澳門退休、退役及領取撫卹金人士協會的信件；
- (2) 四份附件（全部為法律條文）；
- (3) 行政公職局於2002年2月11日發出的第32/DTJ號公函副本；
- (4) 行政法務司於2002年1月29日發出的指引的副本；
- (5) 行政公職局於2011年5月12日發出的第1105120001/DIR號公函副本；
- (6) 行政公職局於2011年6月1日發出的第1106010005/DIR號公函副本；
- (7) 財政局於2011年7月20日第052/DDP/2011號報告書及公函。

4. 引起爭議的主要問題為：

在1999年12月20日之前（即澳門特別行政區成立前），按照2月23日第14/94/M號法令將退休金轉往葡萄牙「退休事務管理局」（CGA）的退休人士，可否按最近公布及生效的3月28日第2/2011號法律（《年資獎金、房屋津貼及家庭津貼制度》）向澳門特區財政局申領房屋津貼？

\*\*\*

## 第二部分：分析及法律理據

一、經8月14日第10/2000號法律核准的《澳門特別行政區廉政公署組織法》第4條第9項規定：

### 「權限

廉政公署的權限為：

(……)

(九) 就所發現的法規缺點，特別是使人的權利、自由、保障或正當利益受到影響的缺點，作出解釋、修改或廢止有關法規的勸喻或建議，又或作出制定新法規的勸喻或建議，但涉及屬立法會權限的法規時，僅將公署的立場製成報告書呈交行政長官；

(……)」

gislação e optado por um tratamento desigual e injusto dos funcionários públicos aposentados, solicitando assim a intervenção do Chefe do Executivo para a resolução do problema em causa.

3. Outros documentos foram entregues ao CCAC, nomeadamente:

- (1) Correspondência da Associação dos Aposentados, Reformados e Pensionistas de Macau;
- (2) Quatro anexos (legislação);
- (3) Cópia do ofício n.º 32/DTJ da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, (adiante designada por SAFFP) datado de 11 de Fevereiro de 2002;
- (4) Cópia das orientações emitidas, em 29 de Janeiro de 2002, pela Secretária para a Administração e Justiça;
- (5) Cópia do ofício n.º 1105120001/DIR dos SAFFP, datado de 12 de Maio de 2011;
- (6) Cópia do ofício n.º 1106010005/DIR dos SAFFP, datado de 1 de Junho de 2011;
- (7) Relatório n.º 052/DDP/2011, de 20 de Julho de 2011, e ofício da DSF.

4. A principal questão nesta controvérsia é a seguinte:

A questão reside em saber se os trabalhadores que se aposentaram antes do dia 20 de Dezembro de 1999 (antes da criação da RAEM) e que transferiram, nos termos do Decreto-Lei n.º 14/94/M, de 23 de Fevereiro, as respectivas pensões para a «Cai-xa Geral de Aposentações» de Portugal (CGA) **podem ou não requerer, junto da DSF da RAEM, o subsídio de residência, de acordo com a Lei n.º 2/2011, de 28 de Março (Regime do prémio de antiguidade e dos subsídios de residência e de família), publicada e entrada em vigor recentemente?**

\*\*\*

## Parte II: Análise e fundamentação

1) A Lei do Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau, aprovada pela Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto, dispõe no seu artigo 4.º, alínea 9), que:

### «Competências

Compete ao Comissariado contra a Corrupção:

(…)

9) *Relativamente às deficiências de normas jurídicas que verificar, nomeadamente às que afectem direitos, liberdades, garantias ou interesses legítimos das pessoas, formular recomendações ou sugestões para a sua interpretação, alteração ou revogação, ou para a elaboração de novas normas jurídicas, mas quando se tratem de normas jurídicas que caiam no âmbito da competência da Assembleia Legislativa, limitar-se a informar por escrito o Chefe do Executivo da sua posição;*

(…)

本個案既涉及投訴，亦同法規的解釋有關，故「公署」可介入及處理，我們先看看關於房屋津貼的法律制度——舊制及新制。

## 舊制

1. 12月21日第87/89/M號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》（以下簡稱為《通則》）在關於公共行政機關工作人員申領房屋津貼的事宜上，透過第203條規定：

### 「（發放）

一、在澳門居住且收取本地區支付之全部或部分薪俸、工資或定期金之在職、離職待退休或已退休之公務員及服務人員，均有權收取金額為表二所載者之房屋津貼；如所繳付之租金低於表二所載之金額，則僅獲發放金額相等於該租金之房屋津貼。

二、所有公務員及服務人員，即使有親屬關係且居住在同一單位內，均有權獲發放房屋津貼。

三、上款所定之權利，延伸至實際及連續服務超過六個月之在職散位人員。

四、第一款之規定不適用於處於下列任一狀況之工作人員：

- a) 居住在屬本地區、自治機關或市政廳財產之房屋；
- b) 有自置房屋，但仍須分期供款者除外。

（……）」

2. 上引條文明確列出申領房屋津貼的三個要件（積極要件）：

- （1）屬現職、離職待退休或已退休之人士；
- （2）在澳門居住；
- （3）收取部分或全部由澳門政府支付的薪俸、工資定期金或退休金。

3. 即使完全符合上述條件，但倘出現下述情況，亦不能享受這項津貼（消極要件）：

- （1）居住在政府的房屋（屬直接或間接行政機關所有）；

O presente caso, para além de constituir uma queixa, está ainda relacionado com a interpretação de normas jurídicas, cabendo por isso ao CCAC intervir e prosseguir o seu tratamento, pelo que, para o efeito, iremos começar por analisar os respectivos regimes jurídicos (antigo regime e novo regime) que regulam o subsídio de residência.

## Antigo regime

1. O «Estatutos dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau» (doravante designado por ETAPM), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, relativamente à questão do pedido do subsídio de residência por parte dos trabalhadores da Administração Pública, dispõe no seu artigo 203.º, que:

### «(Atribuição)

1. Os funcionários e agentes em efectividade de funções, desligados do serviço para efeitos de aposentação ou aposentados, que residam em Macau e recebam, total ou parcialmente, vencimento, salário ou pensão por conta do Território, têm direito a um subsídio de residência de montante constante da tabela n.º 2, ou de importância igual à renda paga se esta for inferior àquela quantia.

2. O direito ao subsídio é atribuído a todos os funcionários e agentes ainda que existam entre eles relações de parentesco e residam na mesma moradia.

3. O direito previsto no número anterior é extensivo aos assalariados com mais de seis meses de serviço efectivo e ininterrupto, enquanto se mantiverem em funções.

4. Exceptuam-se do disposto no n.º 1 os trabalhadores que se encontrem numa das seguintes situações:

a) Habitem casa do património do Território, dos serviços autónomos ou dos municípios;

b) Tenham casa própria, salvo quando esteja sujeita a encargos de amortização.

(...)

2. O artigo supracitado indica claramente as três condições necessárias para requerer do subsídio de residência (condições positivas):

(1) Os funcionários e agentes que se encontram em efectividade de funções, desligados do serviço para efeitos de aposentação ou aposentados;

(2) Que residam em Macau;

(3) Que recebam, total ou parcialmente, vencimento, salário ou pensão por conta do Território.

3. Perante uma das seguintes situações, o interessado perderá o direito ao subsídio de residência mesmo que estejam reunidas as condições atrás mencionadas (condições negativas):

(1) Os que habitem casa do património do Território (propriedade ou co-propriedade da Administração);

(2) 擁有自置房屋、且無償還款項的負擔（例如：無分期付款）。

4. 後來立法者透過12月21日第80/92/M號法令修改《通則》第203條第3款，將其行文改為：

「三、上款所定權利，得伸展至確實及連續服務六個月以上的在職散位人員。」

5. 之後立法者又透過12月28日第62/98/M號法令修改《通則》第203條第7款及第8款，其內容為：

「七、獲發放房屋津貼之工作人員應在每年十二月份，將第五款所指之聲明及第六款所指之上月份之房屋租賃收據或回報收據呈交有關部門。

八、租金低於發放予居住在同一房屋之各工作人員之津貼總金額時，須按比例減少房屋津貼。」

6. 從上文引述的內容中可得知，在多次修改《通則》第203條時，立法者皆無對申領房津的要件作出調整或變更，但在制定3月28日第2/2011號法律時，立法者在思維上似乎作出了頗大的調整——關於這點，見後文的分析。

\*\*\*

### 新制

7. 關於公務人員的房屋津貼，3月28日第2/2011號法律第10條規定：

#### 「收取津貼的權利

一、在職、離職待退休及已退休的公務人員，包括已退休的司法官，均有權按本法律的規定每月收取房屋津貼，即使他們有親屬關係且居住在同一單位內亦然。

二、如上述人員居住於屬澳門特別行政區或其他公法人財產的房屋，或每月收取租賃津貼或同類津貼者，無權收取房屋津貼。」

按照上述的行文，現在公務人員申領房屋津貼只須符合一個要件：

屬在職、離職待退休及已退休的公務人員。

(2) Os que tenham casa própria e sem quaisquer encargos (exemplo: sem encargos de amortização).

4. Posteriormente, o legislador decidiu, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 80/92/M, de 21 de Dezembro, proceder à alteração do n.º 3 do artigo 203.º do ETAPM, passando o mesmo a ter a seguinte redacção:

«3. O direito previsto no número anterior é extensivo aos assalariados com mais de seis meses de serviço efectivo e ininterrupto, enquanto se mantiverem em funções.»

5. Mais tarde, o legislador decidiu novamente, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 62/98/M, de 28 de Dezembro, proceder à alteração dos n.ºs 7 e 8 do artigo 203.º do ETAPM, passando aquelas ter a seguinte redacção:

«7. No decurso do mês de Dezembro de cada ano, o trabalhador, com subsídio de residência atribuído deve apresentar, junto do respectivo serviço, a declaração a que se refere o n.º 5, bem como o recibo da renda de casa ou da retribuição, a que se refere o n.º 6, relativo ao mês imediatamente anterior.

8. Haverá redução rateada do subsídio de residência no caso do valor da renda ser inferior ao montante global dos subsídios atribuídos a trabalhadores que residem na mesma casa.»

6. Face ao teor das normas acima citadas, não é difícil depreender que, nas revisões efectuadas ao artigo 203.º do ETAPM, o legislador nunca chegou a introduzir ajustamentos ou alterações aos requisitos para requerer o subsídio de residência, tendo-se, contudo, verificado uma clara e evidente mudança de pensamento e intenção jurídica por parte do legislador com a criação da Lei n.º 2/2011, de 28 de Março — esta matéria fica registada para uma análise posterior.

\*\*\*

### Novo regime

7. Relativamente ao subsídio de residência dos trabalhadores da função pública, dispõe a Lei n.º 2/2011, de 28 de Março, no seu artigo 10.º, que:

#### «Direito ao subsídio

1. Os trabalhadores dos serviços públicos que se encontrem em efectividade de funções ou desligados do serviço para efeitos de aposentação, bem como os aposentados, incluindo os magistrados aposentados, têm direito a um subsídio mensal de residência, nos termos previstos na presente lei, ainda que existam entre eles relações de parentesco e residam na mesma moradia.

2. Não têm direito ao subsídio de residência aqueles que habitam em moradia do património da RAEM ou de qualquer outra pessoa colectiva de direito público ou que recebam mensalmente subsídio para arrendamento ou equivalente.»

De acordo com a redacção da norma acima mencionada, os trabalhadores dos serviços públicos que pretendam requerer o subsídio de residência, deverão preencher somente um requisito:

Encontrarem-se em efectividade de funções ou desligados do serviço para efeitos de aposentação, bem como os aposentados.



但立法者亦指出，下列人員不享有房津這個權利：

- (1) 在政府房屋內居住的公務人員；
- (2) 收取租賃津貼的公務人員。

8. 將新舊兩個制度比較，不難發現，立法者在制定新的房屋津貼制度時，刪除了兩項要件，不再要求：

- (1) 在澳門居住，及
- (2) 收取由澳門政府支付的薪俸、工資定期金或退休金。

9. 另外，在此值得指出：無論載於《通則》內（現已被廢止）、或3月28日第2/2011號法律內的房屋津貼制度，皆為一般制度（*regime geral*），不排除在其他法律內立法者訂定一些特別、甚至例外的規範，例如對於在澳門特區成立前已將退休金轉往葡萄牙「退休事務管理局」的人員所定的規範就為一例。

10. 對於在1999年12月前已將退休金轉回葡萄牙的人士，**即在澳門居住**，按照上文引述的房屋津貼一般法律制度，**在3月28日第2/2011號法律生效之前不能要求澳門特區政府向其支付房屋津貼**，因為不符合《通則》第203條第1款所列的要件：其退休金並非由特區政府支付。

\*\*\*

11. 但在澳門特區成立之前，立法者有否對一般制度訂定一些特別規定？事實上，在1999年之前，立法者曾經對上述情況訂定例外的規範，我們是指8月7日第38/95/M號法令及11月29日第96/99/M號法令。前者第3條規定：

「（屋租）

一、處於二月二十三日第14/94/M號法令第十七條第三款b)項所指狀況之退休金受領人及撫卹金受領人，自有關退休金及撫卹金轉移後，其按月應付屋租之金額係按轉移日當時生效之法律規定而訂出；屋租應向負責管理有關房屋之部門或實體繳交。

二、根據《澳門公共行政工作人員通則》有權收取房屋津貼之退休金受領人，在有關退休金轉移予退休事務管理局後，

Contudo, o legislador teve ainda o especial cuidado de enumerar os casos que não têm direito ao subsídio de residência, nomeadamente:

- (1) Aqueles que habitem em moradia do património do Governo;
- (2) Que recebam mensalmente subsídio para arrendamento.

8. Fazendo uma comparação entre o antigo e o novo regime, facilmente se apreende que a intenção do legislador é a de retirar do regime dois requisitos outrora fundamentais, ou seja, não é mais exigido ao requerente que:

- (1) Resida em Macau; e
- (2) Que receba vencimento, salário ou pensão por conta do Governo de Macau.

9. Por outro lado, outra questão merece aqui especial destaque. Relativamente ao regime de subsídio de residência, tanto a norma que constava do ETAPM (actualmente revogado) como a norma introduzida pela Lei n.º 2/2011, de 28 de Março, prevêem **o regime geral**, independentemente da existência de algumas disposições **especiais** ou **excepcionais** que possam estar integradas em diferentes diplomas por intenção do legislador, como, por exemplo, as disposições que se aplicam ao pessoal aposentado, nomeadamente aqueles que se aposentaram antes da criação da RAEM e que transferiram as respectivas pensões para a CGA de Portugal.

10. Relativamente ao pessoal que transferiu as respectivas pensões para Portugal antes de Dezembro de 1999, de acordo com a redacção da norma acima transcrita do regime geral do subsídio de residência, **encontram-se impedidos, mesmo que residam em Macau, de requerer o subsídio de residência junto do Governo da RAEM antes da data de entrada em vigor da Lei n.º 2/2011, de 28 de Março, uma vez que não reúnem o requisito consagrado no n.º 1 do artigo 203.º do ETAPM: a sua pensão não é suportada pelo Governo da RAEM.**

\*\*\*

11. A questão que agora se coloca é a de saber se o legislador chegou a estabelecer, antes da criação da RAEM, **disposições especiais** face ao regime geral? Face às situações supracitadas, o legislador chegou de facto a estabelecer disposições excepcionais antes de 1999, nomeadamente, no âmbito do Decreto-Lei n.º 38/95/M, de 7 de Agosto, e do Decreto-Lei n.º 96/99/M, de 29 de Novembro. Dispõe o artigo 3.º do primeiro diploma que:

«(Renda de casa)

1. O montante devido mensalmente a título de renda de casa pelos **pensionistas**, na situação a que se refere a alínea b) do n.º 3 do artigo 17.º do **Decreto-Lei n.º 14/94/M**, de 23 de Fevereiro, após a transferência da respectiva pensão, é o que resultar das disposições legais em vigor à data da transferência, sendo o pagamento efectuado no serviço ou entidade a quem cabe a administração das moradias.

2. **Os pensionistas que têm direito a subsídio de residência**, nos termos do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pú-

於一九九九年十二月十九日前，保持該權利，但以在澳門地區居住者為限；而該津貼由財政司支付。」

(1) - 上引法條屬於一項過渡性規定，其效力只能發生至澳門特區成立之時，即1999年12月20日。

(2) - 上引條文另一特點在於：修改了一般制度中的其中一項要件：**即使退休金並非由澳門政府支付**，亦可享有房屋津貼（由澳門政府支付），**只要其本人仍在澳門居住則可**。

(3) - 另一改變為：立法者不再要求由退休基金支付房屋津貼，因為澳門退休基金會已無需向這類退休人士支付退休金，故**改為由當年的財政司（即今日的財政局）支付這筆房屋津貼**。

12. 後來，在澳門特區成立前不足一個月的時候，當年的澳葡政府制定第96/99/M號法令（11月29日），同時廢止上引8月7日第38/95/M號法令第3條第2款——見11月29日第96/99/M號法令第3條。

立法者在11月29日第96/99/M號法令在其序言中寫道：

「(……)」

然而，大部分上述之退休金受領人及撫卹金受領人均有意在一九九九年十二月十九日後繼續在澳門居住，並希望保留作為屬本地區之房屋之承租人身份或繼續收取房屋津貼。

對此，澳門政府不能忽略該等市民中大部分為高齡人士，彼等在利用所取得之退休金尋找其他房屋時所遇到之困難，以及因放棄常居處所及熟悉之環境而要離開長期生活之地方等人道及社會問題。

故此，本法規旨在確保已將退休金之支付責任轉移至退休事務管理局之退休金受領人及撫卹金受領人得維持上述之權利。

(……)」

我們在此提出一個疑問：在距成立澳門特區不足一個月的時間裏，當年的立法者推出第96/99/M號法令，難道其用意是使該法令生效至1999年12月？肯定不是。

現在我們將焦點集中在1999年前退休、而且將退休金轉往葡萄牙「退休事務管理局」的這群退休人士的問題上。

\*\*\*

*blica de Macau, após a transferência da respectiva pensão para a CGA mantém esse direito, até 19 de Dezembro de 1999, enquanto residirem no território de Macau, sendo o pagamento efectuado pela Direcção dos Serviços de Finanças.»*

(1) - O articulado acima citado constitui uma disposição transitória que produz efeitos até à data do estabelecimento da RAEM, ou seja, até dia 20 de Dezembro de 1999.

(2) - Outra característica do citado articulado consiste no facto de vir alterar um dos principais requisitos constantes do regime geral. Ou seja, têm direito ao subsídio de residência (pago pelo Governo de Macau), **mesmo que a pensão não seja paga pelo Governo de Macau, uma vez que residem no território de Macau.**

(3) - Outra modificação prende-se com o facto de o legislador deixar de exigir que seja o Fundo de Pensões a efectuar **o pagamento do subsídio de residência, transferindo esta responsabilidade para a Direcção dos Serviços de Finanças.**

12. Posteriormente, a menos de um mês da criação da RAEM, o então governo português em Macau aprovou o Decreto-Lei n.º 96/99/M, de 29 de Novembro, que vem revogar o n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 38/95/M, de 7 de Agosto — vide o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 96/99/M, de 29 de Novembro.

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 96/99/M, de 29 de Novembro, o legislador expressa a seguinte intenção:

«(…)

*Contudo, parte significativa destes aposentados e pensionistas tencionam continuar a residir em Macau para além de 19 de Dezembro de 1999, mantendo a condição de arrendatários de moradias do Território, bem como o acesso ao subsídio de residência.*

*Assim, o Governo de Macau não pode alhear-se da questão humana e social, atendendo à idade avançada da maior parte destes cidadãos, à dificuldade destes encontrarem alternativas de residência compatíveis com a pensão auferida, assim como ao desenraizamento provocado pelo abandono da sua residência habitual e da comunidade circundante.*

*Neste sentido o presente diploma visa garantir aos aposentados e pensionistas que transferiram a responsabilidade pelo pagamento das suas pensões para a CGA, a manutenção dos referidos direitos.*

(…))»

Uma dúvida se poderá aqui colocar: qual a intenção do legislador ao avançar com o Decreto-Lei n.º 96/99/M a menos de um mês da criação da RAEM? Para que o mesmo venha a produzir efeitos até Dezembro de 1999? Concerteza que não.

Iremos então de seguida debruçar-nos sobre a questão do pessoal que se aposentou antes de 1999 e que transferiu as respectivas pensões para a CGA de Portugal.

\*\*\*

## 二、財政局及行政公職局的立場

1. 財政局在其於2011年7月20日發出的公函內指出：

「事由：房屋津貼

敬啟者

有關閣下早前透過遞交聲明書，以便根據第2/2011號法律規定收取房屋津貼之事宜，經分析相關資料，發現閣下已領取了機票費以返回葡國定居，為此，並不符合第96/99/M號法令的規定。

基於不符合第96/99/M號法令規定的前提，故未能按『澳門公共行政工作人員通則』，以及第2/2011號法律的規定發放有關房屋津貼，如有疑問，可致電本局人員C先生，電話xxxxxxx，或S先生，電話xxxxxxx。

此 順頌

台祺！」

2. 另外，財政局在其第052/DDP/2011號意見書（2011年7月20日）中指出：

「（……）」

2. 而在收集上述人士資料的過程中，發現大致上可將其分為三類人士：

1) 將其退休金轉移到葡萄牙退休事務管理局收取，但至今仍未有收取其本人前往葡萄牙定居的機票費人士，

2) 將其退休金轉移到葡萄牙退休事務管理局收取，但已收取其本人前往葡萄牙定居的機票費人士，以及

3) 在葡萄牙退休事務管理局收取撫卹金的人士。

3. 在第2/2011號法律生效前，本局按照第96/99/M號法令，以及第87/89/M號法令核准的『澳門公共行政工作人員通則』的規定，對上述第一類人士中，非居住於澳門特別行政區政府物業，且租住或自置房屋，但仍須分期供款的人士，發放最高澳門幣1,000元的房屋津貼。

（……）」

按照上述公函的內容，財政局認為：在現行3月28日第2/2011號法律生效的情況下，仍可引用11月29日第96/99/M號法令，故財政局認為申領房屋津貼的其中一個消極要件為：申請人從無申請機票費用以便返回葡萄牙定居。如有，則不符合規定，故不能申領房屋津貼。

## 2) Posição da Direcção dos Serviços de Finanças e da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública

1. A Direcção dos Serviços de Finanças, através do seu ofício emitido em 20 de Julho de 2011, informa que:

«Assunto: Subsídio de residência

Exm.º Sr/Sr.ª

*Na sequência da declaração entregue recentemente por vossa Ex.ª para efeitos de obtenção do subsídio de residência nos termos da Lei n.º 2/2011, e após análise dos dados fornecidos, tendo V. Exa. recebido o subsídio de transporte e fixado residência em Portugal, não preenche V. Exa. os requisitos consagrados no Decreto-Lei n.º 96/99/M.*

*Pelas razões supracitadas, informa-se que não é possível proceder à atribuição do subsídio de residência nos termos do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau e da Lei n.º 2/2011. Em caso de dúvida, favor de entrar em contacto com o Sr. C, através do telefone n.º XXXXXXXX, ou com o Sr. S, através do telefone n.º XXXXXXXX, ambos funcionários desta Direcção de Serviços.*

*Com os melhores cumprimentos.»*

2. Por outro lado, através do parecer n.º 052/DDP/2011 (de 20 de Julho de 2011), a DSF indica que:

«(…)

2. Após a recolha de dados do pessoal supracitado, podemos dividi-los em três grupos:

1) Aqueles que transferiram as suas pensões para a CGA de Portugal sem terem recebido ainda qualquer subsídio de transporte para fixação de residência em Portugal,

2) Aqueles que transferiram as suas pensões para a CGA de Portugal e que receberam o subsídio de transporte para fixação de residência em Portugal, e

3) Aqueles que recebem pensão de sobrevivência através da CGA de Portugal.

3. Antes da entrada em vigor da Lei n.º 2/2011, os nossos serviços têm vindo a atribuir, nos termos do Decreto-Lei n.º 96/99/M e das disposições consagradas no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, um subsídio máximo correspondente a MOP 1000 (mil patacas) ao pessoal do grupo 1) acima citado, ou seja, aqueles que não habitam casa do património da RAEM e tenham casa arrendada ou casa própria mas ainda sujeita a encargos de amortização.

(…)

De acordo com o referido no citado ofício, a DSF entende que nada impede que seja aplicado o Decreto-Lei n.º 96/99/M, de 29 de Novembro, mesmo após a entrada em vigor da Lei n.º 2/2011, de 28 de Março. Para além disso, entende como uma das condições negativas para se requerer o subsídio de residência, o facto de nunca terem solicitado o subsídio de transporte para a fixação de residência em Portugal. Caso contrário, deixam de se reunir as condições legais para se requerer esse subsídio.

3. 上述理解建基於行政公職局於2011年6月1日發出的公函內容，其中的內容為：

“(…)

3. *Questões relacionadas com o pessoal que transferiu as suas pensões para a CGA*

3.1 *Ao abrigo do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 38/95/M, com a epígrafe “Renda”, “Os pensionistas que têm direito ao subsídio de residência, nos termos do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, após a transferência da respectiva pensão para a CGA, mantêm esse direito, até 19 de Dezembro de 1999, enquanto residirem no território de Macau, sendo o pagamento efectuado pela Direcção dos Serviços de Finanças.”*

3.2 *Deste normativo resulta, assim, que foi intenção do legislador continuar a manter até 19 de Dezembro de 1999 e enquanto residirem em Macau, o direito ao subsídio de residência aos pensionistas que têm direito ao subsídio de residência nos termos do ETAPM.*

3.3 *E, nesse sentido, porque nos termos do ETAPM só os aposentados que preenchem os requisitos do subsídio de residência é que têm direito a receber o subsídio de residência, significa isso que a manutenção consagrada no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 38/95/M, do direito ao subsídio de residência até 19 de Dezembro de 1999, apenas contempla os pensionistas da aposentação que estejam a residir em Macau e que têm direito ao subsídio de residência nos termos do ETAPM, estando claramente de fora de seu âmbito os pensionistas de sobrevivência.*

3.4 *Posteriormente, com o Decreto-Lei n.º 96/99/M, veio este normativo a ser revogado (cfr. artigo 3.º), vindo-se agora estabelecer na alínea b) do artigo 1.º, o seguinte:*

【中文的大意：】

「(……)」

3. 將退休金及撫恤金轉移至退休事務管理局的人員之相關問題

3.1 根據第38/95/M號法令，標題為『屋租』的第三條第二款的規定，『根據《澳門公共行政工作人員通則》有權收取房屋津貼之退休金受領人，在有關退休金轉移予退休事務管理局後，於1999年12月19日前，保持該權利，但以在澳門地區居住者為限；而該津貼由財政司支付。』

3.2 按照此規範，立法者的意圖是對於那些根據《澳門公共行政工作人員通則》有權收取房屋津貼的退休金受領人，於1999年12月19日前，當其仍在澳門居住期間，繼續保持該權利。

3.3 故此，由於根據《澳門公共行政工作人員通則》只有那些符合收取房屋津貼的退休者才有權收取房屋津貼，這意味著根據第38/95/M號法令第三條第二款的規定所指維持收取房屋津貼直至1999年12月19日的權利，只是給予那些居於澳門，而且根據《澳門公共行政工作人員通則》符合收取房屋津貼的退休金受領人，這明顯是不包括撫卹金受領人。

3.4 後來該規範被第96/99/M號法令廢止（見第三條），第96/99/M號法令第一條b)項作出如下規定：

3. A interpretação supracitada baseou-se num ofício emitido em 1 de Junho de 2011, pelos SAFFP, com o seguinte conteúdo:

«(…)

3. *Questões relacionadas com o pessoal que transferiu as suas pensões para a CGA*

3.1 *Ao abrigo do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 38/95/M, com a epígrafe «Renda», «Os pensionistas que têm direito ao subsídio de residência, nos termos do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, após a transferência da respectiva pensão para a CGA, mantêm esse direito, até 19 de Dezembro de 1999, enquanto residirem no território de Macau, sendo o pagamento efectuado pela Direcção dos Serviços de Finanças.»*

3.2 *Deste normativo resulta, assim, que foi intenção do legislador continuar a manter até 19 de Dezembro de 1999 e enquanto residirem em Macau, o direito ao subsídio de residência aos pensionistas que têm direito ao subsídio de residência nos termos do ETAPM.*

3.3 *E, nesse sentido, porque nos termos do ETAPM só os aposentados que preenchem os requisitos do subsídio de residência é que têm direito a receber o subsídio de residência, significa isso que a manutenção consagrada no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 38/95/M, do direito ao subsídio de residência até 19 de Dezembro de 1999, apenas contempla os pensionistas da aposentação que estejam a residir em Macau e que têm direito ao subsídio de residência nos termos do ETAPM, estando claramente de fora de seu âmbito os pensionistas de sobrevivência.*

3.4 *Posteriormente, com o Decreto-Lei n.º 96/99/M, veio este normativo a ser revogado (cfr. artigo 3.º), vindo-se agora estabelecer na alínea b) do artigo 1.º, o seguinte:*

## “Artigo 1.º

(Direitos)

Ao pessoal a quem seja autorizada a transferência das respectivas pensões para a Caixa Geral de Aposentações é mantido o direito a:

a) ... ;

b) Subsídio de residência nos termos do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, sendo o pagamento efectuado pela Direcção dos Serviços de Finanças.”

3.5 Com este preceito legal, visou o legislador garantir a manutenção do direito para além de 19 de Dezembro de 1999, a quem tenciona continuar a residir em Macau, o que deixou explícito no preâmbulo do Decreto-lei n.º 96/99/M: “parte significa destes aposentados e pensionistas tencionam continuar a residir em Macau para além de 19 de Dezembro de 1999, mantendo a condição de arrendatários de moradias do Território, bem como o acesso ao subsídio de residência”, “Neste sentido o presente diploma visa garantir aos aposentados e pensionistas que transferiram a responsabilidade pelo pagamento das suas pensões para a CGA, a manutenção dos referidos direitos”.

3.6 Contudo, se a intenção do legislador, de condicionar a continuidade de residência em Macau como requisito de manutenção do subsídio de residência, cabe no corpo e espírito da norma em questão, uma vez que intrinsecamente à atribuição do subsídio de residência estava a necessidade de o aposentado residir em Macau, o mesmo já não acontece com a intenção de alargar a manutenção aos pensionistas de sobrevivência.

3.7 Com efeito, se atentarmos à letra deste normativo, em especial à expressão “é mantido o direito”, resulta claro que não se vem conferir um direito novo mas apenas manter o direito ao subsídio de residência a quem o tem nos termos do ETAPM, no caso, os pensionistas da aposentação e, assim, continuando-se a não abranger, uma vez mais, no âmbito desta manutenção os pensionistas de sobrevivência que transferiram as suas pensões para a CGA.

『第一條

(權利)

獲許可將有關退休金轉移至退休事務管理局之人，維持以下權利：

a) ……；

b) 按照《澳門公共行政工作人員通則》之規定收取房屋津貼；有關津貼由財政司負責支付。』

3.5 根據此法律規定，立法者旨在確保擬在1999年12月19日後繼續在澳門居住的人能維持這個權利，此亦已在第96/99/M號法令前言部份清楚表明：『……大部分上述之退休金受領人及撫卹金受領人均有意在1999年12月19日後繼續在澳門居住，並希望保留作為屬本地區之房屋之承租人身份或繼續收取房屋津貼』，『故此，本法規旨在確保已將退休金之支付責任轉移至退休事務管理局之退休金受領人及撫卹金受領人得維持上述之權利。』。

3.6 但是，如果立法者的意圖是將繼續在澳門居住作為維持收取房屋津貼的要件，應將有關內容放在相關規範的正文及精神部份，而既然房屋津貼的發放過往都要求退休者要居住在澳門，即立法者無意將權利的維持延伸至撫卹金受領人。

## «Artigo 1.º

(Direitos)

Ao pessoal a quem seja autorizada a transferência das respectivas pensões para a Caixa Geral de Aposentações é mantido o direito a:

a) ... ;

b) Subsídio de residência nos termos do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, sendo o pagamento efectuado pela Direcção dos Serviços de Finanças.»

3.5 Com este preceito legal, visou o legislador garantir a manutenção do direito para além de 19 de Dezembro de 1999, a quem tenciona continuar a residir em Macau, o que deixou explícito no preâmbulo do Decreto-lei n.º 96/99/M: «...parte significa destes aposentados e pensionistas tencionam continuar a residir em Macau para além de 19 de Dezembro de 1999, mantendo a condição de arrendatários de moradias do Território, bem como o acesso ao subsídio de residência», «Neste sentido o presente diploma visa garantir aos aposentados e pensionistas que transferiram a responsabilidade pelo pagamento das suas pensões para a CGA, a manutenção dos referidos direitos».

3.6 Contudo, se a intenção do legislador, de condicionar a continuidade de residência em Macau como requisito de manutenção do subsídio de residência, cabe no corpo e espírito da norma em questão, uma vez que intrinsecamente à atribuição do subsídio de residência estava a necessidade de o aposentado residir em Macau, o mesmo já não acontece com a intenção de alargar a manutenção aos pensionistas de sobrevivência.

3.7 Com efeito, se atentarmos à letra deste normativo, em especial à expressão «é mantido o direito», resulta claro que não se vem conferir um direito novo mas apenas manter o direito ao subsídio de residência a quem o tem nos termos do ETAPM, no caso, os pensionistas da aposentação e, assim, continuando-se a não abranger, uma vez mais, no âmbito desta manutenção os pensionistas de sobrevivência que transferiram as suas pensões para a CGA.

3.8 Pelo que, manifesto se torna concluir serem, então, dois os pressupostos decorrentes do Decreto-Lei n.º 96/99/M para que seja mantido o direito ao subsídio de residência nos termos do ETAPM e, deste 1 de Abril de 2011, nos termos da Lei n.º 2/2011:

- Tratar-se de pensionista de aposentação a quem foi autorizada a transferência da sua pensão para a CGA de Portugal; e

- Continuar a residir em Macau.

3.9 O facto de ser ter retirado o requisito de residência em Macau da Lei n.º 2/2011, em nada vem alterar, pois, os pressupostos decorrentes do Decreto-Lei n.º 96/99/M, porquanto relevante para essa manutenção é a continuidade da residência em Macau para este pessoal.

3.10 E, isto porque, como vimos já, a razão de ser das normas em causa [isto é, o n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 38/95/M e, mais recente, a alínea b) do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 96/99/M] ou, se quisermos, o fim visado pelo legislador ao ter garantida, sucessivamente, nestas normas aplicáveis, a manutenção do direito ao subsídio de residência, foi precisamente a circunstância de existir pensionistas da aposentação que optaram por continuar a residir em Macau, para além de 19 de Dezembro de 1999, justificando-se, assim, que lhes seja mantido o direito ao subsídio enquanto permanecerem, sem qualquer interrupção, nessa situação.

3.11 Ora, deixar de permanecer nessa situação o pensionista da aposentação que fixe a sua residência em Portugal. E ainda que venha a regressar a Macau, a nova fixação de residência já não configura uma situação de continuidade de residência em Macau, para efeitos do Decreto-Lei n.º 96/99/M.

3.7 事實上，如果我們留意此條文的字面含意，特別是『維持權利』的表述，明顯不是賦予一個新的權利，而僅是維持那些根據《澳門公共行政工作人員通則》享有收取房屋津貼者的權利，在此個案中指的是退休金受領人，因此，仍然沒有涵蓋已將其退休金及撫卹金轉移至退休事務管理局的撫卹金受領人。

3.8 因此，謹此總結，根據《澳門公共行政工作人員通則》及自2011年4月1日起生效的第2/2011號法律而維持收取房屋津貼權利者，須符合第96/99/M號法令所規定的兩個前提：

- 獲批准將退休金轉移至葡國退休事務管理局的退休金受領人；及

- 繼續在澳門居住。

3.9 第2/2011號法律取消在澳門居住的要件並沒有對第96/99/M號法令的前提帶來任何改變，因為該法令仍維持相關人員在澳門連續居住的規定。

3.10 因此，如上所述，制定相關規定〔即第38/95/M號法令第三條第二款，以及第96/99/M號法令第一條第b)項〕的出發點，又或者從立法者一開始的立法意願來看，制定相關規定的目的是為確保維持取得房屋津貼的權利，正因為有退休金受領人選擇在1999年12月19日後繼續在澳門居住，故有需要作出規定，以確保有關人士在持續留澳居住期間，維持收取該津貼的權利。

3.11 然而，對於那些不再符合上述狀況並在葡萄牙定居的退休金受領人來說，如果他們再次返回澳門定居，這一情況並不符合第96/99/M號法令連續在澳門居住的規定。

3.8 Pelo que, manifesto se torna concluir serem, então, dois os pressupostos decorrentes do Decreto-Lei n.º 96/99/M para que seja mantido o direito ao subsídio de residência nos termos do ETAPM e, deste 1 de Abril de 2011, nos termos da Lei n.º 2/2011:

- Tratar-se de pensionista de aposentação a quem foi autorizada a transferência da sua pensão para a CGA de Portugal; e

- Continuar a residir em Macau.

3.9 O facto de ser ter retirado o requisito de residência em Macau da Lei n.º 2/2011, em nada vem alterar, pois, os pressupostos decorrentes do Decreto-Lei n.º 96/99/M, porquanto relevante para essa manutenção é a continuidade da residência em Macau para este pessoal.

3.10 E, isto porque, como vimos já, a razão de ser das normas em causa [isto é, o n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 38/95/M e, mais recente, a alínea b) do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 96/99/M] ou, se quisermos, o fim visado pelo legislador ao ter garantida, sucessivamente, nestas normas aplicáveis, a manutenção do direito ao subsídio de residência, foi precisamente a circunstância de existir pensionistas da aposentação que optaram por continuar a residir em Macau, para além de 19 de Dezembro de 1999, justificando-se, assim, que lhes seja mantido o direito ao subsídio enquanto permanecerem, sem qualquer interrupção, nessa situação.

3.11 Ora, deixar de permanecer nessa situação o pensionista da aposentação que fixe a sua residência em Portugal. E ainda que venha a regressar a Macau, a nova fixação de residência já não configura uma situação de continuidade de residência em Macau, para efeitos do Decreto-Lei n.º 96/99/M.

3.12 Por isso, estando o exercício do direito ao transporte por conta da RAEM condicionado à decisão de fixação de residência em Portugal, conforme o disposto no n.º 4 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 14/94/M, somos do entendimento que o pessoal que tenha exercido o direito ao transporte por conta da RAEM regulado na alínea a) do n.º 3 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 14/94/M, deixa de reunir o pressuposto decorrente do Decreto-Lei n.º 96/99/M e, em consequência, deixa de poder manter o direito ao subsídio de residência nos termos do ETAPM e, desde 1 de Abril de 2011, nos termos da Lei n.º 2/2011.

3.13 Pelo exposto e em resposta às questões colocadas temos que:

3.13.1 Relativamente à questão “Aqueles que recebem pensão de sobrevivência têm direito ao subsídio de residência?”, porque nos termos do artigo 203.º do ETAPM, os pensionistas de sobrevivência não tinham direito a receber o subsídio de residência, somos do entendimento que não se pode atribuir ao pessoal que transferiu a sua pensão de sobrevivência para a CGA de Portugal, o subsídio de residência ao abrigo da Lei n.º 2/2011;

3.13.2 Em face desta conclusão, desnecessário se torna analisar as questões: “Um trabalhador aposentado que se encontra também a receber pensão de sobrevivência tem direito, por esta razão, a dois subsídios de residência” e “Se a pensão de sobrevivência for repartida em partes iguais entre duas pessoas, o subsídio de residência deverá ser repartido também em duas partes? Ou cada um recebe um subsídio de residência”;

3.12 因此，根據第14/99/M號法令第十七條第四款之規定，有關人員必須在葡萄牙定居方得行使由澳門特別行政區支付的運輸權，我們認為相關人員已行使第14/94/M號法令第十七條第三款a)項由澳門特別行政區支付往葡萄牙的運輸費用的權利，不再符合第96/99/M號法令的前提，所以不得再根據《澳門公共行政工作人員通則》和自2011年4月1日生效之第2/2011號法律規定維持收取房屋津貼的權利。

3.13 綜上所述，我們對相關問題有如下回答：

3.13.1 對於『那些撫卹金受領人是否有權取得房屋津貼』的問題，因根據《澳門公共行政工作人員通則》第203條的規定，撫卹金受領人無權收取房屋津貼，因此我們認為不得賦予已將撫卹金轉予葡國退休事務管理局的人員取得第2/2011號法律規定之房屋津貼。

3.13.2 由上述結論可見，已無須對以下問題進行分析：『一名退休人員同時收取撫卹金，可否以此理由取得兩份房屋津貼』及『若撫卹金被平均分予兩人，那麼房屋津貼是否也應該分成兩份？也就是說，每人收取一份房屋津貼』；

3.12 Por isso, estando o exercício do direito ao transporte por conta da RAEM condicionado à decisão de fixação de residência em Portugal, conforme o disposto no n.º 4 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 14/94/M, somos do entendimento que o pessoal que tenha exercido o direito ao transporte por conta da RAEM regulado na alínea a) do n.º 3 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 14/94/M, deixa de reunir o pressuposto decorrente do Decreto-Lei n.º 96/99/M e, em consequência, deixa de poder manter o direito ao subsídio de residência nos termos do ETAPM e, desde 1 de Abril de 2011, nos termos da Lei n.º 2/2011.

3.13 Pelo exposto e em resposta às questões colocadas temos que:

3.13.1 Relativamente à questão «Aqueles que recebem pensão de sobrevivência têm direito ao subsídio de residência?», porque nos termos do artigo 203.º do ETAPM, os pensionistas de sobrevivência não tinham direito a receber o subsídio de residência, somos do entendimento que não se pode atribuir ao pessoal que transferiu a sua pensão de sobrevivência para a CGA de Portugal, o subsídio de residência ao abrigo da Lei n.º 2/2011;

3.13.2 Em face desta conclusão, desnecessário se torna analisar as questões: «Um trabalhador aposentado que se encontra também a receber pensão de sobrevivência tem direito, por esta razão, a dois subsídios de residência» e «Se a pensão de sobrevivência for repartida em partes iguais entre duas pessoas, o subsídio de residência deverá ser repartido também em duas partes? Ou cada um recebe um subsídio de residência»;

3.13.3 *Relativamente às questões “Aqueles que tiveram direito ao transporte e regressaram a Portugal têm direito ao subsídio de residência? (Não está previsto na lei vigente o requisito de ter residência em Macau); e “O exercício do direito a transporte para Portugal, referido na alínea a) do n.º 3 e n.º 4 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 14/94/M, implicou o afastamento da manutenção do direito ao subsídio de residência?”, estando o exercício do direito ao transporte por conta da RAEM condicionado á decisão de fixação de residência em Portugal, conforme o disposto no n.º 4 do artigo 17.º do Decreto Lei n.º 14/94/M, somos do entendimento que o pessoal que exerça o direito ao transporte por conta da RAEM regulado na alínea a) do n.º 3 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 14/94/M, deixa de reunir pressuposto decorrente do Decreto-Lei n.º 96/99/M e, em consequência, deixa de poder manter o direito ao subsídio de residência do ETAPM e, desde 1 de Abril de 2011, da Lei n.º 2/2011;*

3.13.4 *Relativamente à questão “O pensionista da aposentação que venha a fixar novamente residência em Macau pode voltar a manter o direito ao subsídio de residência?”, somos do entendimento tal não ser possível pois a nova fixação de residência já não configura uma situação de continuidade de residência em Macau, para efeitos do Decreto-Lei n.º 96/99/M.*

(...)”

3.13.3 對於『那些享有運輸權並已返回葡國的人士是否有權取得房屋津貼（在現行法律中沒有在澳門居住的規定），以及行使第14/94/M號法令第十七條第三款a)項及第四款所指往葡國運輸權是否引致放棄維持收取房屋津貼的權利』等問題，根據第14/94/M號法令第十七條第四款之規定，有關人員必須在葡萄牙定居方得行使由澳門特別行政區支付的運輸權，我們認為：根據第14/94/M號法令第十七條第三款a)項規定，行使由澳門特別行政區支付往葡萄牙的運輸費用權利之人員，不再符合第96/99/M號法令的前提，因此，不得再維持取得《澳門公共行政工作人員通則》和自2011年4月1日生效之第2/2011號法律規定的房屋津貼之權利；

3.13.4 對於『退休金領受人再次來澳居住可否再維持取得房屋津貼權利』的問題，我們認為這並不可能，因再次定居已不符合第96/99/M號法令規定在澳門連續居住的情況。

(……)」

4. 由於行政公職局出具上述意見書，故財政局按該觀點處理這類退休人士申領房屋津貼的申請。

5. 對於行政公職局的解釋及法律觀點，我們持很大的保留，原因是：

(1) 無分析及指出準用規範（norma remetente）與被準用規範（norma remetida）兩者的關係及性質，即第96/99/M號法令與當時生效的《通則》第203條間的關係；

3.13.3 *Relativamente às questões «Aqueles que tiveram direito ao transporte e regressaram a Portugal têm direito ao subsídio de residência? (Não está previsto na lei vigente o requisito de ter residência em Macau); e «O exercício do direito a transporte para Portugal, referido na alínea a) do n.º 3 e n.º 4 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 14/94/M, implicou o afastamento da manutenção do direito ao subsídio de residência?», estando o exercício do direito ao transporte por conta da RAEM condicionado á decisão de fixação de residência em Portugal, conforme o disposto no n.º 4 do artigo 17.º do Decreto Lei n.º 14/94/M, somos do entendimento que o pessoal que exerça o direito ao transporte por conta da RAEM regulado na alínea a) do n.º 3 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 14/94/M, deixa de reunir pressuposto decorrente do Decreto-Lei n.º 96/99/M e, em consequência, deixa de poder manter o direito ao subsídio de residência do ETAPM e, desde 1 de Abril de 2011, da Lei n.º 2/2011;*

3.13.4 *Relativamente à questão «O pensionista da aposentação que venha a fixar novamente residência em Macau pode voltar a manter o direito ao subsídio de residência?», somos do entendimento tal não ser possível pois a nova fixação de residência já não configura uma situação de continuidade de residência em Macau, para efeitos do Decreto-Lei n.º 96/99/M.*

(...)»

4. Tendo os SAFF emitido o parecer acima transcrito, a DSF segue as opiniões nele contidas para tratar os pedidos de subsídio de residência apresentados pelo grupo de aposentados atrás referido.

5. Em relação à interpretação feita pelos SAFF e à opinião jurídica por estes adoptada, manifestamos grandes reservas pelas seguintes razões:

(1) Não existe análise nem referência à natureza e à relação entre a norma remetente e a norma remetida, ou seja, entre o Decreto-Lei n.º 96/99/M e o artigo 203.º do ETAPM na altura em vigor;



(2) 無分析新的第2/2011號法律對房屋津貼的定性的改變；

(3) 公函中稱第2/2011號法律無為某些人創設新的權利，而是維持原有的權利這一解讀並不正確，例如九九年前或之後退休，一直在外國居住（或在中國內地居住），按《通則》第203條規定並不符合領取津貼的要件，因並非在澳門居住，但現在可按第2/2011號法律第10條取得房津權。

(4) 行政公職局的意見在解釋法律時犯了一個邏輯錯誤：繼續引用已被廢止的《通則》第203條的內容去結合第96/99/M號法令，完全忽視廢止《通則》第203條的現行第2/2011號法律第10條的內容。

(5) 倘行政公職局在其意見書內特別引述11月29日第96/99/M號法令的序言——保證將退休金轉往葡萄牙後仍在澳門居住的退休人士享有房津權，則在制定3月28日第2/2011號法律時就更需謹慎處理涉及這類人士的狀況，理應在法律中加入特別或過渡性的規定，但事實並無如此作為。

(6) 行政公職局的解釋是一種理想的解讀，即理應如此的一種分析結果。更直接言之，是一種補正性解釋，但須知：並非在任何情況下皆可如此作為，尤其是法律邏輯思維及解釋準則不允許時，更不能用此手段，否則違反法律的原意。《民法典》第8條就規定：

「（法律解釋）

一、法律解釋不應僅限於法律之字面含義，尚應尤其考慮有關法制之整體性、制定法律時之情況及適用法律時之特定狀況，從有關文本得出立法思想。

二、然而，解釋者僅得將在法律字面上有最起碼文字對應之含義，視為立法思想，即使該等文字表達不盡完善亦然。

三、在確定法律之意義及涵蓋範圍時，解釋者須推定立法者所制定之解決方案為最正確，且立法者懂得以適當文字表達其思想。」

為此，我們僅同意上述意見書的部分立場，因為行政公職局的意見書並無考慮其他的情況及問題。

現在我們分析幾個關鍵的問題。

(2) Não existe análise sobre a alteração da natureza do subsídio de residência introduzida pela Lei n.º 2/2011;

(3) Segundo o referido ofício, a Lei n.º 2/2011 não visa criar novos direitos para determinadas pessoas, mas sim manter os direitos já instituídos, interpretação essa que não é correcta, uma vez que, por exemplo, as pessoas que após a aposentação, seja antes ou depois de 1999, têm residido no estrangeiro (ou no interior da China) e não reúnem os requisitos previstos no artigo 203.º do ETAPM para a atribuição do subsídio de residência por não se encontrarem a residir em Macau, passam a adquirir o direito ao subsídio de residência nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 2/2011.

(4) Na interpretação jurídica manifestada no seu parecer, os SAFF cometeram um erro lógico, tendo baseado a sua análise na conjugação do Decreto-Lei n.º 96/99/M com um artigo já revogado, ou seja, com o artigo 203.º do ETAPM, sem ter em conta o artigo 10.º da actual Lei n.º 2/2011 que o revoga.

(5) Caso os SAFF, no seu parecer, tivessem feito propositadamente referência ao preâmbulo do Decreto-Lei n.º 96/99/M, de 29 de Novembro, relativamente à garantia de que os aposentados que transferiram a responsabilidade pelo pagamento das suas pensões para Portugal continuam a ter acesso ao subsídio de residência, deveriam ter tratado com maior prudência as situações relacionadas com este grupo de pessoas aquando da elaboração da Lei n.º 2/2011, de 28 de Março, ou seja, tais situações deveriam ter sido previstas na lei, nomeadamente nas suas disposições especiais ou transitórias, o que na realidade não aconteceu.

(6) A interpretação feita pelos SAFF é ideal, isto é, é a interpretação que deveria ser feita. E, em termos mais concretos, é uma interpretação complementar. Todavia, é de notar que essa interpretação não é aplicável a todas as situações, particularmente quando o pensamento legislativo e os critérios de interpretação não o permitem, sob pena de contrariar a intenção da lei. Dispõe o artigo 8.º do Código Civil que:

«(Interpretação da lei)

1. *A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas **reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo**, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.*

2. *Não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.*

3. *Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.»*

Nestes termos, concordamos apenas em parte com a posição adoptada no parecer atrás citado, uma vez que o parecer dos SAFF não toma em conta outras situações e questões.

Passamos agora a analisar algumas questões chave.

### 三、11月29日第96/99/M號法令是否仍適用於今日申領房屋津貼的情況？

該法令第1條規定：

「（權利）

獲許可將有關退休金轉移至退休事務管理局之人，維持以下權利：

a) 在澳門居住期間，透過向負責管理屬本地區之房屋之部門或實體繳付租金而繼續居住於該等房屋；

b) 按照《澳門公共行政工作人員通則》之規定收取房屋津貼；有關津貼由財政司負責支付。」

一如上文所述，在11月29日第96/99/M號法令出台之前，早在1995年時，當時的澳葡政府亦已對同樣的問題制定一條法令——8月7日第38/95/M號法令，其中第3條規定：

「（屋租）

一、處於二月二十三日第14/94/M號法令第十七條第三款b)項所指狀況之退休金受領人及撫卹金受領人，自有關退休金及撫卹金轉移後，其按月應付屋租之金額係按轉移日當時生效之法律規定而訂出；屋租應向負責管理有關房屋之部門或實體繳交。

二、根據《澳門公共行政工作人員通則》有權收取房屋津貼之退休金受領人，在有關退休金轉移予退休事務管理局後，於一九九九年十二月十九日前，保持該權利，但以在澳門地區居住者為限；而該津貼由財政司支付。」

1. 後來，在距離澳門特區成立前不足一個月的時間，即1999年11月29日，當年澳葡政府推出第16/99/M號法令，對房屋津貼制定另一條條文，其中刪除了在95年的38/95/M號法令中所列的多項元素——無再指出兩點：生效至1999年12月19日；在澳門居住。

2. 按照11月29日第96/99/M號法令的內容及性質，我們可以指出：

(1) 第96/99/M號法令第1條無意創立一個全新的制度；

(2) 透過8月7日第38/95/M號法令第3條第2款，立法者無對房屋津貼制度表態或訂立新的內容，僅援引《通則》的房津制度（一般制度）；

### 3) Será que o Decreto-Lei n.º 96/99/M, de 29 de Novembro, continua a ser aplicável hoje aos pedidos de subsídio de residência?

Dispõe o artigo 1.º daquele diploma que:

«(Direitos)

*Ao pessoal a quem seja autorizada a transferência das respectivas pensões para a Caixa Geral de Aposentações é mantido o direito a:*

*a) Continuar a habitar moradia do Território enquanto residir em Macau, mediante o pagamento da respectiva renda no serviço ou entidade a quem cabe a administração de moradias;*

*b) Subsídio de residência nos termos do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, sendo o pagamento efectuado pela Direcção dos Serviços de Finanças.»*

Como foi referido acima, antes da promulgação do Decreto-Lei n.º 96/99/M, de 29 de Novembro, mais concretamente em 1995, para regulamentar a matéria em questão, o então governo português em Macau elaborou um diploma legal — o Decreto-Lei n.º 38/95/M, de 7 de Agosto, que no seu artigo 3.º dispõe que:

«(Renda de casa)

*1. O montante devido mensalmente a título de renda de casa pelos pensionistas, na situação a que se refere a alínea b) do n.º 3 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 14/94/M, de 23 de Fevereiro, após a transferência da respectiva pensão, é o que resultar das disposições legais em vigor à data da transferência, sendo o pagamento efectuado no serviço ou entidade a quem cabe a administração das moradias.*

*2. Os pensionistas que têm direito a subsídio de residência, nos termos do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, após a transferência da respectiva pensão para a CGA mantêm esse direito, até 19 de Dezembro de 1999, enquanto residirem no território de Macau, sendo o pagamento efectuado pela Direcção dos Serviços de Finanças.»*

1. Posteriormente, quando faltava menos de um mês para o estabelecimento da RAEM, ou seja, em 29 de Novembro de 1999, foi publicado pelo então governo português o Decreto-Lei n.º 16/99/M, versando um dos seus artigos sobre o regime de atribuição do subsídio de residência, cujo teor é semelhante ao disposto no Decreto-Lei n.º 38/95/M, consistindo a novidade na eliminação de alguns elementos inicialmente presentes neste último diploma — o novo Decreto-Lei deixou de conter as expressões «até 19 de Dezembro de 1999» e «residirem no território de Macau».

2. Analisando o conteúdo e a natureza do Decreto-Lei n.º 96/99/M, de 29 de Novembro, entendemos que:

(1) O n.º 1 do Decreto-Lei n.º 96/99/M não pretende criar um novo regime;

(2) Da leitura do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 38/95/M, de 7 de Agosto, depreende-se que o legislador não tomou posição nem acrescentou novo conteúdo, fazendo apenas uma remissão para o regime de atribuição do subsídio de residência (regime geral) estipulado no ETAPM;

(3) 按照當時生效的《通則》第203條的內容，其中一個要件可能不存在：不在收取由澳門政府支付的部分或全部退休金，因為已將退休金轉往葡萄牙。

但有一點肯定的是：11月29日第96/99/M號法令的第1條 b) 項已不再提及「在澳門居住」〔相反，a) 項則繼續提及在澳門居住〕，而是指向一般制度——當時就是指《通則》第203條。

**事實上，第 203 條在行文裏清楚指出其中一個要件為：在澳門居住。**

但現在3月28日第2/2011號法律所修改的對象是這個一般制度，將其中「在澳門居住」這一要件刪除。

**Quid Juris?** 法律上如何解決之？

3. 因應上述的分析，我們認為：

(1) 不能亦不應以一個例外規範為基礎推翻一個一般制度，即不能以11月29日第96/99/M號法令為基礎去變更3月28日第2/2011號法律制度。

(2) 倘一條例外規範指向一個一般制度、而後者出現轉變或已被廢止時，不能再引用被廢止的內容以作解釋；

(3) 不能用舊制下的一條例外規範去解釋現行的一般制度，而現行制度已不包含舊的內容，即不應用第96/99/M號法令去解釋現行的第2/2011號法律。

我們認為上引行政公職局的公函就是用了上述不正確思維而得出其中所述的解釋結果。

為此，行政機關不能僅引用11月29日第96/99/M號法令作為審定房屋津貼請求的唯一理據。

\*\*\*

#### **四、行政公職局發出的公函中的第3.13.3點是否正確理解11月29日第96/99/M號法令？**

1. 第14/94/M號法令第17條第3款a) 項所述之申領機票費用的行使受制於同一條文的第4款，即申領人有意在葡萄牙定居；

2. 為此，推定領取機票費用之退休人士不在澳門居住，故返回葡萄牙；

(3) De acordo com o teor do artigo 203.º do ETAPM na altura em vigor, um dos requisitos não existe, sendo ele: não se encontrar a receber, total ou parcialmente, as pensões por conta do Governo de Macau, porque a responsabilidade pelo pagamento das suas pensões foi transferida para Portugal.

Todavia, o certo é que a alínea b) do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 96/99/M, de 29 de Novembro, deixou de fazer referência a «residir no território de Macau» (ao contrário, na alínea a) mantém-se a referência a «residir no território de Macau»), apontando no entanto para o regime geral — concretamente para o artigo 203.º do ETAPM na altura em vigor.

**De facto, na redacção do artigo 203.º, está previsto expressamente um dos requisitos: residir em Macau.**

No entanto, este regime geral é alvo das alterações introduzidas pela Lei n.º 2/2011, de 28 de Março, tendo sido, consequentemente, eliminado o requisito de «residir em Macau».

**Quid Juris?**

3. **Face à análise acima efectuada, somos do entendimento que:**

(1) Uma norma excepcional não pode nem deve eliminar um regime geral, ou seja, o Decreto-Lei n.º 96/99/M, de 29 de Novembro não pode alterar o regime jurídico estipulado na Lei n.º 2/2011, de 28 de Março.

(2) Caso uma norma excepcional faça remissão para um regime geral e este venha a sofrer alterações ou a ser revogado, a parte revogada já não pode ser citada para proceder à respectiva interpretação;

(3) Não se pode utilizar uma norma excepcional do regime anterior para explicar o actual regime geral em vigor, quando este já nem tem qualquer correspondência com o teor da norma excepcional. Ou seja, não se deve utilizar o Decreto-Lei n.º 96/99/M para explicar a Lei n.º 2/2011 actualmente em vigor.

Somos de opinião de que o resultado da interpretação feita pelos SAFP e apresentada no ofício supracitado decorre, justamente, do raciocínio incorrecto atrás exposto.

Assim sendo, a Administração Pública não se pode apenas servir do Decreto-Lei n.º 96/99/M, de 29 de Novembro, para apreciar os pedidos de atribuição do subsídio de residência.

\*\*\*

#### **4) O ponto 3.13.3 do ofício elaborado pelos SAFP apresentará uma interpretação correcta do teor do Decreto-Lei n.º 96/99/M, de 29 de Novembro?**

1. O exercício do direito ao subsídio de transporte para Portugal, previsto na alínea a) do n.º 3 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 14/94/M, está sujeito ao disposto no n.º 4 do mesmo artigo, isto é, o requerente tem que ter a intenção de fixar residência em Portugal;

2. Por isso, presume-se que os aposentados que já exerceram o direito ao subsídio de transporte não residem em Macau e tenham regressado a Portugal;

3. 第96/99/M號法令所述之權利的維持取決於退休人士在本澳居住；

4. 當這個前提徹底消失後，有關權利亦消失。

第96/99/M號法令本身並無要求領取房屋津貼的退休人士 需在澳門居住（但先前的另一條法令則有此規定：我們指8月7日第38/95/M號法令），當年要求符合這一要件，問題不在第96/99/M號法令，而在於《通則》第203條，但今日後者已被第2/2011號法律廢止。

第96/99/M號法令第1條a)項清楚指出，倘退休人士仍然留在澳門，則承認其可繼續留在政府的「宿舍」內居住（倘已獲分配），同一條b)項則指出：「按照《澳門公共行政工作人員通則》之規定收取房屋津貼；有關津貼由財政司負責支付。」

條文標題亦無提及繼續在澳門居住，故對第96/99/M號法令第1條b)項的理解指因領取機票費用而導致房屋津貼權失效並不正確，因為現行第2/2011號法律已取消了第二個要件：居於澳門。

倘退休人士返回澳門則符合第二個要件，按第96/99/M號法令、再配合3月28日第2/2011號法律第10條，可以恢復房津權。

從法規的性質上考慮，11月29日第96/99/M號法令是一條例外規範，故須遵守《民法典》第10條規定：

「例外規定不得作類推適用，但容許擴張解釋。」

另外，別忘記，行政法務司司長在2002年1月29日曾發出的下述指引：

「一、根據現行適用法例規則所訂明的法律制度，已將退休金移轉到葡萄牙退休管理局的退休人士，因這實況及為一切法律效力，不會喪失成為澳門退休人士的資格。」

\*\*\*

## 五、新制度的意義及範圍

由於現行的新房屋津貼制度排除了《通則》所要求的兩個要件，毫無疑問已大幅度擴大房屋津貼受益人的範圍。因為不再要求申請人在澳門居住，唯一的要件為：是退休人士。

3. A manutenção do direito previsto no Decreto-Lei n.º 96/99/M depende da residência dos aposentados em Macau;

4. Quando não se verificar o preenchimento deste requisito, o respectivo direito extinguir-se-á.

No Decreto-Lei n.º 96/99/M, não se exige que os aposentados residam em Macau para que sejam beneficiários do subsídio de residência (no entanto, este requisito está previsto num diploma anterior, nomeadamente, no Decreto-Lei n.º 38/95/M, de 7 de Agosto). Naquela altura, a exigência da residência em Macau não resultava do Decreto-Lei n.º 96/99/M, mas do artigo 203.º do ETAPM, entretanto já revogado pela Lei n.º 2/2011.

A alínea a) do artigo 1.º do Decreto-Lei 96/99/M dispõe claramente que, no caso de os aposentados ainda permanecerem em Macau, é-lhes mantido o direito a habitar moradias do governo (que já lhes foram distribuídas). E ao abrigo da alínea b) do mesmo artigo, é-lhes mantido o direito ao «subsídio de residência nos termos do *Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, sendo o pagamento efectuado pela Direcção dos Serviços de Finanças.*»

**No enunciado do artigo acima citado também não se prevê o requisito da manutenção da residência em Macau**, daí que não seja correcta a interpretação de que, à luz da alínea b) do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 96/99/M, o exercício do direito ao subsídio de transporte leva à caducidade do direito ao subsídio de residência, uma vez que já se eliminou, através da Lei n.º 2/2011 vigente, o segundo requisito, isto é, a residência em Macau

Se os aposentados regressarem à Região, satisfarão o requisito da residência em Macau, podendo assim, em conformidade com o Decreto-Lei n.º 96/99/M conjugado com o artigo 10.º da Lei n.º 2/2011, de 28 de Março, readquirir o direito ao subsídio de residência.

Relativamente à natureza da norma em questão do Decreto-Lei n.º 96/99/M, de 29 de Novembro, trata-se de uma norma excepcional, sendo por isso sujeita ao disposto no artigo 10.º do Código Civil, de acordo com o qual:

«As normas excepcionais não comportam aplicação analógica, mas admitem interpretação extensiva.»

Para além disso, não se pode esquecer que a Secretária para a Administração e Justiça emitiu, em 29 de Janeiro de 2002, a seguinte ordem:

«1. Nos termos do regime jurídico estabelecido na legislação em vigor aplicável, os aposentados que transferiram as suas pensões para a Caixa Geral de Aposentações de Portugal, **não perdem, face a esta realidade e para todos os efeitos legais, a qualidade de aposentado de Macau.**»

\*\*\*

## 5) Significado e âmbito do novo regime

O novo regime do subsídio de residência em vigor exclui os dois requisitos previstos no ETAPM, sendo indubitável que se amplia o leque dos seus beneficiários. Actualmente já não se exige que os mesmos residam em Macau, mas somente que sejam aposentados.

可以出現下述情況：

第一類人士：從未申領機票費用的退休人士、現定居在第三國（即葡萄牙以外的國家，亦可以在中國內地居住），無論是在「納編」之前或99年退休的人士，現在可按3月28日第2/2011號法律第10條之規定享有房屋津貼的權利。

第二類人士：對於選擇「納編」，但現在身在澳門的退休人士為何不享有房屋津貼這個權利？這是否存在歧視及不平等？

現在應按現行法律認定申請人是否符合現行制度而享受這個權利。

\*\*\*

### 立法政策

1. 綜上所述，3月28日第2/2011號法律第10條的文本確實並不完善，思維欠缺周密，故產生不少爭議的問題。

2. 在立法政策上言之，即使透過立法手段變更房屋津貼的性質——由過往的一種資助性質轉為今日的福利性質，而且普遍受惠（即使擁有自置物業及無需在供樓款人仍可享有），亦需考慮過去及現存的一些狀況，避免出現爭議及不公。

3. 很明顯，在立法角度言之，福利的受益人應同澳門特區體系維持一定的連結元素或連結點。例如在澳門居住，或收取由澳門特區政府支付的退休金或撫卹金。這樣就大大減低了出現爭議的機會。

4. 難以想像的是：與澳門法律體系無任何連繫的人士亦享受房屋津貼，我們指的是下述的極端情況：

- a) 在特區成立前已退休；
- b) 將退休金轉往葡萄牙「退休事務管理局」；
- c) 不在澳門居住（可能亦不在葡萄牙居住，例如在第三國居住，或在中國內地居住）；
- d) 擁有澳門居民身份證，現在自稱在澳門居住，故申領房津。

Assim, é possível identificar-se os seguintes grupos distintos de situações:

O 1.º grupo: Os aposentados que nunca requereram o subsídio de transporte e que actualmente residem num outro Estado que não Portugal (podem, por exemplo, residir no interior da China), independentemente de se terem aposentado antes da sua integração nos Serviços da República Portuguesa ou em 1999, têm direito ao subsídio de residência, nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 2/2011, de 28 de Março.

O 2.º grupo: Os aposentados que escolheram a sua integração nos Serviços da República Portuguesa mas que actualmente residem em Macau. Porque será que este grupo não tem também direito ao subsídio de residência? Não será esta situação discriminatória e injusta?

Devemos apreciar, nos termos da lei em vigor, se os requerentes preenchem os requisitos previstos para que lhes sejam reconhecidos os respectivos direitos.

\*\*\*

### Política legislativa

1. Pelo exposto, **o teor do artigo 10.º da Lei n.º 2/2011, de 28 de Março, é insuficiente. A sua redacção não é cuidadosa e cria várias controvérsias.**

2. Em termos de política legislativa, muda-se a natureza do subsídio de residência — anteriormente este tinha a natureza de participação financeira nas despesas de habitação e agora passa a ter a natureza de uma regalia inerente a todos os trabalhadores da função pública — e ampliam-se os respectivos beneficiários (quer isto dizer que os indivíduos que já têm casa própria e não precisam de a amortizar podem igualmente gozar do direito ao subsídio). No entanto, deveriam ainda ser consideradas outras situações existentes, de modo a evitar controvérsias e injustiças.

3. Do ponto de vista legislativo, é óbvio que os beneficiários deveriam ter um certo relacionamento ou elemento de conexão com o sistema da RAEM. Por exemplo, residir em Macau ou receber pensões de aposentação ou de sobrevivência suportadas pelo Governo da RAEM. Assim reduzir-se-ia a controvérsia.

4. Isto porque é difícil imaginar que indivíduos que não têm qualquer conexão com o sistema jurídico da RAEM possam ainda gozar do subsídio de residência. Referimos as seguintes situações extremas:

- a) Indivíduos que se aposentaram antes do estabelecimento da RAEM;
- b) Indivíduos que transferiram as suas pensões para a CGA de Portugal;
- c) Indivíduos que não residem em Macau (e é possível que não residam em Portugal mas num outro Estado ou no Interior da China);
- d) Titulares do BIR que, actualmente, declaram ter residência em Macau e requerem o subsídio de residência.

5. 在理論角度言之，我們亦認為：不應批准上述人士的申請，因為他們與澳門特區體系之間已無任何可考量的連結元素存在。

6. 但如果採用上述立場，在立法上必須有充分的理由及理據，然而我們現時面對的就是立法欠缺完善引致的一種鑽空子情況。

7. 從另一角度考慮，可以肯定的一點是：這批人士絕不能稱合理地期望有朝一日澳門特區政府（而非葡萄牙政府）會在其住房問題上給予援助，原因是考慮其九九年前退休，且將退休金轉往葡萄牙，否則特區政府違反平等原則，因為本澳居民亦非普遍性享有這一項福利，更何況這一群人士與澳門體系之間無重要的連結元素存在。

8. 故理論上不應承認這批人士的房津權，但現行的制度似乎並非如此。

9. 行政公職局的解釋乃理想的方案，即現行法律應如此規定，但現行的法律文本並不允許我們得出這種理想的結果。

\*\*\*

### 現行制度的缺陷

1. 既然現行制度出現嚴重缺陷，**首選的方法就是採取立法措施以堵塞有關漏洞**。方法很簡單，只需在3月28日第2/2011號法律第10條中加入一項要件則可，例如將條文改為：

「一、**收取本地區支付之全部或部分薪俸、工資或定期金**<sup>6</sup>在職、離職待退休及已退休的公務人員，包括已退休的司法官，均有權按本法律的規定每月收取房屋津貼，即使他們有親屬關係且居住在同一單位內亦然。

二、如上述人員居住於屬澳門特別行政區或其他公法人財產的房屋，或每月收取租賃津貼或同類津貼者，無權收取房屋津貼。」

2. 當然，現在修法亦會帶來其他風險：按現行文本成為潛在受益人可能提出抗議，指侵犯其利益，雖然在法律上抗議理據並不充分，但亦可能對社會帶來一定的衝擊，此亦為須慎重考慮的一點。

<sup>6</sup> 這是「公署」建議增加的要件。

5. De um ponto de vista teórico, consideramos que não devem ser aprovados os pedidos dos indivíduos acima referidos, já que estes não têm qualquer elemento de conexão com o sistema da RAEM.

6. No entanto, se se adoptar a posição acima, a mesma necessita estar devidamente plasmada na legislação. Contudo, actualmente, enfrentamos dificuldades na aplicação da lei causadas por uma legislação deficiente.

7. De outro ponto de vista, o certo é que esses indivíduos não podem de forma alguma alegar que têm a legítima expectativa que o Governo da RAEM (e não o Governo de Portugal) os apoie no que respeita ao subsídio de residência. Estes já se aposentaram antes do estabelecimento da RAEM e transferiram as suas pensões para a CGA de Portugal. Se o Governo da RAEM lhes facultasse o respectivo apoio, estaria a violar o princípio da igualdade, uma vez que nem todos os residentes da RAEM gozam do direito a esse subsídio.

8. Daí que, teoricamente, não deveria ser reconhecido o direito ao subsídio de residência aos indivíduos acima referidos. No entanto, parece que não é o que vem acontecendo no âmbito do regime actualmente em vigor.

9. A interpretação dos SAEP é uma proposta de solução ideal, isto é, o regime actual deveria estipular a solução preconizada na interpretação dos SAEP. No entanto, face à legislação vigente, não é possível chegar a esse resultado ideal.

\*\*\*

### Defeitos do regime actual

1. Tendo em conta os defeitos graves detectados no regime actual, **a medida legislativa é o meio privilegiado para suprir esta lacuna**. A solução é simples. Basta acrescentar mais um requisito ao artigo 10.º da Lei n.º 2/2011, de 28 de Março, como, por exemplo, o seguinte:

«1. **Os trabalhadores dos serviços públicos que recebam, total ou parcialmente, vencimento, salário ou pensão por conta do Território**<sup>6</sup> e se encontrem em efectividade de funções ou desligados do serviço para efeitos de aposentação, bem como os aposentados, incluindo os magistrados aposentados, têm direito a um subsídio mensal de residência, nos termos previstos na presente lei, ainda que existam entre eles relações de parentesco e residam na mesma moradia.

2. *Não têm direito ao subsídio de residência aqueles que habitem em moradia do património da RAEM ou de qualquer outra pessoa colectiva de direito público ou que recebam mensalmente subsídio para arrendamento ou equivalente.»*

2. Claro que a revisão da Lei neste momento apresenta outros riscos: É possível que os potenciais beneficiários face à actual versão do diploma legal apresentem queixas, com o argumento de que os seus interesses serão lesados. Apesar de o argumento em causa não ter base legal, poderá ser produzido um certo impacto negativo na sociedade, que necessita de uma ponderação cuidadosa.

<sup>6</sup> Requisito que o CCAC propõe seja acrescentado.

3. 因應現在探討的這一個問題，亦需考慮有關的其他內容，例如行政法務司司長在2002年1月29日曾發出的下述指引：

「一、根據現行適用法例規則所訂明的法律制度，已將退休金移轉到葡萄牙退休管理局的退休人士，因這實況及為一切法律效力，不會喪失成為澳門退休人士的資格。」

4. 這個指引<sup>7</sup>有其「好處」，亦見其「弊處」。

好處：倘在葡萄牙退休，現在卻在澳門履行公職，亦需如本地退休公務人員一樣，只能收取其相應報酬的一半。

弊處：一旦承認其為公職退休人士，理應承認其收取福利的資格，例如房屋津貼就為一例。

5. 另外一點的內容亦值得考慮：是否要求退休人士聲明在澳門居住方能享受房屋津貼？倘訂立此要求，亦會帶出另一個情況，甚至不公平：

a) 例如正在收取由澳門特區政府支付退休金，但在外國或內地居住，現行3月28日第2/2011號法律規定享有房津的退休公務人員。

b) 倘不要求在澳門居住這一條件，則只能要求收取由澳門特區政府支付退休金，但第2/2011號法律在行文上又無明確指出，故解釋者不能隨意加上，最終又出現現時的問題。

6. 結論就是：由一個極端走向另一個極端，**3月28日第2/2011號法律的門似乎開得太廣。**

7. 立法不完善，誰人承受這個後果？我們無條件、亦無能力回答這一個問題，但我們肯定的一點就是：決定權在行政長官手裏，因為3月28日第2/2011號法律第3條規定：「作出本法規定的行為的權限屬行政長官，但有特別規定者除外。」

## 8. 是故，行政長官有兩個取捨：

(1) 倘慷慨一點，將錯就錯，承認這批退休人士有收取

3. Para além da questão que estamos a abordar, é necessário considerar também outras matérias com ela relacionadas, como, por exemplo, a orientação emitida pela Secretária para a Administração e Justiça em 29 de Janeiro de 2002, que a seguir se transcreve:

«1. Nos termos do regime jurídico estabelecido na legislação em vigor aplicável, os aposentados que transferiram as suas pensões para a Caixa Geral de Aposentações de Portugal, **não perdem, face a esta realidade e para todos os efeitos legais, a qualidade de aposentado de Macau.**»

4. Esta orientação<sup>7</sup> apresenta simultaneamente as seguintes vantagens e desvantagens:

Vantagem: Os trabalhadores que se aposentaram em Portugal e exercem actualmente funções públicas em Macau, podem auferir apenas metade da respectiva remuneração, tal como os restantes aposentados da função pública locais.

Desvantagem: Uma vez reconhecidos como aposentados da função pública, devem ser reconhecidos os seus direitos e regalias, como, por exemplo, o direito ao subsídio de residência.

5. Um outro ponto que também merece ponderação: Será ou não exigida aos aposentados a apresentação de uma declaração de residência em Macau para que lhes seja reconhecido o direito ao subsídio de residência? Uma vez estabelecida esta exigência, outra questão, que poderá suscitar diferenças de tratamento, se coloca:

a) Por exemplo, os funcionários aposentados, que recebem pensões por conta do Governo da RAEM mas residem no estrangeiro ou na China Continental, têm direito ao subsídio de residência nos termos da Lei n.º 2/2011, de 28 de Março, vigente.

b) Se a residência em Macau não for exigida, o requisito que pode ser estabelecido será apenas o recebimento de pensões por conta do Governo da RAEM. Todavia, como este requisito não está expressamente indicado na Lei n.º 2/2011, o intérprete não o poderá aplicar a seu belo prazer. Reaparece, a final, o mesmo problema.

6. Concluindo: Passa-se de um extremo para o outro. **Parece que a Lei n.º 2/2011, de 28 de Março, deixa a porta demasiado aberta.**

7. Quem vai arcar com as consequências resultantes das deficiências da legislação? Não podemos nem temos condições para responder a esta questão. O que temos é a certeza de que a decisão está nas mãos do Chefe do Executivo, porque, nos termos do artigo 3.º da Lei n.º 2/2011, de 28 de Março, «A competência para a prática dos actos previstos nesta lei é do Chefe do Executivo, salvo disposição especial em contrário.»

## 8. Assim, o Chefe do Executivo tem duas opções:

(1) Aceitar a lacuna e reconhecer o direito destes aposentados ao subsídio de residência, com a consequência negativa para o Governo da RAEM de se ver obrigado a suportar anualmente

<sup>7</sup>「公署」對其合法性存有疑問，一個行政指引可否如此規定？但現時暫不花時間在這一點上。

<sup>7</sup> Poderá uma orientação administrativa conter tal teor? O CCAC tem dúvidas sobre a sua legalidade. Todavia, não se irá alongar, de momento, sobre o assunto.

房屋津貼的權利，後遺症就是使特區政府按年額外承擔一筆支出，但可化解了一種埋怨。

(2) 另一個可能性就是嚴格執法，立即啟動修法的程序，完善本文所指的法律缺陷，這樣可能需作出大量的解釋及澄清工作，甚至面對某類人士的反對。

\*\*\*

### 第三部分：結論

1. 11月29日第96/99/M號法令第1條b)項為一例外規範，僅適用於轉往葡萄牙的退休人士。

2. 故不能以上述規範解釋去填充一般制度——過去為《通則》，現在為3月28日第2/2011號法律。

3. 第2/2011號法律無再要求退休人士居於澳門方享有房屋津貼。

4. 不應用被廢止的法規解釋現行的3月28日第2/2011號法律第10條。

5. 按3月28日第2/2011號法律第10條的文本，將退休金轉往葡萄牙「退休事務管理局」的退休人士理應享受房屋津貼；如認為這種解釋與立法原意不一致，則應立即啟動修法程序，以完善有關的法律條文。

\*\*\*

上述為「公署」在有關問題上的結論及建議，謹供行政長官閣下參考。

\*\*\*

二零一一年八月二十四日於廉政公署。

廉政專員

馮文莊

\*\*\*

### 附件二

#### 「公署」發出的部分勸諭及調查報告

根據8月14日第10/2000號法律（《澳門特別行政區廉政公署組織法》）第4條第4、9及12項的規定，「公署」可調查公共實體與私人關係範圍內的行政行為及程序合法性，並將主要調查結果知會行政長官，或直接向行政機關發出勸諭。

encargos adicionais, mas podendo assim pôr termo ao descontentamento suscitado.

(2) Aplicar a lei de forma rigorosa e iniciar imediatamente o procedimento de revisão da lei, com o objectivo de reparar os defeitos legais referidos neste parecer. Necessitará neste casos de avançar com muitas explicações e esclarecimentos, suscitando, provavelmente, a oposição e o protesto dos aposentados.

\*\*\*

### Parte III: Conclusão

1. A alínea b) do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 96/99/M, de 29 de Novembro, é uma norma excepcional, aplicável apenas aos aposentados que têm as suas pensões transferidas para Portugal.

2. Por isso, o diploma legal acima referido não pode ser utilizado para interpretar o regime geral — o ETAPM, no passado, e actualmente a Lei n.º 2/2011, de 28 de Março.

3. A residência em Macau dos aposentados já não é exigida pela Lei n.º 2/2011 para a atribuição do subsídio de residência.

4. O artigo 10.º da Lei n.º 2/2011, de 28 de Março, não deve ser interpretado com recurso a um diploma legal já revogado.

5. De acordo com o teor do artigo 10.º da Lei n.º 2/2011, de 28 de Março, os aposentados que transferiram as suas pensões para a CGA de Portugal devem ter direito ao subsídio de residência. Se se considerar que esta interpretação não corresponde à intenção legislativa deste diploma, deve ser iniciado o procedimento de revisão do mesmo a fim de aperfeiçoar o respectivo articulado.

\*\*\*

**O acima exposto constitui a conclusão e a proposta do Comissariado relativa à questão objecto de análise e serve apenas para referência de sua Excelência, o Chefe do Executivo.**

\*\*\*

Comissariado contra a Corrupção, aos 24 de Agosto de 2011.

O Comissário contra a Corrupção

Fong Man Chong

\*\*\*

### ANEXO II

#### ALGUNS RELATÓRIOS DE INVESTIGAÇÃO CONCLUÍDOS E RECOMENDAÇÕES EMITIDAS PELO CCAC

De acordo com as alíneas 4), 9) e 12) do artigo 4.º da Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto (Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau), compete ao Comissariado contra a Corrupção, nomeadamente, averiguar da legalidade de actos ou procedimentos administrativos, no âmbito das relações entre as entidades públicas e os particulares e dar conhecimento do resultado das suas principais averiguações ao Chefe do Executivo, ou dirigir recomendações directamente aos órgãos competentes.



「公署」過去一年向政府部門發出多份勸喻，及向行政長官呈交調查報告，本報告收錄了其中一部分，俾眾知悉。

Transcrevem-se parte das recomendações emitidas aos serviços públicos e os relatórios de investigação apresentados ao Chefe do Executivo pelo CCAC em 2011 para conhecimento do público.

### 個案一 —— 「澳門理工學院」的各種問題

### Caso I — Várias questões do Instituto Politécnico de Macau

#### 要旨：

- 澳門理工學院的法律地位與性質
- 享有行政財政自治的部門與監督實體間的關係
- 《澳門理工學院章程》的重要性及其法律效力
- 澳門理工學院理事會及其他附屬單位在作為時應以《澳門理工學院章程》為依據，不應超出其所定範圍
- 多個單位及運作流程抵觸《澳門理工學院章程》的規定
- 澳門理工學院自行制定的規則亦抵觸《澳門理工學院章程》

#### Sumário:

- Estatuto e natureza jurídica do IPM
- Relações entre serviços ou organismos dotados de autonomia administrativa e financeira e a sua entidade tutelar
- A importância e os efeitos jurídicos dos «Estatutos do IPM»
- Quaisquer actos praticados pelo Conselho de Gestão ou por subunidades do IPM devem sempre respeitar os «Estatutos do IPM», não podendo exceder as suas competências
- Várias subunidades e procedimentos violam as disposições contidas nos «Estatutos do IPM»
- As regras adoptadas pelo IPM contrariam os próprios «Estatutos do IPM»

\*\*\*

\*\*\*

### 「澳門理工學院」在架構與運作上 各種問題的綜合報告<sup>8</sup>

### Relatório síntese sobre várias questões relacionadas com a estrutura orgânica e o funcionamento do Instituto Politécnico de Macau<sup>8</sup>

#### 目錄

#### Índice

#### 第一部分：事由

#### 第二部分：分析及理據

#### I - 引介

#### II - 架構設置問題

- 一、理事會轄下所設的多個單位與《章程》不符
  - (一) 關於理事會輔助處
  - (二) 關於教質委、教材委、英教委、電腦教委及博彩教委
  - (三) 關於仲裁委及調查委
- 二、技術暨學術委員會（「技學委」）的組成與《章程》不符
- 三、學術單位與中心
- 四、技術及行政部門

#### Parte I: Assunto

#### Parte II: Análise e Fundamentação

#### I - Introdução

#### II - Questões orgânicas

1. As unidades subordinadas ao Conselho de Gestão não estão previstas nos Estatutos do IPM
  - (I) Sobre a Divisão de Apoio ao Conselho de Gestão
  - (II) Sobre a CP, a CEMP, a CEILI, a CEII e a CEIAJ
  - (III) A «Academic Supervision and Arbitration Committee» e a «Teaching and Research Evaluation Committee»
2. A criação do Conselho Técnico e Científico (CTC) encontra-se em desconformidade com o disposto nos Estatutos do Instituto Politécnico de Macau
3. Unidades académicas e Centros
4. Serviços Técnico-Administrativos

<sup>8</sup> 本報告中所提及之附件是指「澳門理工學院」送「公署」作分析文件附件，而非本報告之附件。

<sup>8</sup> Os anexos referidos no presente relatório são compostos exclusivamente por documentos disponibilizados pelo IPM ao CCAC para análise. Não incluem quaisquer outros documentos juntos pelo próprio CCAC ao Relatório.

**III - 人員編制、配備及招聘**

一、人員編制 / 配備的修改須經監督實體核准

二、教職人員的編制 / 配備

三、研究人員配置

四、教學人員的招聘、晉升及續聘

五、晉升及有關制度

**IV - 管理方面的問題**

一、迴避機制不清晰

二、員工內部溝通及表達意見機制不足

三、不合理缺勤的審核制度

四、發放薪酬的限制及額外負擔

五、教員超時工作的計算準則

六、體育館對外租賃收費準則的合法性

七、規範性行為的形式「五花八門」

**第三部分：結論****第四部分：勸喻**

**「澳門理工學院」在架構與運作上  
各種問題的綜合報告**

**第一部分：事由**

根據「廉政公署」（以下簡稱為「公署」）的檔案資料顯示，在過去的一段時間裏（指截至2009年年底），「公署」一直收到關於「澳門理工學院」（以下簡稱為「理工」）的投訴及舉報，「公署」當時亦有開立不同投訴卷宗及對投訴作出處理。

踏入2010年後，針對「理工」的投訴有增無減，其中大部分投訴的內容同該學院的組織運作、人事及財政管理等方面有關，在此我們將部分投訴內容簡錄如下：

1. 2010年1月12日，「公署」接獲來自「理工」職員的投訴，其為「理工」一項招聘教師程序的典試委員會成員，指「理工」在招聘教員的評核過程中採用不規範的方法及程序，以致典試委員會的委員被引導作虛假陳述。

2. 2010年1月15日，「公署」接獲來自「理工」職員的另一宗投訴，指「理工」聘用大量外來職員，尤其是教師隊伍，違反優先聘用本地教師的政策，亦阻礙本地教師的晉升。

**III - Quadro, dotação e recrutamento de pessoal**

1. Alteração do quadro/dotação do pessoal carece da aprovação da tutela

2. Quadro/dotação do pessoal docente

3. Dotação de investigadores

4. Recrutamento, acesso e renovação da contratação do pessoal docente

5. Acesso e respectivo regime

**IV - Problemas relacionados com a gestão**

1. Falta de clareza do regime de impedimentos

2. Falta de um regime adequado de comunicação interna e de apresentação de opiniões

3. Regime de faltas injustificadas

4. Limitações sobre a distribuição dos salários e outros encargos

5. Critérios para o cálculo e pagamento da prestação de trabalho extraordinário

6. Critérios e legalidade das taxas de utilização por aluguer do Pavilhão Desportivo

7. Utilização de «várias» formas de actos normativos

**Parte III: Conclusão****Parte IV: Recomendações**

**Relatório síntese sobre várias questões relacionadas  
com a estrutura orgânica e o funcionamento do  
Instituto Politécnico de Macau**

**Parte I: Assunto**

Segundo os arquivos do Comissariado contra a Corrupção (adiante designado por CCAC), foram recebidas (até finais de 2009) diversas queixas e participações contra o Instituto Politécnico de Macau (adiante designado por IPM), tendo sido instruídos e devidamente tratados os respectivos processos.

Em 2010, o número de queixas visando o IPM continuou a aumentar, estando a maior parte das mesmas relacionada com a sua estrutura orgânica, funcionamento e gestão pessoal e financeira, de que são exemplo as seguintes:

1. Em 12 de Janeiro de 2010, o CCAC recebeu uma queixa apresentada por um trabalhador do IPM. Como membro do júri de um concurso para recrutamento de pessoal docente, o trabalhador alegou que, durante o processo de avaliação dos candidatos, o IPM havia adoptado medidas e procedimentos irregulares, levando os membros do júri a prestar falsas declarações.

2. Em 15 de Janeiro de 2010, o CCAC recebeu uma queixa apresentada por um funcionário do IPM que alegou que o IPM recruta ao exterior um grande volume de trabalhadores, especialmente pessoal docente, violando assim a política do recrutamento prioritário de pessoal docente local e reduzindo oportunidades de promoção dos mesmos.

3. 2010年1月25日，「公署」再接獲「理工」一名員工的舉報，稱有教員用虛假的單據報銷，以騙取金錢。

4. 2010年2月5日，「公署」接獲來自「理工」職員的另一投訴，指有人以權謀私。

5. 2010年2月22日，「公署」發現「理工」在報章上刊登的一則招聘通告中存在與法律抵觸的內容，故依職權開立卷宗介入事件，並發出勸喻。

6. 2010年5月7日，「理工」一名職員向「公署」投訴，指「理工」允許某人在「理工」的設施內非法經營食店。

7. 2010年5月14日，「公署」又接獲「理工」一名教員的投訴，指院方以不正當的方法聘用教員，要求「公署」調查。

8. 2010年10月25日，「公署」接獲另一宗投訴，指「理工」在晉升教員時採用違法的方法與程序，請求「公署」介入調查。

9. 2010年10月26日，「公署」又接獲另一宗投訴，指「理工」某名負責人涉嫌濫權及作出違法的決定，要求「公署」介入調查。

10. 同日，「公署」接獲兩宗投訴，指「理工」轄下某校長的晉升不合法，又指「理工」的晉升規則違法及不公，要求「公署」調查及跟進。

還有其他的投訴，在此不贅。

\*\*\*

由於「公署」不斷接獲來自「理工」員工的投訴，加上所涉及的並非偶發的一宗或兩宗事件，而是同「理工」的架構、運作、管理、人員聘用與晉升、財政開支等有關，用傳統的「一投訴一卷宗」的方式似乎未能徹底解決「理工」所存在的各種問題，因為，「公署」過去不斷接獲投訴，亦一直作出跟進處理，但問題並未獲得適時及適當解決。就以上引述的投訴為例，針對每宗投訴，「公署」皆開立獨立的卷宗及對投訴作出分析及作成結論，並通知有關的投訴人及「理工」。

在這種情況下，為了能透徹了解「理工」的狀況，同時亦為了提供予學院的教職員一個發表意見及指出所有問題的機會，故於2010年5月24日，「廉政公署」廉政專員與「澳門理

3. Em 25 de Janeiro de 2010, o CCAC recebeu uma participação feita por um trabalhador do IPM, que alegou que um professor teria passado recibos falsos para obter dinheiro por meios fraudulentos.

4. Em 5 de Fevereiro de 2010, o CCAC recebeu uma queixa apresentada por um trabalhador, que alegou suspeitar da prática de abuso de poder por parte do IPM em benefício de interesses particulares.

5. Em 22 de Fevereiro de 2010, o CCAC detectou a existência de ilegalidades num anúncio de recrutamento de pessoal do IPM, publicado na imprensa. Face a isto, o CCAC, em cumprimento das suas atribuições, procedeu à instrução de um processo e emitiu as respectivas recomendações.

6. Em 7 de Maio de 2010, o CCAC recebeu uma queixa apresentada por um funcionário, que alegou que o IPM permitia a terceiro a exploração ilegal de um estabelecimento de comidas nas instalações do IPM.

7. Em 14 de Maio de 2010, o CCAC recebeu uma queixa apresentada por um professor contra o recrutamento ilegal de professores por parte do IPM, solicitando por esse motivo a intervenção do CCAC.

8. Em 25 de Outubro de 2010, o CCAC recebeu uma queixa alegando que, no processo de promoção de determinado pessoal docente, o IPM teria adoptado medidas e procedimentos ilegais. O queixoso pediu a intervenção e a investigação do CCAC.

9. Em 26 de Outubro de 2010, o CCAC recebeu uma queixa alegando o eventual abuso de poder e a tomada de decisões ilegais por parte de um responsável do IPM, tendo o queixoso exigido a intervenção e a investigação do CCAC.

10. No mesmo dia, o CCAC recebeu duas queixas contra a promoção ilegal de um director de uma escola superior do IPM. Nas queixas alegava-se ainda a injustiça das disposições legais respeitantes à promoção do IPM. Os queixosos solicitaram ao CCAC que investigasse e acompanhasse devidamente o caso.

Existem ainda outras queixas que não se relata aqui.

\*\*\*

Face à sucessiva recepção de queixas apresentadas por trabalhadores do IPM relacionadas com a organização, o funcionamento, a gestão administrativa e financeira, o recrutamento e a promoção do pessoal, o CCAC considerou, por não se estar perante meros casos fortuitos, não ser possível adoptar, no tratamento dos casos, os procedimentos normalmente levados a cabo, nomeadamente «um processo para cada queixa», sob pena de não se conseguir resolver a totalidade dos problemas detectados no IPM. Apesar de o CCAC ter realizado, de forma contínua, o acompanhamento e tratamento das referidas queixas, as questões nelas suscitadas não puderam ser oportuna e adequadamente resolvidas. Nesta medida, e tendo cito citadas as queixas acima como meros exemplos, o CCAC procedeu à instrução de processos para cada queixa e elaborou as respectivas conclusões, notificando devidamente os queixosos e o IPM.

Nestas circunstâncias, no intuito de conhecer concretamente a situação do IPM, bem como proporcionar ao seu pessoal docente e administrativo a oportunidade de exprimir as suas opiniões e questões, **em 24 de Maio de 2010, o Comissário contra a Cor-**

**工學院，院長發出聯合批示，請求「理工」全體教職員於6月10日前將其投訴或建議向「理工」或「公署」直接提出，以便「公署」對「理工」的問題作全面的分析及評估。**

在這段期間，「理工」接獲多封信件，部分來自教員，亦有來自行政部門職員的信件。

其後，「公署」安排專門人員開始分析針對「理工」而提出的各項投訴，並對「理工」的運作、組織單位的設置及內部規章文件展開分析及研究。

\*\*\*

「公署」針對收到的投訴信先後開立十多個投訴卷宗，對所涉及的問題作了詳盡的分析，雖然部分投訴因欠缺理據、或無法取得證據、或無法對當時的情況作出認定而被歸檔，但這一連串的投訴確實披露了「理工」在管理及運作方面所存在的不少問題。

另一方面，上述投訴有一定的特點：

(1) 投訴並不涉及投訴人的個人及直接利益，即使投訴內容被認定理據充分，投訴人的處境亦不會有任何轉變，即不會從中獲益。

(2) 全部投訴來自學院的教職員，皆以「理工」為投訴對象，而非像一般投訴，來自不同地方及不同人士，各自有其本身的利益夾雜其中。

(3) 在不少個案裏，投訴本身可能意義不大，作用在於帶出「理工」的整體運作問題，其中不少問題更已持續多年，至今仍無解決的跡象。

\*\*\*

一如上文所述，資料記錄顯示：「公署」過去一直有接獲「理工」員工的投訴及作出跟進，部分問題已獲得解決，但仍然存在不少令員工不滿的狀況，導致員工繼續作出投訴，問題的癥結在於一些核心點未獲得適當的處理。

在條件允許之前提下，「公署」一直有與「理工」領導層溝通及舉行工作會議，對不少問題交換意見及作出探討。為此，「公署」在全面掌握了「理工」的資訊後，應作一個整體分析及指出箇中的問題，並向「理工」的監督實體作出匯報及

**rupção e o Presidente do IPM emitiram, conjuntamente, um despacho solicitando a todo o pessoal do IPM a apresentação de queixas ou sugestões directamente ao IPM ou ao CCAC até 10 de Junho do mesmo ano, para que o CCAC pudesse proceder a uma análise e avaliação geral de todas as questões relacionadas com o IPM.**

Durante esse período, o IPM recebeu várias cartas, sendo algumas endereçadas por pessoal docente e outras por funcionários administrativos.

Posteriormente, o CCAC designou pessoal específico para analisar as diversas queixas contra o IPM, bem como para elaborar um estudo sobre o seu funcionamento, a sua estrutura orgânica e os seus regulamentos e normas internas.

\*\*\*

O CCAC instruiu mais de uma dezena de processos no sentido de investigar as questões suscitadas nas queixas contra o IPM. Alguns desses processos foram arquivados por falta de fundamento, falta de provas e impossibilidade de confirmação das declarações do queixoso. No entanto, esta série de queixas veio de facto alertar para a existência de problemas na gestão e no funcionamento do IPM.

As queixas apresentadas reuniam as seguintes características comuns:

(1) As queixas não foram apresentadas pelos próprios interessados, motivo pelo qual os queixosos não retiraram, do tratamento da respectiva queixa por parte do CCAC, qualquer vantagem.

(2) Todas as queixas foram apresentadas por pessoal docente e administrativo contra o IPM, o que as distingue da generalidade das queixas recebidas no CCAC e que são geralmente apresentadas por quaisquer indivíduos contra entidades com as quais não têm qualquer relacionamento profissional, mas mantendo um interesse directo na resolução da questão.

(3) Muitas das queixas referiam-se a questões de diminuta importância, tendo no entanto servido para dar a conhecer o funcionamento do IPM. Alguns dos problemas apresentados subsistiam já há muitos anos sem que, até ao momento, se detectassem indícios de que os mesmos se encontrariam em vias de resolução.

\*\*\*

Tal como acima mencionado, os arquivos demonstram que o CCAC recebeu inúmeras queixas apresentadas por trabalhadores do IPM, tendo as mesmas merecido o respectivo acompanhamento. Algumas questões suscitadas nessas queixas foram já resolvidas no seio do IPM, existindo no entanto situações que, por não terem sido adequadamente tratadas, continuam a deixar os trabalhadores do IPM insatisfeitos e a impulsionar a apresentação de novas queixas.

Nestas circunstâncias, o CCAC contactou a direcção do IPM e realizou com esta diversas reuniões de trabalho, no âmbito das quais se trocaram opiniões e se discutiram várias questões. Para que o CCAC estivesse em condições de proceder a uma análise global dos problemas existentes, e de informar e apresentar sugestões à entidade tutelar do IPM no intuito de evitar que o funcionamento, a reputação e outros assuntos do IPM conti-

建議，以避免「理工」的運作及聲譽等多方面的問題繼續成為投訴的內容，繼而影響該學院的發展及運作效率。

\* \* \*

為履行職責，「公署」向「理工」索取大量文件及資料，其中包括：

- 經12月6日第469/99/M號訓令核准的《澳門理工學院章程》；
- 經8月23日第29/SAAEJ/99號批示核准的《澳門理工學院人事章程》；
- 12月29日第186/2008號社會文化司司長批示；
- 《行政人員招聘流程》、《全職教員招聘流程》、《內地全職教員招聘流程》；
- 《典試委員會/評分小組成員迴避聲明書》及《典試委員會成員迴避聲明書》；
- 第127/SAGF/RES/99號建議書及其附件——非教學人員編制/配備表；
- 第P031/PES/2009號建議書（「成人教育及特別計劃中心」副主任人選）及其附件——第174/SAGF/PES/96號建議書；
- 《非教學人員配置表》；
- 第06R/CG/PES/2009號決議通過的《非教學人員崗位設置和職層晉升辦法》；
- 《非教學人員在同一職層內的晉升辦法》；
- 人事處第020/PES/06號內部通知《考勤制度》及審計報告；
- 《澳門理工學院教職人員職級晉升規章》；
- 第019/SAGF/GAB/99號建議書及《附表》；
- 第01R/CG/2005號決議《澳門理工學院教授崗位設置及內部晉升條件》；
- 《招聘全職教學人員的評分細則及面試安排的指引》及《招聘教學人員評分表》；
- 《課堂講授式科目及教學評估問卷》及《教師上課質素內部評估表》；
- 《澳門理工學院技術暨學術委員會規章》；

nuassem a ser objecto de queixa, influenciando negativamente o desenvolvimento e a eficiência no funcionamento do IPM, o CCAC precisaria primeiramente reunir todas as informações relevantes sobre o IPM.

\* \* \*

Para este efeito, e em cumprimento das suas atribuições, o CCAC solicitou ao IPM um grande volume de documentos e dados, nomeadamente:

- «Estatutos do Instituto Politécnico de Macau», aprovados pela Portaria n.º 469/99/M, de 6 de Dezembro;
- «Estatuto do Pessoal do Instituto Politécnico de Macau», aprovado pelo Despacho n.º 29/SAAEJ/99, de 23 de Agosto;
- Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 186/2008, de 29 de Dezembro;
- «Regime de recrutamento do pessoal administrativo», «Regime de recrutamento do pessoal docente a tempo inteiro» e «Regime de recrutamento do pessoal docente do Interior da China a tempo inteiro»;
- «Declaração de impedimento de membro do júri/grupo de avaliação» e «Relatório de impedimento de membro do júri»;
- Proposta n.º 127/SAGF/RES/99 e anexo — Quadro/Dotação de pessoal não docente;
- Proposta n.º P031/PES/2009 (Nomeação do Coordenador adjunto do Centro de Formação Contínua e de Projectos Especiais) e anexo — Proposta n.º 174/SAGF/PES/96;
- «Dotação de pessoal não docente»;
- «Mapa de pessoal não docente e Regulamento do acesso deste pessoal a grau superior da carreira», aprovados pela Deliberação n.º 06R/CG/PES/2009;
- «Solução sobre promoção na carreira do pessoal não docente»;
- Comunicação interna da Divisão de Gestão Pessoal n.º 020/PES/06 — «Regime de classificação de serviço» e relatório de auditoria;
- «Estatuto de acesso do pessoal docente do Instituto Politécnico de Macau»;
- Proposta n.º 019/SAGF/GAB/99 e «Mapa Anexo»;
- Deliberação n.º 01R/CG/2005 (*Guidelines for Staff Establishment and Promotion Criteria for the Rank of Full Professor of Macao Polytechnic Institute*);
- «Guidelines on evaluation criteria and interview arrangements regarding recruitment of full-time teaching staff» e «Assessment Form for Recruitment of Academic Staff»;
- «Class-taught Subjects and Teaching Assessment» e «Internal Assessment Report on Teaching Quality»;
- «Regulamento do Conselho Técnico e Científico do Instituto Politécnico de Macau»;

- 第174/SAGF/PES/96號建議書（14.08.96）附件《領導主管津貼》；
- 技術暨學術委員會名單；
- 第P002/PRE/2006號建議書及《英語教學與研究委員會組織及運作辦法》；
- 《教師手冊》；
- 第32D/CG/2007號理事會決議《在學術事務部內設立招生暨註冊處及將學生事務處更名為學生管理處》；
- 第27D/CG/2009號理事會決議《將若干權限授予各行政部門主管及圖書館館長》；
- 第15D/CG/2009號理事會決議；
- 《教學質量委員會章程》；
- 《「學院教材建設委員會」組建計劃》；
- 《澳門語言文化研究中心章程》；
- 第26D/CG/2002號決議《全職教師的學歷要求》；
- 第003R/CG/PES/02號決議《教學及非教學人員培訓資助規章》；
- 第14R/CG/PES/2009號決議新《教學及非教學人員培訓資助規章》；
- 第21D/CG/2004號決議《本院師生以學院名義參加對外比賽所獲獎金之處理方法》；
- 第11D/CG/2002號決議《全職教員坐班制及智能咭出勤系統的規定》；
- 第010S/CG/PES/2009號決議《工作時間的規範》。

\*\*\*

## 第二部分：分析及理據

### I - 引介

為了對投訴所涉及的問題有一個基本的認識，我們亦節錄部分投訴內容的要點：

「（……）」

- Anexo «Subsídio de direcção e chefia», na Proposta n.º 174/SAGF/PES/96 (14.08.96);
- Lista de membros do Conselho Técnico e Científico;
- Proposta n.º P002/PRE/2006 e a «Solução sobre Organização e Funcionamento da Comissão para o Ensino e Investigação da Língua Inglesa»;
- «Manual do Professor»;
- Deliberação do Conselho de Gestão n.º 32D/CG/2007 (No âmbito do Serviço de Assuntos Académicos, é criada a Divisão de Admissão, Matrícula e Inscrição de Alunos e alterada a designação da Divisão de Assuntos de Estudantes para Divisão de Gestão de Estudantes);
- Deliberação do Conselho de Gestão n.º 27D/CG/2009 (Delegação de competências nos chefes dos serviços administrativos e bibliotecário);
- Deliberação do Conselho de Gestão n.º 15D/CG/2009;
- «Regulamento da Comissão Pedagógica»;
- «Plano de Criação da Comissão para a Elaboração de Materiais Pedagógicos»;
- «Regulamento do Centro de Estudos de Línguas e Culturas de Macau»;
- Deliberação n.º 26D/CG/2002 (Exigência de habilitações académicas aos professores a tempo integral);
- Deliberação n.º 003R/CG/PES/02 (Regulamento sobre a atribuição de subsídio de formação ao pessoal docente e administrativo);
- Deliberação n.º 14R/CG/PES/2009 (Regulamento sobre a atribuição de subsídio de formação ao pessoal docente e administrativo», versão actualizada;
- Deliberação n.º 21D/CG/2004 (Regulamento sobre a atribuição de prémio monetário aos professores e estudantes que participam em concursos externos em representação do Instituto Politécnico de Macau);
- Deliberação n.º 11D/CG/2002 (Disposição sobre o compadecimento ao serviço em horário fixo e o sistema de assiduidade com *smart card*);
- Deliberação n.º 010S/CG/PES/2009 (Regulamento sobre o horário de trabalho).

\*\*\*

## Parte II: Análise e Fundamentação

### I - Introdução

Para uma melhor compreensão das questões suscitadas nas queixas apresentadas, atente-se às seguintes transcrições:

«(...)

在憲報刊登的批示是一回事，在內部制定規章又是另一回事，到具體執行時再作改動，結果已是面目全非。

(……)

要知道理工是以學年制運作，即從每年9月1日起至翌年8月31日止，而教學人員的離職或退休應在每年的第二學期末前確認，即約3或4月份，因此，理工亦在這段時間之前安排空缺之填補，填補工作必須在9月1日開學前完成；但理工卻要求內部教學人員在9月1日之後1個月內申請晉升，既然空缺已填補，哪裏還有空缺讓內部申請，這明顯代表理工無意晉升內部人員，而內部人員明顯已成為二等公民，按照政府部門的慣常做法，空缺應首先由內部填補，繼而才向外招聘，理工卻反其道而行，其動機令人難以明白。」

「 (……)

理工學院要完善管理及改善運作上的制度，首要條件是必須要實在的嚴格執行和處事，同工要同酬、獎罰要分明、公平對待才能配合完善的管理！如果還是好像現在以『雙重標準』來運作。無論怎樣改善亦都只是『紙上談兵』，永遠沒進步！

(……)

一位副教授曾於五、六年前左右報讀在科大的博士學位，期間學校曾給予他學費的資助，減教學時數，兩年前更向學校要求因需要完成博士論文請假三個月（雖停薪留職但實是沒需教學六個月）。兩年後的今天，他說『不讀』了！

(……)

還有學校對於下屬對上司的電郵公開給其他人，沒請假就

*Comparando com os despachos publicados no Boletim Oficial da RAEM, verifica-se que as disposições dos regulamentos internos não se encontram em conformidade. Para além disso, na execução destes regulamentos, assistiu-se ainda a novas alterações, resultando a final um diploma legal que não encontra nos despachos publicados no BO qualquer correspondência.*

(…)

*É de salientar que o IPM funciona em regime de ano lectivo, ou seja, de 1 de Setembro a 31 de Agosto do ano seguinte. O pedido de demissão ou de aposentação por parte do pessoal docente deve ser entregue até finais do segundo semestre, ou seja, até Março ou Abril, permitindo assim ao IPM encetar os necessários procedimentos a fim de preencher as eventuais vagas, procedimentos esses que deverão estar concluídos antes do início do ano lectivo seguinte. No entanto, para o acesso a categoria de grau superior, o IPM exige ao seu pessoal docente a entrega do respectivo requerimento no prazo de um mês a partir do início do ano lectivo seguinte. Por aquela altura, estando as vagas já eventualmente preenchidas, existiriam ainda assim vagas para a promoção do pessoal docente do IPM? Isto significa, obviamente, que o IPM não tem qualquer intenção de promover o seu pessoal docente, passando este a ser considerado para o efeito «cidadão de segunda classe». De acordo com as formalidades geralmente adoptadas pelos serviços públicos da RAEM, as vagas deverão ser primeiramente preenchidas por pessoal interno e só depois se deverá proceder ao recrutamento externo, caso ainda existam vagas. O IPM inverteu contudo esta ordem, não se alcançando os motivos subjacentes a esta alteração.»*

«(…)

*O IPM necessita aperfeiçoar o seu regime de gestão e melhorar o seu funcionamento. A preocupação fundamental assenta na aplicação rigorosa das normas e regulamentos do IPM, no cumprimento do princípio «salário igual para trabalho igual», na adopção de medidas que recompensem os bons trabalhadores e penalizem os maus trabalhadores e no justo tratamento de todos os trabalhadores. A adopção destas medidas só poderá aperfeiçoar a gestão do IPM! No entanto, caso o IPM continue a funcionar com «critérios duplos», as medidas de aperfeiçoamento adoptadas não passarão da folha de papel e o IPM nunca alcançará qualquer progresso!*

(…)

*Há 5 ou 6 anos, um professor adjunto inscreveu-se num curso de doutoramento ministrado pela Universidade de Ciência e Tecnologia. Durante o período do curso, o IPM atribuiu-lhe um subsídio para o pagamento de propinas e reduziu o seu horário de trabalho. Para além disso, há 2 anos, este professor adjunto solicitou ao IPM uma licença de três meses (para além de ter conseguido a licença sem vencimento, na realidade, este professor não precisou leccionar durante um período de 6 meses). E volvidos dois anos, o mesmo informou repentinamente que «não ia continuar a frequentar o referido curso!»*

(…)

*Para além disso, ao deparar-se com situações irregulares, nomeadamente, com a publicação, por parte dos funcionários, o teor do correio electrónico do respectivo superior hierárquico,*

返了家鄉或外遊，自己上課時沒申報找其他人教授等。這些學校都只是警告吧了！

(……) 」

\*\*\*

根據9月16日第49/91/M號法令的的規定，行政長官（回歸前為總督）為「理工」的監督實體（*entidade tutelar*）。該法令第6條規定：

「一、澳門理工學院受總督監管<sup>9</sup>。

二、監管者<sup>10</sup>有權：

- a) 核准澳門理工學院章程及其人員章程；
- b) 確認任何在組織上的更改，以及課程的設立和撤銷；
- c) 確認年度活動計劃；
- d) 核准年度財政預算案、賬目和報告；
- e) 着令進行認為必需的審查；
- f) 行使法律或章程所賦予的其他權力。」

為此，行政長官有權，亦有義務確保「理工」在合法的框架內運作，同時令「理工」在配合政府施政的前提下開展其教學活動。

雖然在澳門特別行政區成立時透過12月20日第6/1999號行政法規（《政府部門及實體的組織、職權與運作》）第5條及附件五將有關監督權授予社會文化司司長，該條文規定如下：

「一、社會文化司司長在下列施政領域行使職權：

- (一) 教育；
- (二) 衛生；
- (三) 社會工作；
- (四) 文化；
- (五) 旅遊；
- (六) 體育；
- (七) 青年；

*com as ausências de funcionários da RAEM sem a respectiva autorização, ou com a entrega de trabalhos académicos a terceiros sem autorização prévia, o IPM limitou-se a advertir!*

(...)»

\*\*\*

Nos termos do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro, o Chefe do Executivo (o Governador, antes da transferência de poderes) é a entidade tutelar do IPM. Dispõe o artigo 6.º o seguinte:

«1. O Instituto Politécnico de Macau está sujeito à tutela<sup>9</sup> do Governador.

2. À tutela<sup>10</sup> compete:

- a) Aprovar os estatutos do Instituto Politécnico de Macau e do pessoal do mesmo Instituto;
- b) **Homologar todas as alterações orgânicas** e a criação extinção de cursos;
- c) Homologar o plano anual de actividades;
- d) Aprovar o orçamento, contas e relatório anuais;
- e) Mandar proceder às inspecções julgadas necessárias;
- f) Exercer outras competências resultantes da lei ou dos estatutos.»

Para o efeito, o Chefe do Executivo tem o direito e o dever de assegurar que o IPM funcione dentro da legalidade e que desenvolva as suas actividades pedagógicas em conformidade com as linhas de acção governativa da RAEM.

No estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, a respectiva tutela foi atribuída ao Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura através do Regulamento Administrativo n.º 6/1999, de 20 de Dezembro (*Organização, competências e funcionamento dos serviços e entidades públicos*). Nos termos do artigo 5.º e do anexo V do respectivo Regulamento Administrativo:

«1. O Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura exerce as competências nas seguintes áreas da governação:

- 1) **Educação;**
- 2) *Saúde;*
- 3) *Acção social;*
- 4) *Cultura;*
- 5) *Turismo;*
- 6) *Desporto;*
- 7) *Juventude;*

<sup>9</sup> 在法律上的正確表述為「監督」（*tutela*）。

<sup>10</sup> 應為「監督實體」。

<sup>9</sup> O termo correcto em chinês deve ser «監督 (tutela)», em vez de «監管 (supervisão)».

<sup>10</sup> Em chinês deve ser «監督實體».



(八) 社會保障。

二、為着上款的效力，本行政法規附件五所指的部門及實體視乎情況隸屬於社會文化司司長或由其監督。附件五為本行政法規的組成部份。」

「附件五

(第五條第二款所指者)

(……)

(九) 澳門理工學院；

(……)」

但原有權限的實體仍為行政長官，加上若干問題超出上述監督範圍，故宜向行政長官提交本報告。

另外，按照8月14日第10/2000號法律（《澳門特別行政區廉政公署組織法》）第2條的規定，「廉政公署」獨立運作，並向行政長官負責，故在發現行政機關運作出現問題時，應向行政長官提出建議，以便透過適當的途徑糾正違法及違規的情況。

\*\*\*

在處理涉及行政機關的投訴案中，我們發現不少人員忽視監督實體與被監督實體的關係及所適用的法律制度。我們就以「理工」為例。

9月16日第49/91/M號法令第6條規定：

「一、澳門理工學院受總督（今指行政長官）監管（監督）。

二、監管者有權：

- a) 核准澳門理工學院章程及其人員章程；
- b) 確認任何在組織上的更改，以及課程的設立和撤銷；
- c) 確認年度活動計劃；
- d) 核准年度財政預算案、賬目和報告；
- e) 着令進行認為必需的審查；
- f) 行使法律或章程所賦予的其他權力。

(……)」

8) *Segurança social.*

2. *Para efeitos do número anterior, ficam na dependência hierárquica ou tutelar do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, conforme aplicável, os serviços e entidades especificados no Anexo V ao presente regulamento administrativo, e que dele faz parte integrante.»*

«ANEXO V

(a que se refere o n.º 2 do artigo 5.º)

(…)

9) ***Instituto Politécnico de Macau;***

(…)»

**No entanto, a entidade tutelar com competência originária ainda é o Chefe do Executivo. A par disso, algumas das questões relacionadas com o IPM estão fora do âmbito da tutela, devendo-se por isso apresentar o presente relatório ao Chefe do Executivo.**

Para além disso, nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto (Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau), o CCAC funciona como órgão independente e responde perante o Chefe do Executivo. Por isso, quando forem detectadas irregularidades ou ilegalidades no funcionamento da Administração, o CCAC deverá propor ao Chefe do Executivo a correção das mesmas, através dos respectivos meios legais.

\*\*\*

No âmbito do tratamento de queixas relacionadas com a Administração, verificámos que muitos trabalhadores da Administração Pública negligenciam o relacionamento entre a entidade tutelar e a entidade tutelada, bem como o respectivo regime jurídico aplicável. Tomamos o IPM como exemplo.

Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei 49/91/M, de 16 de Setembro:

«1. *O Instituto Politécnico de Macau está sujeito à tutela do Governador (actualmente, do Chefe do Executivo).*

2. *À tutela compete:*

a) *Aprovar os estatutos do Instituto Politécnico de Macau e do pessoal do mesmo Instituto;*

b) **Homologar todas as alterações orgânicas e a criação extinção de cursos;**

c) *Homologar o plano anual de actividades;*

d) *Aprovar o orçamento, contas e relatório anuais;*

e) *Mandar proceder às inspecções julgadas necessárias;*

f) *Exercer outras competências resultantes da lei ou dos estatutos.*

(…)»

如上所述，鑒於行政長官為「理工」的「原始監督實體」，現獲授權人為社會文化司司長，「公署」有義務將在履行職務過程中發現的問題向監督實體作出陳明及建議。

我們先明確監督 (*tutela*) 這個法律制度的基本概念。

1. 「行政監督」以存在兩個不同的實體為前提：「監督實體」與「被監督實體」，其中一個必定為公法人，通常被監督實體為公法人。

「行政監督」有別於其他形式的監管制度：

(1) 首先，在一般情況下，「監督實體」與「被監督實體」屬不同的法人，或不同的單位，此有助於區分同一法人內可能設置的監管機制（內部監管）；

(2) 監督有別於司法監管，後者只能由法院行使；

(3) 監督有別於內部的監管制度：例如受制於許可 (*autorização*) 或核准 (*aprovação*) 的情況。

2. 關於監督的範圍，可從兩個角度考慮：

(1) 針對決定（指由被監督實體作出的決定）內容的監督；

(2) 對合法性的監督。

關於 (1) 項，「監督實體」應審查有關的決定是否適時 (*oportuno*)、適宜 (*conveniente*)，尤其是從行政管理、財政管理、技術管理等角度考慮該決定是否妥當，至於決定是否合法並非重心所在（當然有跡象顯示違法時，亦應作出處理）。

在 (2) 項裏，則考慮有關決定是否符合法律的規定。

傳統的理论將行政監督分成五大類：

#### (a) 整合性監督：

「監督實體」有權對「被監督實體」的行為作出許可或核准。

許可指作出行為前須先獲批准方能行事。

核准是指「被監督實體」可先作出有關行為，但該行為不能發生效力，只有經「監督實體」核准後方能發生效力。簡言之，未獲核准，不能執行有關決定（行為）。

Tal como acima referido, visto que o Chefe do Executivo é a «entidade tutelar competente e original» do IPM e o Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura detém a tutela do IPM por delegação de competências, o CCAC, no cumprimento das suas funções, tem o dever de apresentar as suas sugestões e conclusões sobre os problemas detectados no IPM às entidades tutelares.

Debrucêmo-nos assim, e antes de mais, sobre os conceitos fundamentais do regime jurídico sobre a tutela.

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

A «tutela administrativa» apresenta diferenças de regime quando comparadas com outros regimes de supervisão:

(1) Em primeiro lugar, a «entidade tutelar» e a «entidade tutelada» são pessoas colectivas distintas ou pertencem a órgãos diferentes. Esta característica já a afasta do regime de supervisão estabelecido no interior de uma mesma pessoa colectiva, que configura uma situação de supervisão interna;

(2) A tutela é diferente da supervisão jurídica que só pode ser exercida pelo Tribunal;

(3) Não se confunde a tutela com certos tipos de supervisão interna, tais como a sujeição a autorização ou aprovação.

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

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

(2) visa controlar a legalidade.

Em relação a (1), a entidade tutelar deve indagar se essa decisão é uma decisão oportuna e conveniente, especialmente no âmbito da gestão administrativa, financeira e técnica. A legalidade da respectiva decisão não constitui objecto da tutela (no entanto, face à existência de indícios de ilegalidade, a entidade tutelar deverá ainda proceder ao respectivo tratamento).

Em relação a (2), a entidade tutelar deve apurar se essa decisão está ou não conforme a lei.

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

#### (a) Tutela integrativa:

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

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

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

**(b) 監檢性監督：**

指「監督實體」有權對「被監督實體」的組織及運作作出監察。

**(c) 懲罰性監督：**

指「監督實體」對「被監督實體」享有制裁權，即對後者作出的不規則行為有科處懲罰的權力，這屬於一種紀律性監督。

**(d) 廢止性監督：**

指「監督實體」有廢止由「被監督實體」作出的行為的權力。

**(e) 替代性監督：**

當「被監督實體」不作為時，「監督實體」有權代替其作出應作出的行為（決定）。

\*\*\*

在「行政監督」範圍內實行四大原則：

(1) 監督關係不予推定，只有法律明文規定之情況下方存在監督關係。

(2) 監督的範圍及類型亦以法律明文規定為限，不作推定。

(3) 「監督實體」無權發出命令，但有權制定方向性的指引，藉此約束「被監督實體」的行為及活動空間。

(4) 「被監督實體」可對「監督實體」的決定提出申訴，又或提起行政上訴或司法上訴，只要符合程序性法律所定的各項要件則可。

結論：「監督實體」有義務對「被監督實體」的行為的內容及合法性作出監督，同時確保其在合法性的框架內運作及履行職責。

這才是創立行政監督的真正意義所在。

按照上述之基本概念，我們現在分析「理工」在運作上所出現的各種問題。

\*\*\*

**(b) Tutela inspectiva:**

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

**(c) Tutela sancionatória:**

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

**(d) Tutela revogatória:**

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

**(e) Tutela substitutiva:**

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

\*\*\*

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

(1) A tutela administrativa não se presume, pelo que só existe quando e nos termos em que a lei expressamente a preveja.

(2) O âmbito e as modalidades da tutela administrativa são apenas os que a lei prever e não se presumem.

(3) A entidade tutelar não tem o poder de dar ordens à entidade tutelada mas tem o poder de elaborar orientações sobre os actos e as actividades a desenvolver pela entidade tutelada.

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

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

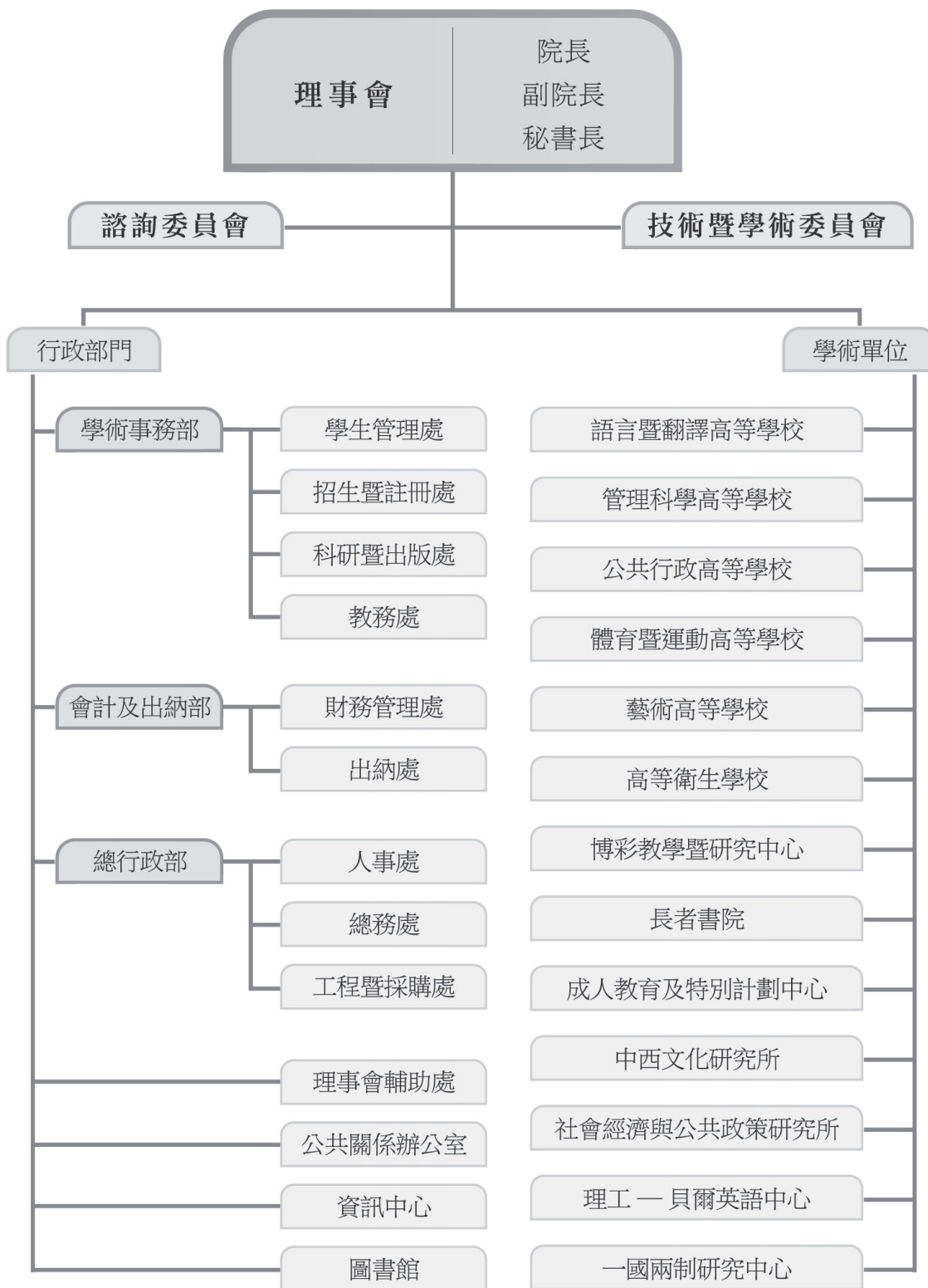
Esta é, de facto, a finalidade do regime da tutela administrativa.

À luz dos conceitos fundamentais acima apresentados, iremos seguidamente analisar as várias questões suscitadas sobre o funcionamento do IPM.

\*\*\*

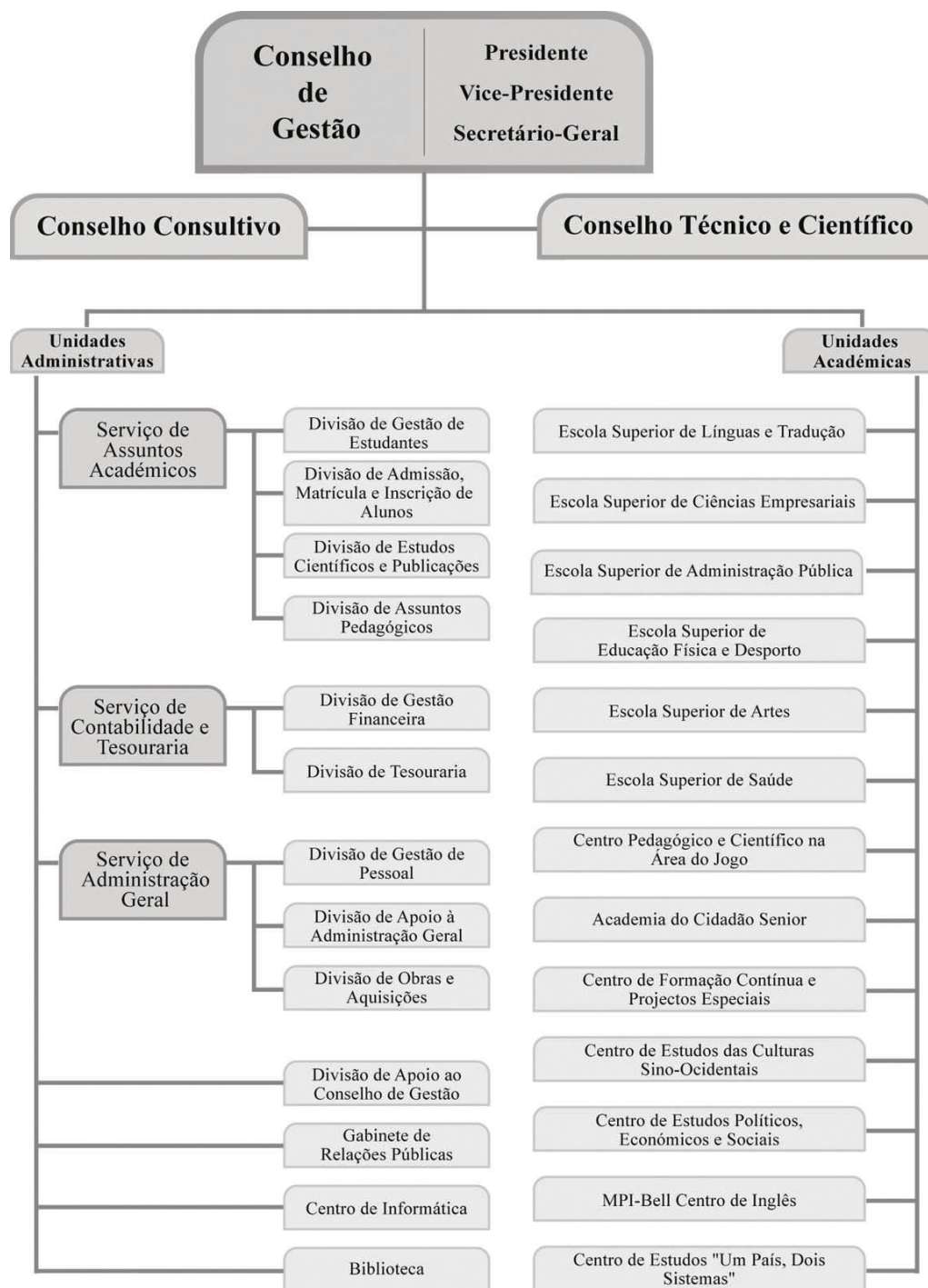
II – 架構設置問題

現時「理工」的法定組織單位設置如下：



**II - Questões orgânicas**

Actualmente, as unidades orgânicas legais do IPM são:



「理工」的組織架構載於經12月6日第469/99/M號訓令核准的《澳門理工學院章程》內。

**一、理事會轄下所設的多個單位與《章程》不符**

我們先看看理事會。嚴格言之，應稱為管理委員會（*Conselho de Gestão*），它是一個決策單位，即「指揮部」，乃「理工」的「靈魂部分」（雖然亦享有一定的執行職能），而

A organização do IPM foi definida nos Estatutos do Instituto Politécnico de Macau, aprovados pela Portaria n.º 469/99/M, de 6 de Dezembro.

**1. As unidades subordinadas ao Conselho de Gestão não estão previstas nos Estatutos do IPM**

Vejamos primeiro o Conselho de Gestão. Em rigor, o Conselho de Gestão deverá corresponder em chinês a «管理委員會». Esta é uma unidade com competência decisória, ou seja, um «comando» ou «núcleo» do IPM (que goza ainda de certas funções executivas). Os Estatutos do IPM, diploma fundamental

作為自治機構的「根本大法」就是其《章程》——它規定理事會由三名成員組成（見《章程》第13條）：

- (1) 院長（由其主持會議）；
- (2) 副院長；
- (3) 秘書長。

理事會掌握下述幾方面的權力：

- (1) 財政及財產管理權；
- (2) 人員聘用權；
- (3) 針對內部單位的存廢權；
- (4) 立章及修章權；
- (5) 對外簽訂協議權。

對於《章程》明確規定的各個單位及運作規則，基本上並非今次分析的對象，若干特殊情況除外。

在審查「理工」送交「公署」的材料及處理有關投訴的過程中，我們發現「理工」領導層先後在「理事會」及「技術暨學術委員會」下設立多個委員會及附屬單位，詳情如下：

desta entidade autónoma, definem que o Conselho de Gestão é composto por três membros (vide o artigo 13.º dos Estatutos do IPM):

- (1) Presidente, que preside ao Conselho de Gestão;
- (2) Vice-presidente; e
- (3) Secretário-geral.

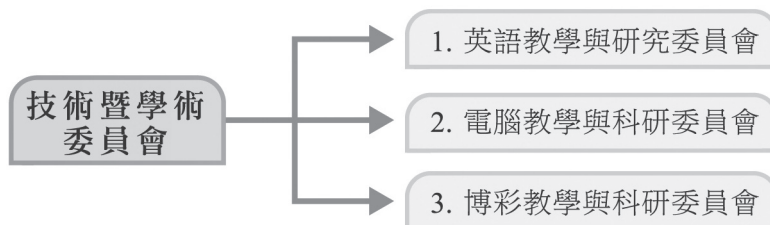
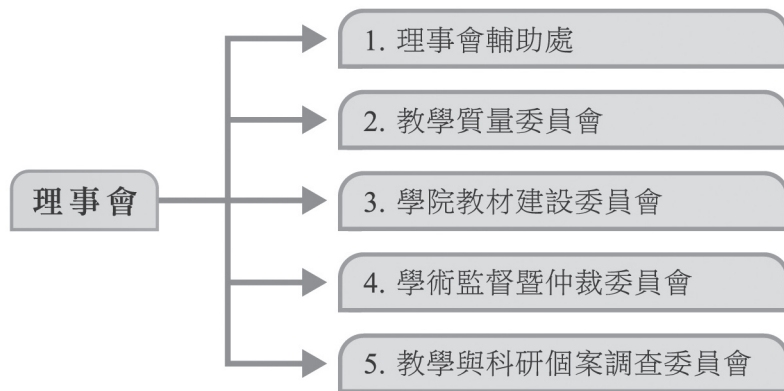
O Conselho de Gestão possui os seguintes poderes:

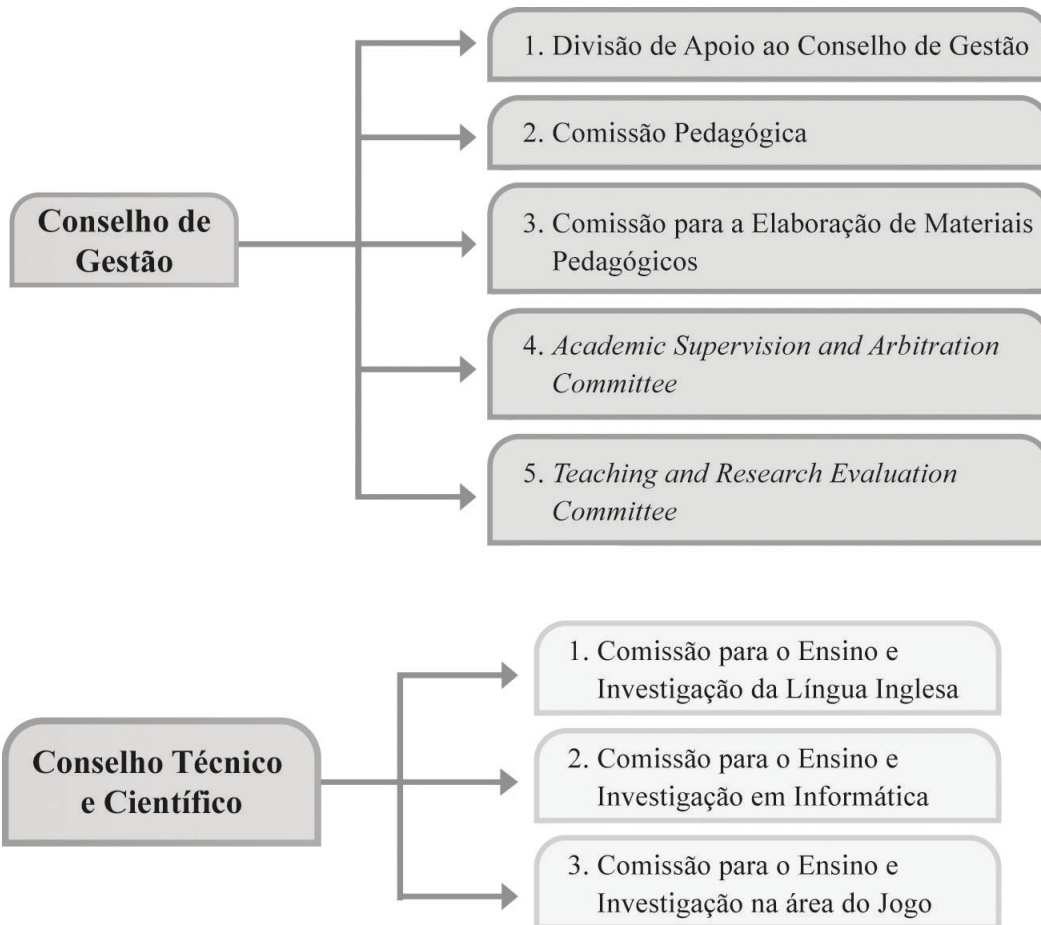
- (1) Poder de gestão financeira e patrimonial;
- (2) Poder de contratação de pessoal;
- (3) Poder de criação e extinção das suas unidades internas;
- (4) Poder de elaboração e revisão dos Estatutos; e
- (5) Poder de celebração de acordos com o exterior.

Em termos gerais, os regulamentos sobre o funcionamento das unidades, já claramente definidas nos Estatutos do IPM, não são objecto de análise no presente relatório, salvo raras excepções.

No decorrer da análise dos materiais enviados pelo IPM e do tratamento das respectivas queixas, verificámos que a direcção do IPM criou várias comissões e subunidades no âmbito do Conselho de Gestão e do Conselho Técnico e Científico.

Apresentam-se de seguida as mesmas:





綜合分析所掌握的資料，我們大致可用下述圖表簡扼地指出各個「新單位」的設立過程、其目的及所存在的問題：

Para uma análise sintética dos materiais disponibilizados ao CCAC, apresentamos o quadro abaixo sobre as várias «unidades novas», designadamente, sobre a sua criação, o seu objectivo e as questões suscitadas sobre cada uma delas.

1. 設立的理據及過程：

	委員會/ 附屬單位	職責	「理工」領導層 所主張的 設立依據	備考 (文件序號)
理事會 下設的 委員會	理事會輔助處	對理事會提供行政和技術支援	第34條	附件1
	教學質量委員會（下稱教質委）	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 對有關課程設置的政策及規程提出建議</li> <li>- 就教學和學習質量和數量上的合適指標提建議</li> <li>- 提議高等課程應達到標準</li> <li>- 對有關改善現有課程及新編課程的建議作出學術評審</li> <li>- 審議學位課程的入學標準及相關事宜</li> </ul>	無載明設立依據，亦無資料顯示曾聽取技學委的意見	附件2及附件3
	學院教材建設委員會（下稱教材委）	<p>為教質委的「分支機構」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 統籌、規劃、管理和監督全院教材建設工作</li> <li>- 制訂學院教材編寫、出版制度及選定教材計劃</li> <li>- 審查教材編寫的預算建議</li> <li>- 審訂各專科和公共學科（英文、電腦、數學、普通話、廣東話）教材建設的工作，及聘任各科教材主編</li> </ul>		附件4

	委員會/ 附屬單位	職責	「理工」領導層 所主張的 設立依據	備考 (文件序號)
理事會 下設的 委員會	學術監督暨仲裁委員會 (下稱仲裁委)	- 可就教學仲裁個案……進行聽課、檢查教學計劃、作業、測驗卷及考試卷之內容。與教學仲裁個案所涉人進行面談或聽證、翻查所涉學生過往的學習表現、翻查所涉教學人員過往的教學表現等。 - 辦理理事會所指派的其他學術範疇內工作 * 「理工」回覆「公署」稱會修改名稱和職能 (附件16)	第14條第2款a) 項及第19條第1款b) 項	附件5至 附件7
	教學與科研個案調查委員會 (下稱調查委)	- 調查及分析教學或科研個案，可就教學個案進行聽課、檢查教學計劃、作業、測驗卷及考試卷之內容，與教學個案所涉人進行面談或聽證，翻查教學個案所涉學生過往的學習表現、翻查教學個案所涉教學人員過往的教學表現等。 - 向理事會遞交教學或科研個案調查報告	未見設立文件 <sup>11</sup>	附件8

### 1. Base legal e processo de criação:

	Comissão/ Subunidade	Competências	Base legal apresentada pela Direcção do IPM	Doc. de ref. <sup>a</sup>
Comissões criadas sob a dependência do Conselho de Gestão	Divisão de Apoio ao Conselho de Gestão	Prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho de Gestão	Artigo 34.º	Anexo 1
	Comissão Pedagógica (adiante designada por CP)	- Emitir pareceres sobre as políticas e o plano de estudos. - Emitir pareceres sobre a definição de indicadores de ensino e de avaliação quantitativa e qualitativa de aprendizagem. - Propor critérios de qualidade para os cursos de ensino superior. - Avaliar as propostas de aperfeiçoamento dos cursos académicos existentes e de criação de novos cursos. - Apreciar os critérios de admissão aos cursos e assuntos relacionados.	Não existe referência à base legal nem foi ouvido o CTC.	Anexos 2 e 3
	Comissão para a Elaboração de Materiais Pedagógicos (adiante designada por CEMP)	Subunidade orgânica da CP - Coordenar, planejar, gerir e supervisionar a elaboração de materiais pedagógicos. - Definir os planos de compilação de materiais pedagógicos, regime de publicação e escolha de materiais pedagógicos. - Verificar as propostas orçamentais para a compilação de materiais pedagógicos. - Apreciar a elaboração de materiais pedagógicos dos cursos curriculares e outros cursos do Instituto (Inglês, Informática, Matemática, Mandarim e Cantonense) e contratar editores de materiais pedagógicos para os diversos cursos.		Anexo 4



	Comissão/ Subunidade	Competências	Base legal apresentada pela Direcção do IPM	Doc. de ref. <sup>a</sup>
Comissões criadas sob a dependência do Conselho de Gestão	<i>Academic Supervision and Arbitration Committee</i> (adiante designada por ASAC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tratar dos processos no âmbito da arbitragem académica. Assistir a aulas, examinar o conteúdo dos planos curriculares, exercícios, testes, exames. Realizar entrevistas ou audiências com as partes envolvidas nos casos de arbitragem relacionados com o ensino, rever a avaliação dos alunos envolvidos e a avaliação pedagógica dos docentes envolvidos, entre outras.</li> <li>- Executar tarefas relacionadas com outras áreas académicas distribuídas pelo Conselho de Gestão.</li> </ul> <p>* Segundo o IPM, a designação e funções desta comissão serão objecto de alteração (Anexo 16).</p>	Alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º	Anexos 5 a 7
	<i>Teaching and Research Evaluation Committee</i> (adiante designada por TREC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investigar e analisar processos no âmbito do ensino e da investigação científica. Assistir a aulas, examinar o conteúdo de planos curriculares, exercícios, testes, exames, e realizar entrevistas ou audiências com interessados, rever a avaliação dos alunos envolvidos e a avaliação pedagógica dos docentes envolvidos, entre outras.</li> <li>- Apresentar relatórios sobre os processos no âmbito do ensino ou da investigação científica ao Conselho de Gestão.</li> </ul>	Não existe referência <sup>11</sup> .	Anexo 8

	委員會 / 附屬單位	職責	「理工」領導層 所主張的設立依據	備考 (文件序號)
技術暨學術委員會下設的委員會	英語教學與研究委員會 (下稱英教委)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 統籌全院英語教學與科研工作</li> <li>2. 制定全院的英語教學與科研之規劃</li> <li>3. 評估英語教學質量</li> <li>4. 對英語教師的學術職位晉升提供建議與諮詢</li> <li>5. 參加新聘英語教師之典試委員會工作並提供學術評價</li> <li>6. 保證澳門理工學院英語五級制教學方案的實施</li> <li>7. 對各教學單位英語課程主任的任命提出建議</li> <li>8. 統籌以學院名義進行的英語競賽活動</li> </ol>	第14條第2款a) 項及第19條第1款b) 項	附件9
	電腦教學與科研委員會 (下稱電腦教委)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 統籌全院電腦教學與科研工作</li> <li>2. 制定全院的電腦教學與科研之規劃</li> <li>3. 評估電腦教學質量</li> <li>4. 對電腦教師的學術職位晉升提供建議與諮詢</li> <li>5. 參加新聘電腦教師之典試委員會工作並提供學術評價</li> <li>6. 對各教學單位電腦相關課程的課程主任的任命提出建議</li> <li>7. 統籌以學院名義進行的電腦競賽活動</li> </ol>	無載明設立依據，亦無資料顯示曾聽取技學委的意見	附件10

<sup>11</sup> 根據第P003/DAP/2006號建議書 (見附件8)，「理事會」根據《章程》第14條第2款d) 項的規定，經聽取技學委的意見，通過《教學與科研個案調查委員會規章》，惟相關內容不足以顯示該文件亦同屬設立調查委員會的文件。

<sup>11</sup> De acordo com a Proposta n.º P003/DAP/2006 (vide o anexo 8), nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 14.º dos Estatutos e ouvido o CTC, o Conselho de Gestão aprovou a *Teaching and Research Evaluation Committee – Terms of Reference*. Todavia, a respectiva proposta não oferece base legal para a criação da TREC.

	委員會 / 附屬單位	職責	「理工」領導層所主張的設立依據	備考 (文件序號)
技術暨學術委員會下設的委員會	博彩教學與科研委員會 (下稱博彩教委)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 制定「理工」的博彩教學與研究發展戰略</li> <li>2. 協調博彩相關學科的教學科研工作</li> <li>3. 審閱有關博彩研究的專案申請書，並向科研委員會提出建議</li> <li>4. 組織實施重大博彩研究專案</li> <li>5. 建立與其他博彩教學與研究機構或個人的合作關係</li> <li>6. 執行理事會委派的其他任務</li> </ol>	無載明設立依據，曾聽取技學委常設委員意見，但無資料顯示曾聽取技學委的意見	附件11

	Comissão/ Subunidade	Competências	Base legal apresentada pela Direcção do IPM	Doc. de ref. <sup>a</sup>
Comissões criadas sob a dependência do Conselho Técnico e Científico	Comissão para o Ensino e Investigação da Língua Inglesa (adiante designada por CEILI)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Coordenar o ensino e a investigação da Língua Inglesa do Instituto.</li> <li>2. Elaborar planos institucionais de desenvolvimento do ensino e investigação da Língua Inglesa.</li> <li>3. Avaliar a qualidade do ensino da Língua Inglesa.</li> <li>4. <u>Dar pareceres no âmbito da progressão na carreira do pessoal docente da Língua Inglesa.</u></li> <li>5. <u>Participar em júris para recrutamento de professores da Língua Inglesa e proceder à sua avaliação académica.</u></li> <li>6. Garantir a implementação do Plano de Proficiência (5 níveis) da Língua Inglesa do IPM.</li> <li>7. <u>Propor a nomeação de coordenadores da Língua Inglesa nas unidades académicas.</u></li> <li>8. Coordenar concursos da língua inglesa, em representação do Instituto.</li> </ol>	Alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 19	Anexo 9
	Comissão para o Ensino e Investigação em Informática (adiante designada por CEII)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Coordenar o ensino e a investigação da Informática do Instituto.</li> <li>2. Elaborar planos institucionais de desenvolvimento do ensino e investigação da Informática.</li> <li>3. Avaliar a qualidade do ensino da Informática.</li> <li>4. <u>Dar pareceres no âmbito da progressão na carreira do pessoal docente de Informática.</u></li> <li>5. <u>Participar em júris para recrutamento de professores de Informática e proceder à sua avaliação académica.</u></li> <li>6. <u>Propor a nomeação de coordenadores de Informática nas unidades académicas.</u></li> <li>7. Coordenar concursos de Informática, em representação do Instituto.</li> </ol>	Não existe referência à base legal nem foi ouvido o CTC.	Anexo 10

	Comissão/ Subunidade	Competências	Base legal apresentada pela Direcção do IPM	Doc. de ref. <sup>a</sup>
Comissões criadas sob a dependência do Conselho Técnico e Científico	Comissão para o Ensino e Investigação na Área do Jogo (adiante designada por CEIAJ)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Definir as estratégias do desenvolvimento do ensino e da investigação na área do jogo.</li> <li>2. Coordenar o ensino e a investigação na área do jogo.</li> <li>3. Avaliar os projectos de investigação na área do jogo e elaborar propostas.</li> <li>4. Organizar e implementar projectos de investigação na área do jogo.</li> <li>5. Estabelecer relações de cooperação com outras instituições e investigadores nesta área.</li> <li>6. Executar as demais tarefas solicitadas pelo Conselho de Gestão.</li> </ol>	Não existe referência à base legal nem foi ouvido o CTC, não obstante terem sido ouvidos os seus membros permanentes.	Anexo 11

2. 「新增單位」的組成：

委員會	組成	備考 (文件序號)
教質委	<p>常任委員：院長（任主席）、副院長、各學校校長、圖書館館長、學術事務部部長、資訊中心主任、教務處處長；</p> <p>每學年委任委員：院長任命三名教授和各學校選出兩名全職教員。</p>	附件3
教材委	<p>主任：由教質委委派；</p> <p>副主任：由主任提名，教質委批准；</p> <p>委員：由學術事務部、圖書館、教務處、科研暨出版處、各高等學校、英教委、電腦教委和普通話教學標準化協調小組推薦，經主任審查提出建議，教質委批准。</p>	附件4
仲裁委	由三位教授組成	附件5
調查委	<p>召集人：由理事會因應個案委任，人選可為相關範疇的學校校長、教學質量委員會委員或教授；</p> <p>委員：由召集人邀請出任；委員應為院內在相關學科領域的資深教學人員，且職級不低於教學與科研個案所涉者。</p> <p>在必要情況下，召集人可邀請校外專家出任委員。</p>	附件8
英教委	<p>主席：屬兼任性質，任期二年；</p> <p>主席助理：可根據主席的提議設立；</p> <p>委員：由各教學單位英語課程主任或一名負責人組成。</p>	附件9
電腦教委	<p>主席：由院長出任；</p> <p>副主席：由委員會委員投票選出；</p> <p>委員：由各教學單位電腦相關課程的主任、資訊中心主任、教務處處長、科研暨出版處處長、澳門旅遊博彩技術培訓中心資訊主管任委員，及兩名由理事會任命的全職教學人員。</p>	附件10
博彩教委	<p>社會經濟與公共政策研究所有關博彩研究人員；</p> <p>理工 —— 新濠博彩及娛樂資訊技術研發中心人員；</p> <p>澳門旅遊博彩技術培訓中心有關人員；</p> <p>理工學院 —— 倫敦大學瑪麗皇后學院資訊系統研究中心有關人員；</p>	附件11

委員會	組成	備考 (文件序號)
博彩教委	資訊中心代表； 理工——BMM 博彩技術檢測中心代表； 管理科學高等學校有關博彩研究的人員； 公共行政高等學校有關博彩研究的人員； 其他相關人員。	

\* \* \*

**2. Composição das novas unidades:**

Comissão	Composição	Doc. de ref. <sup>a</sup>
CP	<b>Membros permanentes:</b> Presidente do Instituto (como presidente), vice-presidente, directores das escolas, bibliotecário, Chefe do Serviço de Assuntos Académicos, Chefe do Centro de Informática, Chefe da Divisão de Assuntos Pedagógicos; <b>Membros nomeados em cada ano académico:</b> três professores coordenadores nomeados pelo Presidente do Instituto e dois docentes a tempo inteiro eleitos pelas diversas escolas.	Anexo 3
CEMP	<b>Director:</b> Nomeado pela CP; <b>Assistente de Director:</b> Nomeado pelo director e aprovado pela CP; <b>Membros:</b> Recomendados pelo Serviço de Assuntos Académicos, Biblioteca, Divisão de Assuntos Pedagógicos, Divisão de Estudos Científicos e Publicações, pelas escolas superiores, pela CEILI, pela CEII e pelo Grupo de Trabalho para o Ensino do Mandarim, apreciados e propostos pelo director, e aprovados pela CP.	Anexo 4
ASAC	Composta por 3 professores.	Anexo 5
TREC	<b>Coordenador:</b> Nomeado pelo Conselho de Gestão. O candidato <b>pode ser director da escola da respectiva área</b> , membro da Comissão Pedagógica ou professor; <b>Membros:</b> Convidados pelo coordenador, devem ser docentes com muita experiência na respectiva área científica, e de categoria não inferior aos indivíduos envolvidos nos projectos de ensino e investigação. Caso necessário, podem ser convidados especialistas de fora pelo coordenador.	Anexo 8
CEILI	<b>Presidente:</b> Em acumulação de funções, pelo um período de dois anos. <b>Assistente do Presidente:</b> Pode ser nomeado sob proposta do Presidente. <b>Membros:</b> Coordenadores ou responsáveis do curso de Língua Inglesa das unidades académicas.	Anexo 9
CEII	<b>Presidente:</b> Presidente do Instituto. <b>Vice-presidente:</b> Eleito por votação dos membros da Comissão. <b>Membros:</b> Coordenadores do curso de Informática das unidades académicas, Chefe do Centro de Informática, Chefe da Divisão de Assuntos Pedagógicos, Chefe da Divisão de Estudos Científicos e Publicações, o responsável pela Informática do Centro Pedagógico e Científico na Área do Jogo, e dois professores a tempo inteiro, nomeados pelo Conselho de Gestão.	Anexo 10
CEIAJ	Pessoal de investigação na área do jogo do Centro de Estudos Políticos, Económicos e Sociais; pessoal do Centro IPM-MELCO de Investigação em Tecnologias de Informação no Jogo e Diversões; respectivo pessoal do Centro de Formação Técnica nas Áreas do Turismo e do Jogo de Macau; respectivo pessoal do Centro de Investigação em Sistemas de Informação MPI-QMUL; representante do Centro de Informática; representante do «BMM-MPI Gaming Technology Testing Centre»; pessoal de investigação na área do jogo da Escola Superior de Ciências Empresariais; pessoal de investigação na área do jogo da Escola Superior de Administração Pública; entre outros.	Anexo 11

\* \* \*

我們先看看「理事會」的情況。

關於「理事會」（管理委員會），《章程》第14條規定：

「一、為確保澳門理工學院的行政、財政和財產的管理，賦予理事會以下權限，尤其是：

a) 聽取技術暨學術委員會及諮詢委員會的意見，訂定澳門理工學院的總體方針和發展計劃；

b) 訂定澳門理工學院的計劃和報告，將之呈交監管機構認可；

c) 訂定澳門理工學院的預算提案，將之呈交監管機構核准；

d) 收取澳門理工學院本身的收入；

e) 根據法律規定，接受給予澳門理工學院的，不會為學院帶來額外負擔的捐贈、遺產和遺贈，並採取一些必要措施，對之加以鞏固；

f) 依法批准轉讓、租賃、設定負擔或設定其他權利，以及當有需要時，批准銷毀被視為不必要或不適合的動產和不動產；

g) 批准購買澳門理工學院運作所需的財物和勞務，包括租賃動產和不動產；

h) 決議澳門理工學院所有員工的取錄及聘任；

i) 決議各學術單位校長和副校長，及各中心及課程主任的任免；

j) 根據法律及澳門理工學院規章的規定，批准以兼職制度在其他教育機構從事教學職務，但需聽取有關學術單位的意見；

k) 批准本章程第三條第二款所指的協約、協議、議定書及合約的簽訂；

l) 議決所有未明確隸屬其他機關的權限而與澳門理工學院正常運作有關的事務。

二、經聽取技術暨學術委員會的意見，理事會還可以：

a) 批准開辦、合併、更改和撤銷各學術單位及其部門和研究中心；

b) 批准開辦、合併、更改和撤銷澳門理工學院各課程；

c) 決議更改澳門理工學院的規章並呈交監管機構認可；

d) 通過澳門理工學院的人事章程和其他內部規章；

Vejamos primeiramente a situação do Conselho de Gestão.

Nos termos do artigo 14.º dos Estatutos:

«1. Ao Conselho de Gestão compete assegurar a gestão administrativa, financeira e patrimonial do IPM e, em especial:

a) Definir, ouvidos o Conselho Técnico e Científico e o Conselho Consultivo, as linhas gerais e os planos de desenvolvimento do IPM;

b) Deliberar sobre os planos e relatórios do IPM e submetê-los à homologação da tutela;

c) Deliberar sobre as propostas de orçamento do IPM e submetê-las à aprovação da tutela;

d) Arrecadar as receitas próprias do IPM;

e) Aceitar, com observância das disposições legais, as doações, heranças e legados feitos a favor do IPM, que não envolvam encargos estranhos à instituição e promover as diligências necessárias à sua consolidação;

f) Autorizar, nos termos legais, a alienação, a oneração, a locação ou a constituição de outros direitos e a destruição, quando for o caso, de bens móveis e imóveis considerados dispensáveis ou inadequados;

g) Autorizar a aquisição de bens e serviços bem como a locação de bens móveis e imóveis necessários ao funcionamento do IPM;

h) Deliberar sobre a admissão e contratação de todo o pessoal do IPM;

i) Deliberar sobre a designação e exoneração dos directores e subdirectores das unidades académicas, coordenadores de centros e de cursos;

j) Autorizar, nos termos da lei e dos regulamentos do IPM, o exercício de funções docentes, em regime de acumulação, noutras instituições de ensino, mediante parecer da respectiva unidade académica;

k) Autorizar a celebração dos convénios, acordos, protocolos e contratos a que se refere o n.º 2 do artigo 3.º dos presentes estatutos;

l) Deliberar sobre todos os assuntos relacionados com o regular funcionamento do IPM que não sejam da expressa competência de outros órgãos.

2. Ouvido o Conselho Técnico e Científico compete, ainda, ao Conselho de Gestão:

a) Aprovar a criação, integração, modificação ou extinção de unidades académicas e seus departamentos, centros de estudos e de investigação;

b) Aprovar a criação, integração, modificação ou extinção dos cursos do IPM;

c) Deliberar sobre as alterações aos Estatutos do IPM e submetê-los à homologação da tutela;

d) Aprovar o Estatuto de Pessoal e outros regulamentos internos;

e) 批准有關澳門理工學院標誌的提案。

f) 訂出澳門理工學院各課程學生所必須繳交的學費，以及報名、考試、補考及其他提供服務的額外費用；

三、理事會可將其部分職權轉授給理事會的成員及澳門理工學院各學術單位及行政部門的領導人員。」

一如上文所述，「理事會」主要是一個決策單位，在運作上一般較簡單，但亦需行政支援，尤其是秘書人員等。為此，「理事會」成立「理事會輔助處」。

\*\*\*

#### (一) 關於理事會輔助處：

《澳門理工學院章程》第34條規定：

「一、各技術——行政部門的組成及其相應權限的界定，由理事會核准的規章制定。

二、如有需要，理事會可在各技術——行政部門內設立附屬單位或各種功能的部門。」

「理事會」於2002年6月17日議決成立輔助處（見附件1），目的為確保對各附屬單位的有效協調。

根據「理事會」第15D/CG/2009號決議（見附件12），「輔助處」由「理事會」領導及管理，故「輔助處」現已非「技術——行政部門」的附屬單位；然而，對於「理事會」根據第34條第2款的規定（如有需要，理事會可在各技術——行政部門內設立附屬單位或各種功能的部門）而設立的非直屬附屬單位，事實上，理事會可因應行政工作需要，並根據《章程》第14條第1款1)項的規定，議決將該「處」改為由「理事會」直接管轄，可能後述方案更能滿足現實的需要。

\*\*\*

#### (二) 關於教質委、教材委、英教委、電腦教委及博彩教委：

按照「理工」領導層的解釋，「理事會」根據《澳門理工學院章程》第14條第1款1)項設立下述單位／委員會：

- (1) 教學質量委員會；
- (2) 學院教材建設委員會；
- (3) 英語教學與研究委員會；

e) Aprovar as propostas relativas aos símbolos do IPM;

f) Fixar propinas devidas pelos alunos dos vários cursos do IPM, bem como, às propinas suplementares relativas a inscrição, realização e repetição de exames e outros actos de prestação de serviços aos alunos.

3. O Conselho de Gestão pode delegar algumas das suas competências nos seus membros e nos responsáveis das unidades académicas e administrativas do IPM.»

Como dispõe a norma acima, o Conselho de Gestão é principalmente uma unidade de decisão e o seu funcionamento é relativamente simples, precisando no entanto de apoio administrativo, nomeadamente de pessoal de secretariado. Daí que tenha sido criada a Divisão de Apoio ao Conselho de Gestão.

\*\*\*

#### (I) Sobre a Divisão de Apoio ao Conselho de Gestão:

Nos termos do artigo 34.º dos Estatutos do Instituto Politécnico de Macau:

«1. A organização dos serviços técnico-administrativos com a consequente definição de competências, é estabelecida em regulamento a aprovar pelo Conselho de Gestão.

2. O Conselho de Gestão pode, sempre que necessário, criar subunidades ou áreas funcionais dos serviços técnico-administrativos.»

Em 17 de Junho de 2002, o Conselho de Gestão deliberou a criação da Divisão de Apoio (vide o anexo 1), com o fim de garantir a coordenação eficaz das diversas subunidades.

Por Deliberação n.º 15D/CG/2009 do Conselho de Gestão (vide o anexo 12), com fundamento no disposto n.º 2 do artigo 34.º (que dispõe que «O Conselho de Gestão pode, sempre que necessário, criar subunidades ou áreas funcionais dos serviços técnico-administrativos»), o Conselho de Gestão passou a dirigir e gerir a Divisão de Apoio, que deixou assim de ser considerada uma subunidade do «serviço técnico-administrativo». Todavia, consideramos que as subunidades não subordinadas directamente ao Conselho de Gestão, poderão passar a ficar na dependência directa deste, por deliberação e sempre que as necessidades a nível administrativo assim o justifiquem, ao abrigo do disposto na alínea l) do n.º 1 do artigo 14.º. Provavelmente, esta será a base legal mais acertada face à realidade do Instituto.

\*\*\*

#### (II) Sobre a CP, a CEMP, a CEILL, a CEII e a CEIAJ:

Segundo a justificação dada pela direcção do IPM, o Conselho de Gestão criou, nos termos da alínea l) do n.º 1 do artigo 14.º dos Estatutos do Instituto Politécnico de Macau, as seguintes unidades/comissões:

- (1) Comissão Pedagógica;
- (2) Comissão para a Elaboração de Materiais Pedagógicos;
- (3) Comissão para o Ensino e Investigação da Língua Inglesa;

(4) 電腦教學與科研委員會；

(5) 博彩教學與科研委員會。

其中「英語教學與研究委員會」、「電腦教學與科研委員會」及「博彩教學與科研委員會」（即後述三個委員會）為「技術暨學術委員會」轄下的專責工作小組，理據為《技術暨學術委員會規章》第6條第1、第4及第5款的規定。

我們就先分析這部分的內容。

「技術暨學術委員會」為一個原創組織（由《章程》規定），在《澳門理工學院章程》（經12月6日第469/99/M號訓令核准）第18條及第19條內明確規定其組成及權限。

《章程》第19條規定：

「一、技術暨學術委員會的權限為：

a) 按照本地區的教育政策，建議澳門理工學院在教育、研究、文化推廣及社會服務方面的工作方針；

b) 對開辦、停辦、更改和撤銷學術單位及課程發表意見；

c) 通過有關修讀、評核、升班及先修科目的規章；

d) 對學位、文憑、學習計劃和學科所發給的同等學歷及認可作出決定；

e) 對在澳門理工學院舉行的錄取和晉階考試的評審團之組成提出建議；

f) 對購置學術、教學及書籍等設備提供意見；

g) 對院長交托予委員會的所有其他事項發表意見；

h) 對澳門理工學院章程和人事章程的修改提出意見；

i) 設立學術獎項。

二、所有屬技術暨學術委員會權限內的事務，必須聽取其意見。

三、技術暨學術委員會受本身規章所管制。」

不難發現，「技術暨學術委員會」為一個諮詢及決定組織，但主要職能仍為諮詢性質，故上引條文a) 項、b) 項、e) 項、f) 項、g) 項及h) 項皆使用下述的詞句：

a) 按照本地區的教育政策，建議澳門理工學院在教育、研究、文化推廣及社會服務方面的工作方針；

(4) Comissão para o Ensino e Investigação em Informática;

(5) Comissão para o Ensino e Investigação na Área do Jogo.

De entre estas, a Comissão para o Ensino e Investigação da Língua Inglesa, a Comissão para o Ensino e Investigação em Informática e a Comissão para o Ensino e Investigação na Área do Jogo (ou seja, as últimas três comissões) são grupos de trabalho especializado criados sob o Conselho Técnico e Científico, ao abrigo dos n.ºs 1, 4 e 5 do artigo 6.º do Regulamento do Conselho Técnico e Científico.

Analisemos primeiro esta matéria.

O Conselho Técnico e Científico é um organismo original (previsto nos Estatutos) e a sua composição e competências encontram-se expressamente previstas nos artigos 18.º e 19.º dos Estatutos do Instituto Politécnico de Macau (aprovado pela Portaria n.º 469/99/M, de 6 de Dezembro).

Nos termos do artigo 19.º dos Estatutos:

«1. Ao **Conselho Técnico e Científico** compete:

a) **Propor**, de acordo com a política educativa do Território, as linhas de acção a desenvolver pelo IPM, nos domínios do ensino, da investigação, da extensão cultural e prestação de serviços à comunidade;

b) **Dar parecer** sobre as propostas de criação, supressão, alteração e extinção de unidades académicas, bem como de cursos do IPM;

c) **Aprovar** os regulamentos de frequência, avaliação, transição de ano e precedências;

d) **Decidir** sobre equivalências e reconhecimentos de graus, diplomas, planos de estudos e disciplinas;

e) **Propor** a constituição de júris de provas que tenham lugar no IPM para a admissão e progressão na carreira académica;

f) **Dar parecer** sobre a aquisição de equipamento científico, pedagógico e bibliográfico;

g) **Pronunciar-se** sobre qualquer outro assunto que lhe seja submetido pelo Presidente;

h) **Emitir pareceres** sobre alterações aos Estatutos do IPM e do respectivo Estatuto Pessoal;

i) Instituir prémios escolares.

2. **A audição do Conselho Técnico e Científico é obrigatória em todas as matérias da sua competência.**

3. **O Conselho Técnico e Científico rege-se por regulamento próprio.»**

Não é difícil verificar que o Conselho Técnico e Científico é um organismo consultivo e decisório, mas as suas competências assumem principalmente natureza consultiva. Daí que tenham sido utilizadas, nas alíneas a), b), e), f), g) e h) do artigo acima citado, as seguintes expressões:

a) **Propor**, de acordo com a política educativa do Território, as linhas de acção a desenvolver pelo IPM, nos domínios do ensino, da investigação, da extensão cultural e prestação de serviços à comunidade;

- b) 對開辦、停辦、更改和撤銷學術單位及課程發表意見；
- e) 對在澳門理工學院舉行的錄取和晉階考試的評審團之組成提出建議；
- f) 對購置學術、教學及書籍等設備提供建議；
- g) 對院長交托予委員會的所有其他事項發表意見；
- h) 對澳門理工學院章程和人事章程的修改提出意見；

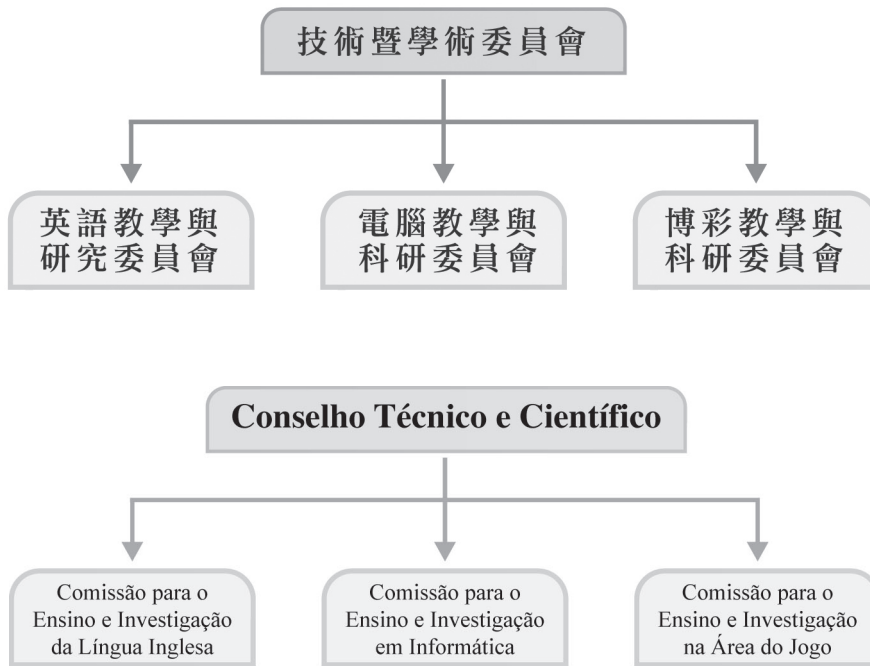
惟該條文的c) 項、d) 項及i) 項所使用的字眼則跟上述各項有所不同，因為「技術暨學術委員會」在c) 、d) 及i) 項所述及的事宜上享有決定權，該條文對此已作明確及清晰的闡述。

現在看看「理工」領導層如何執行上引條文。

- b) *Dar parecer sobre as propostas de criação, supressão, alteração e extinção de unidades académicas, bem como de cursos do IPM;*
- e) *Propor a constituição de júris de provas que tenham lugar no IPM para a admissão e progressão na carreira académica;*
- f) *Dar parecer sobre a aquisição de equipamento científico, pedagógico e bibliográfico;*
- g) *Pronunciar-se sobre qualquer outro assunto que lhe seja submetido pelo Presidente;*
- h) *Emitir pareceres sobre alterações aos Estatutos do IPM e do respectivo Estatuto Pessoal;*

No entanto, expressões diferentes foram empregadas nas alíneas c), d) e i) deste artigo, demonstrando o direito de decisão do Conselho Técnico e Científico.

Vejamus de seguida como a direcção do IPM executa o artigo acima citado.



如果目的是將工作細化，由專責小組完成討論及上呈予「技術暨學術委員會」議決，然後形成一個最後的意見，再上呈「理事會」議決，上述的設置無大問題，但現實並非如此，而是在不明白《章程》所定規則的情況下自行改變有關規定。

首先關於「英教委」，由「理事會」為其制定的《運作辦法》所規管，其中的內容包括：

- 「1. 統籌全院英語教學與科研工作；

Desde que seja discutida por grupo especializado e submetida primeiro à deliberação do Conselho Técnico e Científico e, em seguida, à deliberação do Conselho de Gestão, a criação da estrutura acima referida, que tem por objectivo a especialização de trabalhos, não apresenta qualquer problema. Contudo, este não é o procedimento adoptado na realidade, uma vez que o IPM, por iniciativa própria, procedeu à alteração dos diplomas legais em desrespeito das disposições consagradas nos seus Estatutos.

Em primeiro lugar, quanto à CEILI, de acordo com a Solução sobre a Organização e o Funcionamento da Comissão para o Ensino e Investigação da Língua Inglesa, elaborado pelo Conselho de Gestão, estipula-se o seguinte:

- «1. Coordenar o ensino e a investigação da Língua Inglesa do Instituto;



2. 制定全院的英語教學與科研之規劃；
3. 評估英語教學質量；
4. 對英語教師的學術職位晉升提供建議與諮詢；
5. 參加新聘英語教師之典試委會工作並提供學術評價；
6. 保證「澳門理工學院」英語五級制教學方案的實施；
7. 對各教學單位英語課程主任的任命提出建議；
8. 統籌以學院名義進行的英語競賽活動。

**組成：**

1. 主席一人，屬兼任性質，任期二年；
2. 可根據主席的提議設主席助理一職；
3. 委員由各教學單位英語課程主任或一名負責人組成；
4. 秘書工作由教務處提供。

**主席任職資格及產生辦法：**

1. 具相關領域博士學位；
2. 在英語教學科研領域具有較高的學術造詣；
3. 最近五年在中外核心期刊發表論文至少五篇；
4. 相關專業教學不少於五年；
5. 擔任課程主任或以上職位不少於四年；
6. 主席從院內教學人員中公開招聘產生，由教務處辦理，院務委員會審議，理事會通過。

**待遇：**

1. 主席待遇相當於教授加一百四十薪俸點；
2. 主席助理相當於副教授或以上，加一百一十薪俸點。

**2. Elaborar planos institucionais de desenvolvimento do ensino e investigação da Língua Inglesa;**

3. Avaliar a qualidade do ensino da Língua Inglesa;
4. Dar pareceres no âmbito da progressão na carreira do pessoal docente da Língua Inglesa;
5. Participar em júris para recrutamento de professores da Língua Inglesa e proceder à sua avaliação académica;
6. Garantir a implementação do Plano de Proficiência (5 níveis) da Língua Inglesa do IPM;
7. Propor a nomeação de coordenadores da Língua Inglesa nas unidades académicas;
8. *Coordenar concursos da língua inglesa, em representação do Instituto.*

**Composição:**

1. *Um presidente, em acumulação de funções, pelo período de dois anos;*
2. *Pode ser criado o lugar de assistente do presidente, sob proposta deste;*
3. *Membros são compostos por coordenador ou responsável do curso de Língua Inglesa das unidades académicas;*
4. *Os serviços de secretariado são fornecidos pela Divisão de Assuntos Pedagógicos.*

**Habilitações académicas para o exercício do cargo de presidente e critérios de selecção:**

1. *Grau de doutor;*
2. *Conhecimento elevado na área do ensino e da investigação científica da Língua Inglesa;*
3. *Publicação de, pelo menos, cinco dissertações nos periódicos principais da China e noutros países nos últimos cinco anos;*
4. *Experiência de ensino na respectiva área profissional por período não inferior a cinco anos;*
5. *Exercício de funções de coordenador de curso ou cargo superior por período não inferior a quatro anos;*
6. *O presidente é escolhido, por concurso público, de entre o pessoal docente do IPM. Os respectivos procedimentos legais são levados a cabo pela Divisão de Assuntos Pedagógicos e a escolha será apreciada e aprovada pela Comissão de Assuntos do Instituto e pelo Conselho de Gestão, respectivamente.*

**Remuneração:**

1. *A remuneração do presidente é equivalente à remuneração do professor coordenador, acrescido do montante correspondente ao índice 140 da tabela indiciária;*
2. *A remuneração do assistente do presidente é equivalente à remuneração do professor adjunto (ou superior), acrescido do montante correspondente ao índice 110 da tabela indiciária.*

運作：

1. 每月至少召開一次會議；
2. 每半年向理事會呈交書面教學科研評估報告；
3. 每年向學術暨技術委員會口頭報告一次並呈交書面總結年度報告。

(……) 」

既然「技術暨學術委員會」本身無決定權，其下設的專責小組 / 委員會當然亦無這方面的權力。從另一角度言之，小組的權力超出「技術暨學術委員會」的權力範圍，而且有過之無不及，實為違法設置及規定。

\*\*\*

## 第二，關於「電腦教學與科研委員會」：

與上述「英語教學與研究委員會」的情況相同，《電腦教學與科研委員會組織及運作辦法》內有關職責的部分規定，該委員會主要負責：

1. 統籌全院電腦教學與科研工作；
2. 制定全院的電腦教學與科研之規劃；
3. 評估電腦教學質量；
4. 對電腦教師的學術職位晉升提供建議與諮詢；
5. 參加新聘電腦教師之典試委員會工作並提供學術評價；
6. 對各教學單位電腦相關課程的課程主任的任命提出建議；
7. 統籌以學院名義進行的電腦競賽活動。

\*\*\*

「博彩教學與科研委員會」亦與上述兩個委員會面對同樣的違章問題。

對此，「理工」領導層作出下述的解釋：「理事會根據《章程》第14條第1款1)項之規定，設立教質委、教材委、英教委、電腦教委及博彩教委；後述三個委員會『實為技術暨學術委員會按該委員會規章第6條第1、第4和第5款所成立的專責工作小組』」（見附件13第5頁第6部分，4頁第4部分第3點）。

我們看看事實是否如此。

**Funcionamento:**

1. Reúne-se pelo menos uma vez por mês;
2. Apresenta, por escrito, ao Conselho de Gestão, um relatório semestral de avaliação do ensino e da investigação;
3. Apresenta, oralmente e por escrito, ao Conselho Técnico e Científico um relatório anual.

(...)

Como o Conselho Técnico e Científico não tem poder de decisão, os grupos/comissões especializados na sua dependência, naturalmente, também não o têm. Por outro lado, a competência dos grupos especializados já extravasa em muito a competência do CTC, pelo que a criação dos grupos bem como as disposições constantes nos seus regulamentos constituem, no fundo, uma violação à lei.

\*\*\*

## Debrucêmo-nos, em segundo lugar, sobre a Comissão para o Ensino e Investigação em Informática.

Tal como para a Comissão para o Ensino e Investigação da Língua Inglesa, a Solução sobre a Organização e o Funcionamento da Comissão para o Ensino e Investigação em Informática dispõe que, no que respeita a competências, a Comissão é responsável principalmente por:

1. *Coordenar o ensino e a investigação da Informática no Instituto;*
2. *Elaborar planos institucionais de desenvolvimento do ensino e investigação da Informática;*
3. *Avaliar a qualidade do ensino da Informática;*
4. *Dar pareceres no âmbito da progressão na carreira do pessoal docente de Informática;*
5. *Participar em júris para recrutamento de professores de Informática e proceder à sua avaliação académica;*
6. *Propor a nomeação de coordenadores de Informática nas unidades académicas;*
7. *Coordenar concursos de Informática, em representação do Instituto.*

\*\*\*

Tal como as duas comissões acima referidas, a Comissão para o Ensino e Investigação na Área do Jogo também enfrenta o mesmo problema de violação dos Estatutos.

Face a esta situação, a seguinte justificação foi avançada pela direcção do IPM: «Nos termos da alínea l) do n.º 1 do artigo 14.º dos Estatutos, o Conselho de Gestão criou a CP, a CEMP, a CEILI, a CEII e a CEIAJ. As últimas três comissões “são grupos de trabalho especializado criados pelo Conselho Técnico e Científico nos termos dos n.ºs 1, 4 e 5 do artigo 6.º do regulamento desta Comissão”» (vide a parte 6 da página 5 e o ponto 3 da parte 4 da página 4 do anexo 13).

Vejam se tal justificação corresponde à verdade.

《技術暨學術委員會規章》（下稱《技學委規章》）第6條規定（見附件14）：

「一、委員會以全會方式運作，下設常設委員會，由各學校分別選派一名代表組成；亦可成立專責工作小組，對全會交托的學術、教學及教師事務等特別事項發表意見。

(……)

四、專責工作小組會議由組長主持，組長由主席或由主席委任小組成員擔任。

五、專責工作小組會議由組長按需要訂定日期舉行，會議建議由絕對多數票通過，並須由全會通過。」

如上所述，根據「教質委」、「教材委」、「英教委」、「電腦教委」及「博彩教委」五個委員會的職責，該等委員會雖無直接參與教學及科研工作，但「教質委」、「教材委」、「英教委」、「電腦教委」實際上均負責監督、統籌全院教學及研究活動層面的工作，而「博彩教委」則負責制定學院的博彩教學與研究發展戰略及協調博彩相關學科的教學科研工作。

在此情況下，由於該等委員會的職能並不屬於《章程》第14條第1款b)項至1)項所指的單純涉及「行政、財政及財產」的管理範疇，故「理工」不能以《章程》第14條第1款1)項作為設立該五個委員會的法律依據。

另一方面，《章程》第14條第1款a)項和第2款亦規定：

「一、為確保澳門理工學院的行政、財政和財產的管理，賦予理事會以下權限，尤其是：

a) 聽取技術暨學術委員會及諮詢委員會的意見，訂定澳門理工學院的總體方針和發展計劃；

(……)

二、經聽取技術暨學術委員會的意見，理事會還可以：

a) 批准開辦、合併、更改和撤銷各學術單位及其部門和研究中心；

b) 批准開辦、合併、更改和撤銷澳門理工學院各課程；

c) 決議更改澳門理工學院的規章並呈交監管機構認可；

Nos termos do artigo 6.º do Regulamento do Conselho Técnico e Científico (adiante designado por Regulamento do CTC) (vide o anexo 14):

«1. A Comissão funciona em plenário e compreende comissões permanentes constituídas por um representante designado por cada escola. Podem ser constituídos grupos de trabalho especializados que se pronunciam sobre assuntos particulares confiados pelo plenário, nomeadamente assuntos académicos, pedagógicos e docentes, entre outros.

(…)

4. As reuniões dos grupos de trabalho especializado serão presididas pelos chefes dos grupos. Os cargos de chefes dos grupos serão assumidos pelo presidente ou membros dos grupos designados pelo presidente.

5. As datas das reuniões serão fixadas pelos chefes dos grupos de trabalho especializado sempre que se entender necessário. As propostas apresentadas nas reuniões serão aprovadas por maioria absoluta e em plenário.»

Face às competências atribuídas às cinco comissões acima referidas, nomeadamente a CP, a CEMP, a CEILI, a CEII e a CEIAJ, verifica-se que, na prática, todas estas comissões não participam directamente no ensino e na investigação científica. No entanto, a CP, a CEMP, a CEILI e a CEII são responsáveis por supervisionar e coordenar o ensino e a investigação no Instituto, enquanto que a CEIAJ é responsável por definir estratégias de desenvolvimento do ensino e da investigação na área do jogo.

Nesta circunstância, estas comissões não possuem competências de gestão «administrativa, financeira e patrimonial», nos termos das alíneas b) a l) do n.º 1 do artigo 14.º dos Estatutos, pelo que o IPM não pode justificar a criação das cinco comissões com a alegação de que as mesmas são necessárias para se levar a cabo a competência prevista no estipulado na alínea l) do n.º 1 do artigo 14.º dos Estatutos.

Por outro lado, nos termos da alínea a) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 14.º dos Estatutos:

«1. Ao Conselho de Gestão compete assegurar a gestão administrativa, financeira e patrimonial do IPM e, em especial:

a) Definir, ouvidos o Conselho Técnico e Científico e o Conselho Consultivo, as linhas gerais e os planos de desenvolvimento do IPM;

(…)

2. Ouvido o Conselho Técnico e Científico compete, ainda, ao Conselho de Gestão:

a) Aprovar a criação, integração, modificação ou extinção de unidades académicas e seus departamentos, centros de estudos e de investigação;

b) Aprovar a criação, integração, modificação ou extinção dos cursos do IPM;

c) Deliberar sobre as alterações aos Estatutos do IPM e submetê-los à homologação da tutela;

d) 通過澳門理工學院的人事章程和其他內部規章；

e) 批准有關澳門理工學院標誌的提案；

f) 訂出澳門理工學院各課程學生所必須繳交的學費，以及報名、考試、補考及其他提供服務的額外費用。

(……) 」

「理事會」就涉及「理工」的總體方針和發展計劃的事宜，以及有關學術事務方面作出審批，必須先聽取「技學委」的意見。

然而，無資料顯示理事會在批准設立上述委員會之前曾聽取「技學委」的意見（「英教委」除外），即使「理工」認為該等委員會的設立屬行使《章程》第14條第2款所賦予的權限，有關程序亦存有形式上的瑕疵。

事實上，根據《章程》第14條第2款a) 項及b) 項之規定，「理事會」雖然有權批准創辦、合併、更改和撤銷「各學術單位及其部門和研究中心」及「理工學院各課程」，但五個委員會的實際職責（「教質委」有權審閱各學校的教學質量報告，就設定教學或學習上的質量或數量指標提出建議，以及對課程設置的政策及規程提出建議、審議入學標準及監督課程的合適程度；「教材委」則負責統領和監督全院教材方面的所有事務等工作；「英教委」及「電腦教委」分別負責統籌、制定及評估全院英語和電腦學科的教學科研工作；「博彩教委」則負責制定及協調全院博彩相關學科的教學科研工作）明顯超越單一學術單位、研究中心或課程所具備的職能，其職能涵蓋「理工」各個或多個學術單位及課程。因此，上述五個委員會的屬性當然不屬《章程》所指的具有「個別性」的學術單位。

基此，《章程》第14條第2款亦不能作為設立上述五個委員會的法律依據。

有必要指出的是：

- 「教質委」就教學質量及課程管理等方面所負責的工作；

- 「教材委」就統籌教材事務所承擔的工作；

- 「英教委」、「電腦教委」和「博彩教委」負責制定及協調全院英語、電腦和博彩相關學科的教學科研工作。

*d) Aprovar o Estatuto de Pessoal e outros regulamentos internos;*

*e) Aprovar as propostas relativas aos símbolos do IPM;*

*f) Fixar propinas devidas pelos alunos dos vários cursos do IPM, bem como, às propinas suplementares relativas a inscrição, realização e repetição de exames e outros actos de prestação de serviços aos alunos.*

(...)

Quanto aos assuntos relacionados com as linhas gerais e os planos de desenvolvimento do IPM e com a aprovação dos assuntos académicos, o Conselho de Gestão é obrigado a ouvir o CTC.

Todavia, **não há informação de que o Conselho de Gestão tenha ouvido o CTC antes de autorizar a criação das referidas comissões (exceptuando-se a CEILI). Mesmo que o IPM considere que a criação destas comissões foi efectuada ao abrigo do n.º 2 do art.º 14.º dos Estatutos, estaremos perante um vício de forma do respectivo procedimento.**

De facto, embora o Conselho de Gestão tenha o poder de aprovar a criação, integração, modificação ou extinção de «unidades académicas e seus departamentos, centros de estudos e de investigação e os cursos do IPM», nos termos das alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 14.º dos Estatutos, as verdadeiras competências das cinco comissões (A CP tem o poder de apreciar os relatórios sobre a qualidade do ensino nas escolas, emitir pareceres para a definição de indicadores de ensino e de avaliação quantitativa e qualitativa de aprendizagem e propor critérios de qualidade para os cursos de ensino superior, emitir pareceres sobre as políticas e os planos de estudos, apreciar os critérios de admissão e supervisionar os critérios de qualidade dos cursos superiores. A CEMP é responsável por coordenar e supervisionar todos os assuntos relacionados com os materiais pedagógicos do Instituto. A CEILI e a CEII são responsáveis por coordenar, definir e avaliar o ensino e a investigação científica da Língua Inglesa e da Informática do Instituto, respectivamente. A CEIAJ é responsável por definir e coordenar o ensino e a investigação científica na área do jogo do Instituto) extravagam as atribuições de uma simples unidade académica ou centro de investigação, abrangendo, neste caso, as atribuições conferidas a diferentes entidades académicas responsáveis pela organização de diferentes cursos do Instituto Politécnico de Macau. Daí que as cinco comissões acima mencionadas não possam ser obviamente consideradas unidades académicas independentes, nos termos dos Estatutos do IPM.

Pelo exposto, o n.º 2 do artigo 14.º dos Estatutos não pode ser citado como base legal para a criação dessas comissões.

É necessário realçar que:

- A CP é responsável por trabalhos relacionados com a gestão da qualidade do ensino e dos cursos;

- A CEMP encarrega-se de trabalhos relacionados com a ordenação dos materiais pedagógicos;

- A CEILI, a CEII e a CEIAJ são responsáveis por definir e coordenar o ensino e a investigação científica da Língua Inglesa, da Informática e da área do jogo.

不難發現：

(1) 這些職能均觸及「技學委」及「教學委」<sup>12</sup>的法定權限〔見《章程》第19第1款b)項及f)項，第28條第1款a)項至c)項及e)項〕；

(2) 至於「英教委」及「電腦教委」對英語/電腦教師的學術職位晉升提供建議與諮詢；參加新聘英語/電腦教師之典試委員會工作並提供學術評價；對各教學單位英語課程主任的任命提出建議的職能，則觸及各學術單位的校長/主管及相應「教學委」的法定權限〔《章程》第25條d)項、第28條第1款h)項及i)項〕。

因此，即使「理事會」在議決設立上述五個委員會之前曾聽取「技學委」的意見，但「理事會」絕對不能以「一次過」的決議「更改」《章程》就「理工」各管理機關、學術單位，以及學術單位的「教學委」所訂立的權限，試問這些委員會設立後，對於已交由上述五個委員會負責又同屬教學和研究範疇事務的工作，「理工」如何確保「理事會」就「個別」事宜上作出決定前依法〔第19條第2款；第28條第1款a)項〕聽取「技學委」和「教學委」的意見？

因此，「理事會」這種做法，無疑從實質層面以全院某學科（如英語、電腦、博彩教學研究）的教學、教材等橫向層面將立法者所建立的縱向決策機制（「技學委」向「理事會」提

Face ao disposto, não é difícil concluir que:

(1) Estas funções correspondem às competências legais do CTC e da CPC<sup>12</sup> [alíneas b) e f) do n.º 1 do artigo 19.º, alíneas a) a c) e e) do n.º 1 do artigo 28.º dos Estatutos];

(2) Quanto à CEILI e CEII, as funções de emissão de pareceres sobre a progressão na carreira do pessoal docente da Língua Inglesa/Informática, de participação nos júris para recrutamento de professores da Língua Inglesa/Informática e respectiva avaliação académica, de apresentação de propostas para a nomeação de coordenadores da Língua Inglesa/Informática nas unidades académicas, correspondem às competências legais dos directores e das Comissões Pedagógico-Científicas das diferentes escolas. [vide alínea d) do artigo 25.º e alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 28.º dos Estatutos].

Por isso, mesmo que o Conselho de Gestão do IPM tivesse ouvido o Conselho Técnico e Científico antes de deliberar sobre a criação das cinco comissões acima mencionadas, **o Conselho de Gestão não poderia de maneira nenhuma «alterar», por mera deliberação, as competências dos órgãos de gestão das unidades académicas e da Comissão Pedagógico-Científica das unidades académicas do IPM, estipuladas nos Estatutos. Após a criação dessas comissões que lidam com assuntos de natureza pedagógica, é importante saber como é o que o IPM irá assegurar o estrito cumprimento das disposições legais [de acordo com o n.º 2 do artigo 19.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 28.º], que exigem a audição do CTC e do CPC antes da tomada de qualquer decisão, por parte do Conselho de Gestão, sobre os assuntos acima referidos.**

**Assim, tendo o Conselho de Gestão permitido que as respectivas comissões decidissem sobre os assuntos relacionados com o ensino e os materiais pedagógicos de determinadas disciplinas do IPM (como por exemplo, o inglês, a informática e o estudo da área do jogo), tal situação veio alterar substancialmente os mecanismos de decisão do Instituto inicialmente definidos pelo**

<sup>12</sup> 「理工」《章程》第28條就規定設立「教學委」的內容：

「一、教學暨學術委員會的權限為：

- a) 對具有教學性質的事宜提出建議及意見；
  - b) 對課程的運作提供意見，及提交有關課程的設立、更改或撤消的建議書；
  - c) 對有關修讀、評核、升班及先修科目的規章提出意見；
  - d) 對教學培訓活動作出建議；
  - e) 制定課程規章草案或修訂現有的規章，並將之呈交校長以便提出意見；
  - f) 提交關於每一課程或項目的每年工作計劃和報告方案，及財政預算提案；
  - g) 對在其他高等教育機構完成的科目之同等學歷申請提供意見；
  - h) 協調評核各教師的教學工作；
  - i) 對聘任教師提出意見；
  - j) 每年編排分配教師的工作；
  - k) 建議與其他公共及私人機構合辦活動。
- 二、教學暨學術委員會受本身規章管制。」

<sup>12</sup> O artigo 28.º dos Estatutos do IPM regula a criação da CPC:

“1. Compete à Comissão Pedagógico-Científica:

- a) Fazer propostas e dar parecer sobre assuntos de natureza pedagógica;
  - b) Dar parecer sobre os cursos em funcionamento e apresentar propostas de criação, alteração ou extinção de cursos;
  - c) Dar parecer sobre os regulamentos de frequência, avaliação, transição de ano e precedências;
  - d) Propor acções de formação pedagógica;
  - e) Elaborar os projectos de regulamentos dos cursos ou rever os já existentes e sujeitá-los a parecer do director;
  - f) Apresentar, relativamente a cada curso ou programa, o projecto de plano e relatório anual de actividades, bem como a proposta de orçamento;
  - g) Dar parecer sobre pedidos de equivalências das disciplinas feitas noutras instituições de ensino superior;
  - h) Coordenar a avaliação do desempenho pedagógico dos docentes;
  - i) Emitir parecer sobre a contratação de docentes;
  - j) Organizar a distribuição anual do serviço docente;
  - k) Propor acções de colaboração com entidades públicas e privadas.
2. A Comissão Pedagógico-Científica rege-se por regulamento próprio.”

出意見、「理事會」議決；「教學委」向校長提出意見、校長向「理事會」提出建議、「理事會」議決）實質性地修改，尤其是相關委員會的成員並非由身為「技學委」或「教學委」的委員出任，變相剝奪彼等參與討論及就院方學術和研究事務發表意見的權利和義務，故相關委員會亦不能視作「技學委」或「教學委」的內部工作小組；另外，《章程》無規定「技學委」及「教學委」可將立法者賦予的職權放棄，而「理事會」亦僅可將職權轉授給「理事會的成員及澳門理工各學術單位及行政部門的領導人員」（《章程》第14條3款）。

總括而言，「理事會」以設立不同類型委員會的名義而分享「技學委」及「教學委」的法定權限，變相修改了《章程》，而這種修改並非僅局限於規範學院的內部運作，而是重新修訂「理工」組織架構的工程，故即使「理工」認為有必要對《章程》作出修改，根據9月16日第49/91/M號法令第6條第2款a)項及《章程》第14條第2款c)項的規定，仍須將《新章程》呈報監管實體認可/核准，然後在《澳門特別行政區公報》第一組公布，方符合依法行政的要求。

\*\*\*

### (三) 關於「仲裁委」及「調查委」：

(1) 根據「理工」第P021/DAP/2007號建議書所載，「理事會」在2007年5月28日批准成立「仲裁委」，並通過《學術監督暨仲裁委員會規章》，該委員會的職責為「仲裁教學或科研個案」及「辦理理事會所指派的其他學術範疇內工作」（見附件5），但該建議書無載明成立「仲裁委」及通過該委員會規章的法律依據。

(2) 2009年10月29日，「仲裁委」主任委員撰寫第P54/ASAC/2009號建議書，指出「仲裁委」在過去兩年「共審理了多個有關教師職稱晉升之申訴案件及教師學歷評審案件。此外，也為學院升格大學所面對的學術發展問題，包括制訂和修訂有關規章提出不少建議和意見」，為了更好發揮「理事會」在9月11日議決「仲裁委」有關「學術評審」和「學術仲裁」功能，建議將「仲裁委」「納入學院機構編制序列，由學術

legislador (o CTC dá parecer ao Conselho de Gestão e este delibera; a CPC dá parecer aos directores das escolas, e estes últimos propõem recomendações ao Conselho de Gestão, que delibera). Tendo em conta que as respectivas comissões não são constituídas por membros do CTC ou da CPC, estes são, de forma dissimulada, privados do direito de participar nas reuniões e de emitir opiniões sobre os assuntos relacionados como o ensino e a investigação do Instituto. Por este motivo, as respectivas comissões não podem ser consideradas grupos de trabalho internos do CTC ou da CPC. Para além disso, não está previsto nos Estatutos que o CTC e a CPC possam renunciar às competências concedidas pelo legislador, enquanto que o Conselho de Gestão só pode delegar algumas das suas competências nos «seus membros e nos responsáveis das unidades académicas e administrativas do IPM» (n.º 3 do artigo 14.º dos Estatutos).

Em resumo, o Conselho de Gestão compartilha as competências legais do CTC e da CPC com a criação de comissões de vários tipos que, de forma dissimulada, alterou os Estatutos. Este acto não se limitou a alterar o funcionamento interno do Instituto mas também a estrutura orgânica do mesmo. Por isso, mesmo que o IPM considere necessário introduzir alterações aos Estatutos, de acordo com o disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro e na alínea c) do n.º 2 do artigo 14.º dos Estatutos, os novos Estatutos devem ser apresentados à entidade tutelar para a respectiva homologação/aprovação e publicados na I Série do Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, por forma a observar os procedimentos legais e a agir em obediência à lei e ao direito.

\*\*\*

### (III) A «Academic Supervision and Arbitration Committee» e a «Teaching and Research Evaluation Committee»:

(1) De acordo com a proposta n.º P021/DAP/2007 do IPM, o Conselho de Gestão autorizou, em 28 de Maio de 2007, a criação da «Academic Supervision and Arbitration Committee» e aprovou o respectivo regulamento. A referida Comissão tem por atribuições resolver casos relacionados com «conflitos ou investigação na área académica», bem como «gerir os trabalhos nesta área segundo as orientações do Conselho de Gestão» (vide o anexo 5). Mas é importante sublinhar que a proposta acima mencionada não apresenta qualquer base legal para a criação da «Academic Supervision and Arbitration Committee» nem para a aprovação do seu regulamento.

(2) Segundo a proposta n.º P54/ASAC/2009, redigida, em 29 de Outubro de 2009, pelo coordenador da «Academic Supervision and Arbitration Committee», esta Comissão «apreciou, nos últimos dois anos, várias queixas relacionadas com o acesso às carreiras e a avaliação curricular dos docentes. Ademais, relativamente à questão da alteração da denominação do ‘Instituto’ para ‘Universidade’ que se encontra inserida no âmbito do plano de desenvolvimento académico, a Comissão apresentou várias opiniões e propostas de revisão dos Estatutos do Instituto.» Para uma melhor execução da deliberação tomada, em 11 de Setembro, pelo Conselho de Gestão, sobre as funções da «Academic Supervision and Arbitration Committee» no que diz respeito à «apreciação curricular» e à «arbitragem sobre assuntos académicos», propõe-se «a institucionalização da mesma, transfor-

諮詢機構變為實體機構，並明確有關章程如下……」。「理事會」經聽取「技學委」意見，在2009年11月6日批准成立屬實體機構的「仲裁委」，但有關章程須諮詢法律意見再決定（見附件6）。

此建議書亦無載明設立具實體機構屬性的「仲裁委」之法律依據。

(3) 及後，院長在2009年11月9日撰寫第P080/PRE/2009號建議書，表示「理事會」根據《章程》第14條第2款a)項及第19條第1款b)項的相關規定，經聽取「技學委」意見後，於2009年11月6日批准成立「仲裁委」，根據9月16日第49/91/M號法令第6條b)項的規定，請求行政長官確認設立「仲裁委」。行政長官在同月20日作出批示「閱」。（見附件7）

(4) 就「仲裁委」之設立，「公署」曾接到「理工」人員質疑院長為聘請「仲裁委」主任委員而專門為其增設此機關的投訴（見第060/C/2010及140/C/2010收件編號個案），「公署」曾為此與「理工」代表<sup>13</sup>舉行會議（見附件15），「理工」解釋是依據《章程》第34條第2款（如有需要，理事會可在各技術——行政部門內設立附屬單位或各種功能的部門）之規定，在「學術事務部科研暨出版處」下設立該委員會。對此，「公署」已向「理工」指出，根據《章程》所訂定的學術事務部的法定職權，未見包括「仲裁委」的職能，故《章程》第34條第2款不能作為設立「仲裁委」的依據。

「理工」又解釋：「『仲裁委』實際係協助『理事會』工作，就教學或科研個案提供意見，決定權在『理事會』；並問及可否依據《章程》第14條第1款1)項的規定（議決所有未明確隸屬其他機關的權限而與澳門理工學院正常運作有關的事務）將『仲裁委』下設於『理事會』」。「公署」提示「理

*mando este órgão de consulta numa entidade integrada na estrutura do IPM, e clarificando partes do seu regulamento...». Ouvido o «Conselho Técnico e Científico» (abreviadamente designado por TSC), o Conselho de Gestão autorizou, em 6 de Novembro de 2009, a criação da entidade «Academic Supervision and Arbitration Committee», exigindo-se a realização de uma consulta jurídica para efeitos da aprovação do respectivo regulamento (vide o anexo 6).*

*A proposta supracitada não faz referência a qualquer base legal para a criação da entidade «Academic Supervision and Arbitration Committee».*

(3) Segundo o parecer n.º P080/PRE/2009, de 9 de Novembro de 2009, o Presidente do IPM indicou que, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º dos Estatutos do Instituto e após ouvido o «Conselho Técnico e Científico», o Conselho de Gestão autorizou, em 6 de Novembro de 2009, a criação da «Academic Supervision and Arbitration Committee» e, de acordo com o estipulado na alínea b) do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro, foi solicitada ao Chefe do Executivo a homologação da decisão de criar a «Academic Supervision and Arbitration Committee», tendo este aposto, em 20 de Novembro, o seu «visto» no respectivo documento (vide o anexo 7).

(4) Relativamente à questão da criação da entidade «Academic Supervision and Arbitration Committee», o CCAC chegou a receber queixas por parte do pessoal do IPM, alegando ter sido criada a referida entidade (Comissão) pelo Presidente do Instituto com o único propósito de recrutar um coordenador (vide os casos com os números de entrada 060/C/2010 e 140/C/2010). No âmbito deste caso, o CCAC chegou a reunir com representantes<sup>13</sup> do IPM (vide o anexo 15), que explicaram que, em conformidade com o n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos do Instituto (segundo o qual o «Conselho de Gestão pode, sempre que necessário, criar subunidades ou áreas funcionais dos serviços técnico-administrativos»), foi criada, na dependência da Divisão de Estudos Científicos e Publicações do Serviço de Assuntos Académicos, a respectiva entidade (Comissão). **Face ao exposto, o CCAC alertou o IPM para o facto de, em conformidade com as disposições constantes nos Estatutos do Instituto, as competências legalmente atribuídas ao Serviço de Assuntos Académicos não incluem as funções atribuídas à entidade «Academic Supervision and Arbitration Committee», motivo pelo qual o n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos do Instituto não poderia servir de base legal para a criação da mesma.**

Sobre o mesmo assunto, o IPM acrescentou que a «Academic Supervision and Arbitration Committee» «tem como missão principal prestar apoio e apresentar opiniões sobre casos relacionados com conflitos e investigação na área académica ao Conselho de Gestão, a quem competirá a decisão final. Entretanto, o IPM questionou ainda se seria possível aplicar o disposto na alínea l) do n.º 1 do artigo 14.º dos Estatutos do IPM (que diz «Deliberar sobre todos os assuntos relacionados com o regular funciona-

<sup>13</sup> 「理工」出席會議的代表為副院長、秘書長、總行政部部長、人事處處長及法律顧問。

<sup>13</sup> Nessa reunião estiveram presentes os representantes do IPM, nomeadamente o Vice-Presidente, o Secretário Geral, o Chefe do Serviço de Administração Geral, o Chefe da Divisão de Gestão de Pessoal e Assessor Jurídico.

「理工」應注意擬設立機關的權限是否與其「正常運作」相關，以及應就該委員會的設立向監督實體詳細報告及獲取後者認可，亦應注意該委員會的名稱與實際職能是否吻合。

「理工」代表承諾「檢視類似逾越職能下設機關的情況及交監督實體追認」。

2010年5月17日，「理工」院長函覆「公署」表示，對於「仲裁委」，「『理事會』現正著手按《澳門理工學院章程》修改有關的名稱和職能，待有關修改完成後呈監督機構認可」（見附件16）。

事實上，從「理工」回覆僅交代「仲裁委」的名稱和職能這內容可見，「理工」未有履行其承諾「檢視類似逾越職能下設機關的情況及交監督實體追認」，而是單純就「仲裁委」作出跟進。

較早前公佈的1月31日第15/2011號行政長官批示（修改《澳門理工學院人事章程》）就無觸及這方面的事宜。

(5) 另一方面，從上述事實反映，「理工」已意識到《章程》第14條第2款a)項及第19條第1款b)項不可能成為設立「仲裁委」的法律依據，基此，「理工」代表在2010年5月3日的會議上，並無如實說明院方當初是依據上述條文設立「仲裁委」，相反卻先以《章程》第34條第2款（如有需要，理事會可在各技術——行政部門內設立附屬單位或各種功能的部門）之名解釋該委員會屬「學術事務部科研暨出版處」下設的委員會；及後經「公署」代表否定上述法律依據後，又再試探可否根據《章程》第14條第1款1)項的規定設立「仲裁委」。

(6) 考慮到「理工」於2010年5月17日函覆「公署」稱：「『理事會』現正著手按《澳門理工學院章程》修改有關的名

mento do IPM que não sejam da expressa competência de outros órgãos») como base legal para a criação, na dependência do Conselho de Gestão, da «Academic Supervision and Arbitration Committee». Neste contexto, o CCAC recomendou que o IPM desse mais atenção à necessária relação de dependência entre as competências conferidas a uma nova entidade e as funções do próprio Instituto, devendo o mesmo fornecer à entidade tutelar todos os detalhes sobre a criação de tal entidade (Comissão) e, uma vez homologada por aquela, assegurar que a denominação da nova entidade coincide com as suas próprias funções.

Os representantes do IPM comprometeram-se a «proceder à análise da situação referente à criação de entidades, que extravasa a competência do Instituto, e a submeter a mesma a ratificação junto da entidade tutelar».

Em 17 de Maio de 2010, segundo o ofício remetido pelo presidente do IPM ao CCAC, relativamente à questão da «Academic Supervision and Arbitration Committee», «o IPM se encontra de momento a proceder à alteração da sua denominação e das suas funções de acordo com os Estatutos do Instituto Politécnico de Macau, e irá submeter a mesma a homologação tutelar uma vez finalizado o processo de revisão» (vide o anexo 16).

De facto, com base na resposta dada pelo IPM sobre a alteração da denominação e das funções da «Academic Supervision and Arbitration Committee», verificou-se que **o Instituto procedeu apenas a um acompanhamento pontual da referida entidade mas deixou de cumprir em concreto o compromisso assumido de «proceder à análise da situação referente à criação de entidades, que extravasa a competência do Instituto, e submeter a mesma a homologação junto da entidade tutelar».**

**Contudo, no Despacho do Chefe do Executivo n.º 15/2011, de 31 de Janeiro, (revisão dos «Estatutos do Instituto Politécnico de Macau»), não foi encontrada qualquer referência à matéria em causa.**

(5) Por outro lado, relativamente à questão acima referida, ficou demonstrado que o IPM se apercebeu da impossibilidade de aplicar as disposições da alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º dos Estatutos do Instituto como base legal para a criação da «Academic Supervision and Arbitration Committee». No entanto, na reunião realizada em 3 de Maio de 2010, os representantes do IPM nunca mencionaram que a criação da referida entidade (Comissão) havia sido baseada nas disposições acima indicadas, pelo contrário, fizeram apenas referência ao n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos do IPM (segundo o qual o «Conselho de Gestão pode, sempre que necessário, criar subunidades ou áreas funcionais dos serviços técnico-administrativos») como base legal para a criação da respectiva entidade (Comissão), na dependência da Divisão de Estudos Científicos e Publicações do Serviço de Assuntos Académicos. O facto demonstra que o IPM tentou uma nova abordagem legal para justificar a criação da «Academic Supervision and Arbitration Committee», apresentando posteriormente como base legal a norma da alínea l) do n.º 1 do artigo 14.º dos Estatutos do Instituto, quando os representantes do CCAC demonstraram a sua discordância com o fundamento legal inicialmente apresentado.

(6) De acordo com a resposta do IPM enviada ao CCAC em ofício datado de 17 de Maio de 2010, «O IPM encontra-se de momento a proceder à alteração da sua denominação e das suas funções de acordo com os Estatutos do Instituto Politécnico de



稱和職能，待有關修改完成後呈監督機構認可」。故有必要提醒「理工」，由於《章程》第14條第1款1)項所指出的未明確隸屬其他機關的「剩餘權限」，依法僅局限於涉及「理工」正常運作而未有列於同款b)項至k)項的單純涉及行政、財政和財產管理事宜的權限。

(7) 至於「調查委」的設立，雖然未見有成立文件，然而，根據《教學與科研個案調查委員會規章》的規定，「調查委」的設置係因應相關個案而由「理事會」委任召集人，成員則由召集人邀請出任，且其職責涉及跨學術單位或個別學術單位的教學事宜，在這情況下，根據《章程》第18條第1款、第19條第2款及第28條第1款a)項和h)項的規定，如因應個案的需要而須設立「調查委」，便須先行聽取「技學委」或「教學委」的意見。

(8) 又由於被「理事會」委任的召集人「可為相關範疇的學校校長」，亦會產生「理事會」就學術單位的校長可否介入涉及其學術單位的個案方面所具有的「裁量權」會否過大的問題〔根據《章程》第25條a)項「校長應確保其學術單位的管理及統籌工作，尤其是：a)代表其學術單位，並保證其運作正常」〕，故《章程》第14條第2款a)項、第19條第1款b)項、第34條第2款及第14條第1款1)項的規定都不能作為設立「調查委」的法律依據，「理工」同樣有必要檢討「調查委」的設立會否違反《章程》的規定。

(9) 無論如何，「理工」基於實務運作經驗，因應需要在管理機關轄下設立專責委員會/工作小組，協調和統籌院內學術或職能單位內特定類型的事務活動，以優化及提升運作效率，實可理解。惟必須強調的是，該等單位之設立和職責不應亦不能逾越《章程》就各管理機關所制定的權限，否則便會違反立法者透過《章程》所構建的管理框架。

*Macau, e irá submeter as mesmas a homologação tutelar uma vez finalizado o processo de revisão». Sendo assim, torna-se importante alertar o IPM para o facto de a alínea l) do n.º 1 do artigo 14.º, **não prever claramente as matérias que não são da expressa competência de outros órgãos (competência residual do Conselho de Gestão) e que estão relacionadas com o regular funcionamento do IPM, nada tendo a ver com aquelas que se encontram consagradas nas alíneas b) a k) do n.º 1 do mesmo artigo, que abrangem simplesmente as competências relacionadas com a gestão administrativa, financeira e patrimonial do IPM.***

(7) Passando agora para a questão relacionada com a criação da «*Teaching and Research Evaluation Committee*», apesar de não ter sido encontrado qualquer documento de referência sobre a sua criação, que depende da existência de casos, de acordo com as disposições do seu Regulamento, o seu coordenador é nomeado pelo Conselho de Gestão e os respectivos membros são convidados por este, a quem compete gerir os assuntos pedagógicos relacionados com determinada unidade académica ou com unidades académicas interdisciplinares. Nesta circunstância, de acordo com as disposições do n.º 1 do artigo 18.º, do n.º 2 do artigo 19.º e das alíneas a) e h) do n.º 1 do artigo 28.º dos Estatutos do IPM, antes de se proceder à criação da «*Teaching and Research Evaluation Committee*», mesmo que a natureza do caso o justificasse, teriam, para o efeito, que obrigatoriamente ouvir as opiniões do Conselho Técnico e Científico e da Comissão Pedagógico-Científica

(8) O Coordenador escolhido pelo Conselho de Gestão pode ser Director da respectiva unidade académica [nos termos da alínea a) do artigo 25.º dos Estatutos do Instituto Politécnico de Macau, «*Ao director compete garantir a gestão e a coordenação da respectiva unidade académica e, em especial: a) Representar a respectiva unidade académica e garantir o seu normal funcionamento*»]. Sobre esta questão, o Conselho pode ficar com dúvidas sobre se o director estará habilitado a intervir ou se existirá abuso de poder discricionário no tratamento de questões relacionadas com a unidade académica a que este pertence. Daí que, as disposições da alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º, da alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º, do n.º 2 do artigo 34.º e da alínea l) do n.º 1 do artigo 14.º dos Estatutos do Instituto, **não possam servir de base legal para a criação da entidade «*Teaching and Research Evaluation Committee*», devendo o IPM proceder a uma reflexão e análise no sentido de determinar se a criação da respectiva entidade constitui uma violação dos próprios Estatutos do Instituto.**

(9) **Seja como for, compreendemos perfeitamente que o IPM, dada a sua experiência relativamente às necessidades e às exigências das actividades que leva a cabo, sinta a necessidade de criar comissões específicas e grupos de trabalho na dependência dos órgãos de administração para coordenação geral e organização das actividades das unidades académicas ou órgãos, com vista a melhorar e aumentar a eficiência administrativa. Mas convém realçar que os órgãos que pretendem criar bem como as suas funções não deverão nunca extravasar as competências previstas nos Estatutos do Instituto Politécnico de Macau para os diferentes órgãos de administração, o que, a acontecer, poderá ser visto como uma violação dos princípios e normas pré-definidos pelo legislador nos referidos Estatutos.**

## 二、技術暨學術委員會（「技學委」）的組成與《章程》不符

1. 根據《技學委規章》第2條的規定，委員會組成如下：

- 「a) 院長，並擔任主席；
- b) 副院長；
- c) 各學術單位校長；
- d) 各學術單位副校長；
- e) 各中心主任（包括副主任）；
- f) 各課程主任（包括助理課程主任）；
- g) 各課程派出最多兩名教授或具有博士學位的教學人員代表。」

又根據《技學委規章》第16條（本規章於2005年3月3日由全會通過再經理事會批准後於下次會議生效），以及第8條第1款（委員會之全會每學年召開三次，分別於十月、二月及七月舉行）之規定，有理由相信以上述方式組成的「技學委」，早於2005年7月便開始運作。

2. 然而，《章程》第18條第2款規定：

「技術暨學術委員會的組成如下：

- a) 院長，主持委員會；
- b) 副院長；
- c) 各學術單位校長；
- d) 各學術單位副校長；
- e) 各中心主任；
- f) 各課程主任；
- g) 教授和持有博士學位者。」<sup>14</sup>

## 2. A criação do Conselho Técnico e Científico (CTC) encontra-se em desconformidade com o disposto nos Estatutos do Instituto Politécnico de Macau

(1) Nos termos do artigo 2.º do Regulamento do Conselho Técnico e Científico, a sua composição é a seguinte:

- «a) O Presidente, que preside;
- b) O vice-presidente;
- c) Os directores das unidades académicas;
- d) Os sub-directores das unidades académicas;
- e) Os coordenadores de centros (incluindo os coordenadores adjuntos);
- f) Os coordenadores dos cursos (incluindo os coordenadores adjuntos);
- g) No máximo, dois professores coordenadores ou possuidores do grau de doutor em representação do pessoal docente dos respectivos cursos ou programas.»

Ademais, de acordo com as disposições do artigo 16.º do Regulamento do CTC (que dispõe que o regulamento é aprovado em plenário realizado em 3 de Março de 2005 e que entra em vigor no dia seguinte à realização do próximo plenário após aprovação do Conselho de Gestão) e do n.º 1 do artigo 8.º (segundo o qual o plenário do CTC reúne-se três vezes em cada ano lectivo, nomeadamente em Outubro, Fevereiro e Julho) há razões para acreditar que o CTC tenha iniciado funções já em Julho de 2005.

(2) Todavia, nos termos do n.º 2 do artigo 18.º dos Estatutos do IPM:

- «Compõe o Conselho Técnico e Científico:
- a) O Presidente, que preside;
  - b) O vice-presidente;
  - c) Os directores das unidades académicas;
  - d) Os subdirectores das unidades académicas;
  - e) Os coordenadores de centros;
  - f) Os coordenadores dos cursos;
  - g) Os professores coordenadores e os possuidores do grau de doutor.»<sup>14</sup>

<sup>14</sup> De acordo com a versão chinesa:

“技術暨學術委員會的組成如下：

- a) 院長，主持委員會；
- b) 副院長；
- c) 各學術單位校長；
- d) 各學術單位副校長；
- e) 各中心主任；
- f) 各課程主任；
- g) 教授和持有博士學位者。”

<sup>14</sup> 該條文的葡文版本為：“Compõem o Conselho Técnico e Científico: a) O Presidente, que preside; b) O vice-presidente; c) Os directores das unidades académicas; d) Os subdirectores das unidades académicas; e) Os coordenadores de centros; f) Os coordenadores dos cursos; g) Os professores coordenadores e os possuidores do grau de doutor.”

故《技學委規章》就委員會組成之規定與《章程》的相關規定有明顯差異。

3. 「理工」解釋（見附件13第4頁第四部分第2點），2005年「社會經濟與公共政策研究所」、「理工——貝爾英語中心」主任均由院長出任，單位的管理工作交由副所長或副主任負責，另大多數學位課程設有助理課程主任，以輔助課程主任管理課程的運作。由於彼等承擔了具體的管理工作，了解及熟悉相關單位／課程的運作及發展所需，故認為《章程》相關規定所指的「各中心主任」及「各課程主任」應分別包括「各中心副主任」及「各助理課程主任」。

另一方面，2005年因屬教授或持有博士學位而出任「技學委」成員的人數已將近40人，且持有博士學位的教職員人數不斷且較快增加，倘全部具博士學位者都納入「技學委」成員，將因人數過多而影響「技學委」的運作效率，故有必要對該類別成員人數作出限制。另《章程》第18條亦無規定「全部」教授或持有博士學位的教職人員均必須成為「技學委」委員，基於此，「技學委」於2005年3月3日經全體大會議決對委員會成員的組成作出上述兩項「修訂」。

「理工」亦指，《章程》第7條f)項<sup>15</sup>訂明學院有權制定包括《技學委規章》在內的內部規章，第19條第3款<sup>16</sup>規定「技學委」受本身規章管制，而《技學委規章》亦規定該委員會可對本身規章提議及通過修改，故《技學委規章》所訂的委員會組成方式，是「技學委」在符合《章程》第18條規定的前提下，對其「本身規章」的修訂。

4. 有必要指出的是，按「理工」對修訂《技學委規章》第2條g)項（各課程派出最多兩名教授或具有博士學位的教學人員代表）規定的解釋，因應「理工」內持有博士學位的教職

**Por isso, existem diferenças significativas entre as disposições do Regulamento do CTC e as disposições dos Estatutos do IPM relativamente à composição do Conselho Técnico e Científico.**

(3) Segundo a explicação dada pelo IPM (*vide* o ponto 2 da parte 4 da página 4 do anexo 13) o cargo de director do Centro de Estudos Políticos, Económicos e Sociais e do Centro de Inglês MPI-BELL, são ambos exercidos, desde 2005, pelo Presidente do IPM, ficando os respectivos subdirectores responsáveis pela administração dos referidos órgãos. Por outro lado, sabe-se que são nomeados coordenadores adjuntos para a maior parte dos cursos de licenciatura e de bacharelato, sendo estes responsáveis pela gestão do funcionamento dos mesmos. Por estarem directamente envolvidos com as actividades de gestão e por conhecerem de perto o funcionamento e as necessidades das diferentes unidades académicas/cursos, considerou-se justo, atento às disposições dos Estatutos do IPM no que se refere aos cargos de «coordenadores de centros» e de «coordenadores de cursos», fazer incluir os cargos de «coordenadores adjuntos de centros» e «coordenadores adjuntos de cursos» no Regulamento do CTC.

Por outro lado, o CTC contava já, em 2005, com aproximadamente quarenta membros, todos eles pessoal docente, sendo uns professores coordenadores e outros possuidores do grau de doutor. Ao mesmo tempo, verificou-se ainda um aumento rápido e sustentável do número de professores possuidores do grau de doutor, pelo que, se todos viessem a integrar o CTC, o funcionamento e a eficiência do mesmo poderiam ser eventualmente afectados, razão pela qual se considerou ser de limitar o número de membros ao estritamente necessário à composição do CTC, especialmente no que diz respeito a essa classe de membros. Entretanto, o disposto no artigo 18.º dos Estatutos do IPM não obriga a que todos os professores coordenadores e os possuidores do grau de doutor sejam membros do CTC. Assim, tendo em consideração os dois aspectos acima mencionados, o CTC procedeu à revisão da sua composição de acordo com a deliberação tomada em Plenário a 3 de Março de 2005.

O IPM indicou ainda que nos termos da alínea f) do artigo 7.º<sup>15</sup> dos Estatutos do IPM, o Instituto tem capacidade institucional para elaborar os seus regulamentos internos, incluindo neste caso os do CTC, e que, segundo o n.º 3 do artigo 19.º<sup>16</sup>, o CTC se rege por regulamento próprio. Ou seja, de acordo com o Regulamento do CTC, pode este apresentar propostas de alteração ou proceder à aprovação do seu regulamento, pelo que a revisão da composição do CTC, estabelecida em regulamento próprio, está em conformidade com as disposições do artigo 18.º dos Estatutos do IPM.

(4) Contudo, é importante aqui realçar que a explicação dada pelo IPM para a revisão da alínea g) do artigo 2.º do Regulamento do CTC (que dispõe que «*No máximo, dois professores coordenadores ou possuidores do grau de doutor em representação do pessoal docente dos respectivos cursos ou programas*»)

<sup>15</sup> 《章程》第7條：「澳門理工學院有權：…… f) 按照法律和本章程，制定其內部規章……」。

<sup>16</sup> 《章程》第19條第3款：「技術暨學術委員會受本身規章所管制」。

<sup>15</sup> Artigo 7.º dos Estatutos do IPM : “O IPM tem capacidade institucional para: (...) f) Elaborar os seus regulamentos internos, de acordo com a lei e os presentes estatutos (...)”.

<sup>16</sup> N.º 3 do artigo 19.º dos Estatutos do IPM: “O Conselho Técnico e Científico rege-se por regulamento próprio”.

人員不斷以較快速度增加，倘全部具博士學位者都納入「技學委」成員，將因人數過多而影響「技學委」的運作效率，故有必要對該類別成員人數作出限制，院方已承認如「技學委」的組成維持按照《章程》第18條第2款g)項（教授和持有博士學位者）的規定會影響該委員會的運作效率，由此顯示院方實際上已默認過去執行上述規定時的做法為：凡具備客觀要件者——教授職級或持有博士學位者——必然成為「技學委」成員並參與討論「院務」；後來基於符合此客觀條件者人數甚多——2005年因屬教授或持有博士學位而出任「技學委」成員的人數已將近40人，且持有博士學位的教職員人數不斷且較快增加——才作出此「限制性修訂」。

5. 然而，「理工」這項「變通」決定，卻「實質性」地更改了《章程》18條第2款g)項的規定，因為根據該項規定，出任「技學委」的「教授和持有博士學位者」既無人數限制，亦不取決於組織或上級的「甄選」，而「理工」的《技學委規章》不僅限制了人數（最多兩名），還增設額外條件「派出」。

換言之，教授職級或持有博士學位的教職人員是否獲「派」出任「技學委」乃取決於組織或上級（可以是「理事會」、校長、副校長或課程主任）的意志及決定，且基於該規章訂明「各課程派出最多兩名教授或具有博士學位的教學人員代表」這人數上限，從而令相關組織或上級掌握派出一名或兩名，又或甚至不派出代表的操控權。

6. 「理工」又指，院內各中心、研究所及學位課程實務上一般設有副職主管主持或協助管理工作，故《章程》第18條第2款e)項及f)項所指的「各中心主任」及「各課程主任」，應分別包括相關「各中心副主任」及「各助理課程主任」，但《章程》中的上述兩項規定無明文列明包括相關副職主管，在此情況下，如比較同款b)項（副院長）及d)項（各學術單位副校長*Os subdirectores das unidades académicas*）的規定，「理工」所作的演繹無疑異於立法者將其認為應該屬於「技學委」成員的相關單位副職主管明文列入「技學委」的「草擬法規方式」，因為在b)項與d)項中立法者在有關「技學委」

assenta no facto de se ter registado um aumento rápido e sustentável do número de professores possuidores do grau de doutor e na eventualidade de se vir a afectar o funcionamento e a eficiência do CTC caso todos eles se tornassem membros do mesmo, motivos que impulsionaram a limitação do número de membros ao estritamente necessário à composição do CTC, especialmente no que diz respeito a essa classe de membros. Pela explicação dada, entendemos que o Instituto reconhece que no caso de se manter a actual composição do CTC em conformidade com a alínea g) do n.º 2 do artigo 18.º dos Estatutos do IPM («Professores coordenadores e possuidores do grau de doutor») a eficiência do CTC poderá ser afectada. Tudo isto revela que há de facto um reconhecimento tácito por parte do IPM de que a actual composição do CTC permite que as pessoas que reúnam as respectivas condições, nomeadamente serem professores coordenadores ou possuidores do grau de doutor, se tornem automaticamente membros do CTC, participando directamente nas discussões sobre as actividades do Instituto. E, com o aumento do número de pessoas que reúnem as respectivas condições, especialmente quando já se contava, em 2005, com aproximadamente quarenta membros, todos eles pessoal docente, sendo uns professores coordenadores e outros possuidores do grau de doutor, o CTC decidiu proceder à revisão da sua composição.

(5) **Todavia, a decisão tomada pelo IPM alterou, concretamente, o estipulado na alínea g) do n.º 2 do artigo 18.º dos Estatutos do Instituto**, porque nesta norma não é imposto limite ao número de membros do Conselho (professores ou possuidores do grau de doutor) nem a sua participação depende da selecção por parte da organização ou do superior, ao passo que **no regulamento do CTC do IPM é previsto um limite ao número de membros (dois representantes, no máximo), entre outros requisitos (indicação de membros).**

**Quer dizer então que a participação dos professores ou possuidores do grau de doutor no CTC depende, no fundo, de decisão da organização ou da intenção do superior** (neste caso, pode ser Conselho de Gestão, Directores das escolas, Subdirectores das escolas ou coordenadores de cursos). Entretanto, o respectivo regulamento define claramente o número máximo de membros (dois professores coordenadores ou possuidores do grau de doutor em representação do pessoal docente dos respectivos cursos ou programas) estando, neste caso, o poder de decisão nas mãos da organização ou do superior, podendo estes indicar ou não representantes dos professores para fazerem parte do CTC.

(6) Segundo o IPM, os diferentes centros e as unidades académicas que concedem graus de licenciatura e de bacharelato estabelecem normalmente cargos de coordenadores adjuntos responsáveis pelos trabalhos de gestão, pelo que se poderá justificar a criação dos cargos de «coordenadores adjuntos de centros» e de «coordenadores adjuntos dos cursos» nos termos da alínea e) e f) do n.º 2 do artigo 18.º dos Estatutos do IPM (que se referem aos «coordenadores de centros» e aos «coordenadores de cursos», respectivamente). Mas estas disposições legais não fazem qualquer referência expressa à existência dos respectivos cargos de coordenadores adjuntos. Nesta circunstância, se prestarmos atenção ao disposto na alínea b) (O vice-presidente) e na alínea d) (Os subdirectores das unidades académicas) do n.º 1 do artigo 18.º, verificamos que a interpretação feita pelo IPM não coincide com a verdadeira intenção do legislador, que prevê expressamente no respectivo diploma a existência de

組成的條文採用專項列明的方式指出該兩副職主管的職稱，但 e) 項和 f) 項卻沒有明文指出相關副職主管的職稱。

7. 又如進一步比較《章程》第21條第1款有關「理工」另一管理機關——「諮詢委員會」的組成：「…… c) 院長；d) 副院長…… g) 各學術單位的校長 *Os directores das unidades académicas* ……」行文表述，立法者同樣以專項列明方式指出「諮詢委員會」成員中所包括的副職主管「副院長」，但沒有指出包括「副校長」及其他副職領導，難道對該「諮詢委員會」的組成又可採用理工的演繹將「副校長」和其他副職領導涵蓋在內？這種演繹未免過於牽強。

因此，應該採納的法律解釋為：立法者在構思「理工」各管理機關的組成時，已明確考慮應否將尚有的副職領導 / 主管納入，並透過專項列明的方式指明哪一副職領導 / 主管人員為當然成員。基此，對於第18條第2款 e) 項及 f) 項之規定，不應得出包括「中心副主任」及「助理課程主任」的結論。

8. 有必要指出的是：《章程》第23條第1款規定：「澳門理工學院由多個學術單位組成，其形式為高等學校、中心、書院……」<sup>17</sup>，由此可知，「理工」設立的「中心 *Centro*」（根據「理工」資料，該院冠稱為「研究所」的學術單位，英文名稱亦為“*Centre*”<sup>18</sup>），可以是等同「高等學校或書院」的獨立學術單位；又根據第30條「經聽取技術暨學術委員會的意見後，並經由理事會決議，院長可批准在澳門理工學院成立中心，該等中心可作為或不作為學術單位的一部份……」<sup>19</sup>之規定，「中心」既可是學術單位轄下的附屬單位，亦可是不從屬於任何學術單位的獨立單位。

9. 《章程》第24條訂明：

「一、……

二、在需要的情況下，校長可由一名副校長協助，在其缺席和因故不能視事時，代替其工作。

cargos de apoio na composição do CTC das diferentes unidades académicas, nada prevendo quanto à existência dos cargos de apoio aos cargos previstos nas alíneas e) e f).

(7) Se formos comparar a redacção do n.º 1 do artigo 21.º dos Estatutos do IPM, relativa à composição de um outro órgão de administração do IPM — O Conselho Consultivo, que é composto por «(...) c) *O Presidente*; d) *O vice-presidente* (...) g) *Os directores das unidades académicas* (...)», percebe-se perfeitamente que o legislador pretendeu enumerar taxativamente os membros que compõem o Conselho Consultivo do Instituto, entre os quais o «vice-presidente», sem no entanto fazer qualquer referência aos «subdirectores das unidades académicas» ou a outros cargos de apoio. Será que no caso do Conselho Consultivo, também se deverá lançar mão da interpretação feita pelo IPM no sentido de fazer incluir nesta enumeração legal os «Subdirectores das unidades académicas» e outros cargos «secundários»? Parece ser demasiado forçoso, caso seja a interpretação do IPM.

Por isso, consideramos que deve ser essa a explicação jurídica para o assunto em análise. **Em termos de produção jurídica, não há dúvidas de que o legislador teve em consideração a hipótese de integrar cargos de apoio na composição dos órgãos de governo do IPM, uma vez que expressamente previu na letra da norma os cargos que considerou deverem integrar a essa composição. Por isso, não se deve interpretar as disposições das alíneas e) e f) do n.º 2 do artigo 18.º como incluindo também os «coordenadores adjuntos de centros» e os «coordenadores adjuntos dos cursos».**

(8) Importa sublinhar que, de acordo com o n.º 1 do artigo 23.º dos Estatutos do IPM, «*O IPM estrutura-se em unidades académicas na forma de Escolas Superiores, Centros e Academias* (...)»<sup>17</sup>, o que significa que os centros criados pelo IPM (de acordo com a informação fornecida pelo IPM, as unidades académicas com a denominação oficial de «*研究所*» têm igualmente a denominação inglesa de «*Centre*»<sup>18</sup>), podem ter um estatuto equiparado a «*Escolas Superiores*» e «*Academias independentes*». E nos termos do artigo 30.º dos Estatutos do IPM, «*O Presidente, após deliberação do Conselho de Gestão e ouvido o Conselho Técnico e Científico, pode autorizar a criação, no IPM, de centros integrados ou não em unidades académicas* (...)»<sup>19</sup>

(9) Segundo o artigo 24.º dos Estatutos do IPM:

«I. (...)»

2. *Quando as circunstâncias o justificarem o director pode ser coadjuvado por um subdirector, que o substitui nas suas faltas e impedimentos.*

<sup>17</sup> De acordo com a versão chinesa:

«澳門理工學院由多個學術單位組成，其形式為高等學校、中心、書院……».

<sup>18</sup> Como o Centro de Estudos Políticos, Económicos e Sociais e o Centro de Inglês MPI-BELL (vide o anexo 17).

<sup>19</sup> De acordo com a versão chinesa:

“經聽取技術暨學術委員會的意見後，並經由理事會決議，院長可批准在澳門理工學院成立中心，該等中心可作為或不作為學術單位的一部份……”。

<sup>17</sup> 葡文文本為：“*O IPM estrutura-se em unidades académicas na forma de Escolas Superiores, Centros e Academias vocacionadas* ...”

<sup>18</sup> 如中西文化研究所 (*Centre of Sino-Western Cultural Studies*) 及社會經濟與公共政策研究所 (*Social, Economic and Publicity Research Centre*)，見附件17。

<sup>19</sup> 葡文文本為：“*O Presidente, após deliberação do Conselho de Gestão e ouvido o Conselho Técnico e Científico, pode autorizar a criação, no IPM, de centros integrados ou não em unidades académicas* ...”。

三、經有關學術單位校長建議，院長可委任一名主任安排和協調每一課程、領域或中心的工作。

四、經聽取技術暨學術委員會意見，並經理事會決議，由院長任免各學術單位的校長和副校長、中心主任和課程主任。」<sup>20</sup>

從上述行文可見，《章程》的立法者僅訂明學術單位可設副職主管——副校長 (*subdirector*)；又訂明院長可因應學術單位正主管——校長 (*director*) 的建議而在相關學術單位內委任主任 (*coordenador de cada curso, área ou centro*)，據此而有中心主任 (*coordenadores de centros*) 和課程主任 (*coordenadores de cursos*) 的職稱；然而，《章程》的上述規定無提及可為這些主任 (*coordenadores*) 設置相應的副職主管 (即中心副主任 (*vice-coordenadores de centros*) 及助理課程主任 (*vice-coordenadores de cursos*))。

10. 由此可得出的結論為：對於從屬於學術單位的「中心 *Centro*」，其中心主任 (*coordenador de centro*) 無副職 (*vice-coordenador*) 的設置；至於不從屬任何學術單位之「獨立」中心，可否設置副職主管，立法者則無明文規範。然而，不論這類「獨立」中心有無「中心副主任」，既然《章程》第18條第2款e) 項及f) 項已訂定有資格成為「技學委」成員的是「中心主任」及「課程主任」，即使「理工」因《章程》並未「明文禁止」為這類「獨立」的中心設置副職主管而設置這些主管，彼等無資格成為「當然」的「技學委」成員 (當然，不妨礙彼等因屬持有博士學位的教職人員而具有「技學委」成員資格)。

11. 值得注意的是，雖然《章程》第18條第2款c) 項及d) 項、第21條第1款g) 項，以及第24條規定的中文文本對學術單位的主管 / 副主管都以「校長」和「副校長」表述，惟根據該等規定的葡文文本，校長 / 副校長對應的葡文為 *os directores / subdirectores das unidades académicas*，由此顯示，該等規定所規範的學術單位 *unidades académicas* 主管 / 副主管並不單純局限於「高等學校的校長 / 副校長」，還應包括中文以「書院及中心 / 研究所」命名的學術單位主管及副主管。

<sup>20</sup> 葡文文本為：“1. (...); 2. *Quando as circunstâncias o justificarem o director pode ser coadjuvado por um subdirector, que o substitui nas suas faltas e impedimentos.* 3. *O Presidente pode, sob proposta do director da respectiva unidade, nomear um coordenador para proceder à organização e coordenação das actividades de cada curso, área ou centro.* 4. *Os directores e os subdirectores das unidades académicas, os coordenadores de centros e de cursos são nomeados e exonerados pelo Presidente, após deliberação do Conselho de Gestão, ouvido o Conselho Técnico e Científico(...)*”。

3. *O Presidente pode, sob proposta do director da respectiva unidade, nomear um coordenador para proceder à organização e coordenação das actividades de cada curso, área ou centro.*

4. *Os directores e os subdirectores das unidades académicas, os coordenadores de centros e de cursos são nomeados e exonerados pelo Presidente, após deliberação do Conselho de Gestão, ouvido o Conselho Técnico e Científico.»*<sup>20</sup>

Segundo esta redacção, a intenção do legislador é a de **permitir somente a nomeação de cargos de apoio, neste caso de «subdirectores», no seio das unidades académicas.** Ademais, é permitido ao Presidente, sob proposta do responsável máximo da respectiva unidade académica, o «*director*», nomear um «*coordenador de cada curso, área ou centro*», daí surgirem portanto as designações de «*coordenadores de centros*» e «*coordenadores dos cursos*». Todavia, **a norma em questão dos Estatutos do IPM não prevê a possibilidade de se criarem cargos de apoio aos «coordenadores» (ou seja, «coordenadores adjuntos de centros» e «coordenadores adjuntos dos cursos»).**

(10) **Outra conclusão que se pode tirar é o facto de os «centros» que se encontram integrados nas unidades académicas, apenas poderem ter um «coordenador de centro» e não um «coordenador adjunto».** E quanto aos centros «independentes», não integrados nas unidades académicas, o legislador não deixou qualquer referência expressa. Seja como for, **fica assente que, de acordo com as disposições das alíneas e) e f) do n.º 2 do artigo 18.º dos Estatutos do IPM, integram o Conselho Técnico e Científico, os «coordenadores de centros» e os «coordenadores dos cursos».** Todavia, **apesar de os Estatutos do Instituto não proibirem expressamente a criação dos cargos de apoio referidos, no seio dos respectivos «centros», mesmo que o Instituto os queira criar, os nomeados não poderão ser considerados membros do CTC por inerência** (sem qualquer prejuízo dos que reúnem as necessárias condições, nomeadamente, serem professores possuidores do grau de doutor).

(11) Existe um outro pormenor que merece uma especial atenção e que se prende com o facto de, na versão chinesa das alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 18.º; da alínea g) do n.º 1 do artigo 21.º e do artigo 24.º dos Estatutos do IPM, serem utilizadas as denominações de *校長(directores de escola)* e *副校長(subdirectores de escola)* para designar os responsáveis máximos e os cargos de apoio das unidades académicas, respectivamente, e na redacção portuguesa as denominações correspondentes são «*os directores / subdirectores das unidades académicas*» respectivamente. Portanto, as denominações em chinês referentes aos responsáveis máximos e os cargos de apoio das respectivas unidades académicas *校長(directores de escola)* e *副校長(subdirectores de escola)* não se reconduzem somente aos «*directores e aos subdirectores das Escolas Superiores*», devendo incluir, ainda, na versão chinesa, a denominação dos responsáveis máximos e cargos de apoio das unidades académicas como, academias, centros e centros de Investigação.

<sup>20</sup> De acordo com a versão chinesa:

“一、(……)；二、在需要的情況下，校長可由一名副校長協助，在其缺席和因故不能視事時，代替其工作。三、經有關學術單位校長建議，院長可委任一名主任安排和協調每一課程、領域或中心的工作。四、經聽取技術暨學術委員會意見，並經理事會決議，由院長任免各學術單位的校長和副校長、中心主任和課程主任(……)”。

換言之，如果以中心 / 研究所定名的屬獨立的「學術單位」，院長有權按上述第24條第2款及第4款的規定任命副主管 (*subdirector*)，而有關副主管事實上就是等同於「高等學校或書院的副校長」。基此，如「理工」所設立的「中心」 / 「研究所」（包括社會經濟與公共政策研究所、理工——貝爾英語中心）係屬「獨立的學術單位」，相關學術單位的「中心副主任 (*subdirector*)」其實就是《章程》第18條第2款d)項所指的「各學術單位副校長」 (*Os subdirectores das unidades académicas*)，故具有「技學委」成員資格，對於這些以「中心」命名的「獨立學術單位」，其「副主任」因屬於 *Subdirectores das unidades académicas* 類別的副職主管，院方將彼等納為「技學委」當然成員，並無不妥。

12. 基此，院方僅透過內部制訂的《技學委章程》，將中心副主任 (*vice-coordenadores de centros*) 及助理課程主任 (*vice-coordenadores de cursos*) 此兩類副職主管一概納為「技學委」當然成員，實際上就是修改了《章程》第18條第2款的規定。

13. 綜上所述，雖然《章程》第7條f)項及第14條第2款d)項均賦予「理工」可因應實務工作制訂 / 修改其內部運作規章的權限，但「理工」行使有關權限必須「按照法律和本章程」為之，故「理工」制定的內部運作規章僅能就《章程》所構建的框架加以充實相關的運作細則（包括嗣後對運作細則進行的修訂），而不能（也不應）逾越《章程》的規定，否則便有違法修改《章程》之嫌。

14. 鑒於「理工」在《技學委規章》中對於《章程》第18條第2款e)項至g)項有關「技學委」組成所作之「修訂」（增加一些級別成員的數目，同時限制其他級別成員的數目），已非單純「修訂內部規章（《技學委規章》）」，而是實質修改了《章程》的規定，且無資料顯示監督實體曾作審批，因此有違法之嫌。

15. 根據9月16日第49/91/M號法令第6條第2款a)項（監管者有權核准澳門理工學院章程），以及《章程》第14條第2款c)項（理事會經聽取技術暨學術委員會的意見還可以決議更改澳門理工學院的規章並呈交監管機構認可）的規定，「理工」如認為確有必要修訂「技學委」的組成模式以便於運作，應循法定程序作出修訂，先聽取依法組成的「技學委」意見後方作出修改《章程》第18條第2款的決議，然後呈監督實體審批（而非如同「理工」所指單純基於2005年3月3日經全體大會議決對委員會成員的組成作出上述兩項「修訂」），以免相關委員會之組成及運作有違法之嫌，從而損害「理工」的公信力。

Por outras palavras, quanto às «unidades académicas» denominadas de «centros» (中心 / 研究所) pode o Presidente do Instituto, nos termos do n.º 2 e n.º 4 do artigo 24.º, nomear «*subdirector*» que tem no fundo um estatuto equiparado ao dos «*subdirectores das Escolas Superiores ou Academias*». Face ao exposto, quando os «centros» (中心 / 研究所) criados pelo IPM (incluindo o Centro de Estudos Políticos, Económicos e Sociais e o Centro de Inglês MPI-BELL) tiverem estatutos equiparados a «unidades académicas independentes», o respectivo «*subdirector*» assume, no fundo, o estatuto de «*subdirector da unidade académica*» previsto na alínea d) do n.º 2 do artigo 18.º dos Estatutos do IPM, reunindo igualmente condições para integrarem, por inerência, o CTC. Não vemos qualquer problema em relação a esse aspecto.

**(12) O facto de o Instituto se ter apoiado no «Regulamento Interno do CTC» para criar os cargos de «coordenadores adjuntos de centros» e de «coordenadores adjuntos dos cursos», tornando-os membros por inerência do CTC, vem alterar a intenção do legislador quanto ao disposto no n.º 2 do artigo 18.º dos Estatutos do IPM.**

(13) Face ao exposto, nos termos da alínea f) do artigo 7.º e da alínea d) do n.º 2 do artigo 14.º dos Estatutos do IPM, pode o Instituto, atendendo às necessidades, elaborar ou rever os seus regulamentos internos. Contudo, tal competência deverá sempre ser exercida «*no respeito da lei e dos Estatutos do Instituto*», não podendo (nem devendo) extravasar as competências neles consagradas, pois, caso contrário, poder-se-á estar perante uma revisão ilegal dos mesmos.

**(14) Assim, a revisão efectuada ao Regulamento Interno do CTC quanto à sua composição (aumentando, por um lado, e diminuindo, por outro, o número de membros de determinada classe), prevista nas alíneas e) a g) do n.º 2 do artigo 18.º dos Estatutos do IPM, deixa de ser entendida como uma simples revisão do regulamento interno do CTC, uma vez que foi feita à revelia do previsto nos Estatutos do Instituto.**

(15) De acordo com a alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro (segundo a qual «*À tutela compete aprovar os estatutos do Instituto Politécnico de Macau*») e a alínea c) do n.º 2 do artigo 14.º dos Estatutos do Instituto (de acordo com a qual «*Ouvido o Conselho Técnico e Científico compete, ainda, ao Conselho de Gestão deliberar sobre as alterações aos Estatutos do IPM e submetê-los à homologação da tutela*»), **no caso de o IPM entender ser necessário proceder à revisão da composição do CTC para um melhor funcionamento do mesmo, é importante que essa revisão seja feita em conformidade com os procedimentos legalmente previstos, nomeadamente, devendo, em primeiro lugar, ser ouvida a opinião do CTC, procedendo depois à deliberação da revisão relativa ao n.º 2 do artigo 18.º dos Estatutos, e finalmente, submetê-la à homologação da entidade tutelar (em vez de se proceder simplesmente à respectiva revisão com base na deliberação em Plenário de 3 de Março de 2005, como efectivamente sucedeu) de forma a evitar que a composição e o funcionamento do CTC estejam em desconformidade com os Estatutos, o que poderá prejudicar a imagem e a credibilidade do IPM.**

### 三、學術單位與中心

《章程》第23條規定：

「一、澳門理工學院由多個學術單位組成，其形式為高等學校、中心、書院，承擔教育工作，確保教學和研究，以及關於學術、文化、技術、藝術及社會的其他活動。

二、澳門理工學院，在不違反第十四條第二款a)項之規定的情況下，擁有下列學術單位：……。

三、按照適用的法律及本章程的規定，澳門理工學院可建議創辦或合併新的學術單位，亦可更改或撤銷現有的學術單位。（注意：「理工」僅有權「建議」）

另外，第14條第2款a)項的規定為：

「經聽取技術暨學術委員會的意見，理事會還可以：a) 批准開辦、合併、更改和撤銷各學術單位及其部門和研究中心。」

《章程》第30條又規定：

「經聽取技術暨學術委員會的意見後，並經由理事會決議，院長可批准在澳門理工學院成立中心，該等中心可作為或不作為學術單位的一部份，其宗旨是進行與其目標相同的調查、研究、培訓、延續教學活動或向社會提供服務。」

由上述規定可見，「理工」的「中心」可以是「從屬於個別學術單位」的附屬單位，亦可以是「獨立的學術單位」或獨立的單位（非學術單位）。另一方面，不論是否以「中心」命名（如第一部分提及的「仲裁委」及「英教委」），「學術單位」的設置，均須先聽取「技學委」意見，再由「理事會」議決，然後再由院長按9月16日第49/91/M號法令第6條第2款b)項〔監管者有權：……b) 確認任何在組織上的更改，以及課程的設立和撤銷……〕的規定上呈監督實體確認。

\*\*\*

#### 1. 設立學術單位的程序不符合《章程》的規定

(1) 根據「理工」提供的組織架構圖（見附件17），該院除設有《章程》第23條第2款所指的7所高等學校 / 書院等學術單位外，還有以下學術單位：

學術單位	法律依據/具體情況	「技學委」的意見	監督實體的確認	備考
博彩教學暨研究中心	2009年7月2日「理事會」根據《章程》第14條及第19條的規定設立。	有	無	附件18

### 3. Unidades académicas e Centros

Nos termos do artigo 23.º dos Estatutos do IPM:

«1. O IPM estrutura-se em unidades académicas na forma de Escolas Superiores, Centros e Academias vocacionadas para projectos de ensino que asseguram a docência, a investigação e outras actividades de interesse científico, cultural, técnico, artístico e comunitário.

2. O IPM, sem prejuízo do disposto da alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º, possui as seguintes unidades académicas: (……)

3. O IPM, de acordo com a lei aplicável e o disposto nos presentes estatutos, pode **propor** a criação ou integração de novas unidades académicas, bem como a modificação ou extinção das existentes.» (Nota: o IPM só tem o direito de apresentar **propostas**)

Ademais, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º:

«Ouvindo o Conselho Técnico e Científico compete, ainda, ao Conselho de Gestão: a) Aprovar a criação, integração, modificação ou extinção de unidades académicas e seus departamentos, centros de estudos e de investigação.»

E de acordo com o artigo 30.º dos Estatutos do IPM:

«O Presidente, após deliberação do Conselho de Gestão e ouvido o Conselho Técnico e Científico, poder autorizar a criação, no IPM, de centros integrados ou não em unidades académicas, destinados à investigação, estudo, formação, extensão de acções didácticas ou prestação de serviços à comunidade, compatíveis com as suas finalidades.»

Nos termos das disposições supracitadas, os «centros» do IPM podem ser subunidades «integradas em determinada unidade académica» ou uma «entidade independente». Por outro lado, a criação de «unidades académicas» (como por exemplo o Centro de Estudos Políticos, Económicos e o Centro de Inglês MPI-BELL) implica que **seja obrigatoriamente ouvido o Conselho Técnico e Científico antes da deliberação pelo «Conselho de Gestão», sendo depois submetida a mesma, pelo Presidente, a homologação tutelar**, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro [que dispõe que «À tutela compete: (...) b) Homologar todas as alterações orgânicas e a criação extinção de cursos (...)»].

\*\*\*

#### 1) A criação de unidades académicas viola o disposto nos Estatutos do IPM

(1) De acordo com o organograma fornecido pelo IPM (vide o anexo 17), para além das 7 unidades académicas, incluindo Escolas Superiores e Academias criadas ao abrigo do n.º 2 do artigo 23.º dos Estatutos do Instituto, foi ainda detectada a existência das unidades académicas abaixo indicadas:



學術單位	法律依據/具體情況	「技學委」 的意見	監督實體的 確認	備考
成人教育及特別計劃 中心	根據舊《澳門理工學院章程》第24條第1款d)項的規定，此中心在1992年已屬「理工」的「組織單位」，即現時的學術單位。			
中西文化研究所	2001年9月10日設立，無資料顯示其設立的法律依據。自2002年起在《澳門公共行政APM》「理工」組織架構圖標示該研究所；另2003年至2009年《澳門年鑑》亦載明「理工」設有該學術單位。	無	無	附件19至21
社會經濟與 公共政策研究所	2007年5月將社會經濟研究所與人力資源統籌研究中心合併而成，但無資料顯示其設立的法律依據。2008年《澳門公共行政APM》、2008年及2009年《澳門年鑑》亦載明「理工」設有該學術單位。	無	有	附件20至22
理工——貝爾 英語中心	2002年8月設立，但無資料顯示其設立的法律依據。查《澳門公共行政APM》及《澳門年鑑》，發現自2003年起載明「理工」設有該學術單位。	無	有	附件20、21及23
一國兩制研究中心	經行政長官批示設立，但無資料顯示其設立的法律依據。2009年《澳門年鑑》亦載明「理工」設有該學術單位。	無	有	附件21及24

Unidade académica	Base legal	Parecer do CTC	Homologação tutelar	Doc. de ref. <sup>a</sup>
Centro Pedagógico e Científico na Área do Jogo	Criado, em 2 de Julho de 2009, pelo Conselho de Gestão ao abrigo dos artigos 14.º e 19.º dos Estatutos do IPM.	Sim	Não	Anexo 18
Centro de Formação Contínua e de Projectos Especiais	De acordo com a disposição da alínea d) do n.º 1 do artigo 24.º dos antigos Estatutos do IPM, este centro já se encontrava integrado, em 1992, na estrutura do IPM como unidade orgânica, que corresponde à unidade académica na actual estrutura do Instituto.			
Centro de Estudos de Culturas Sino-Occidentais	Criado em 10 de Setembro de 2001. Não foi encontrada qualquer referência à base legal para a sua criação, mas o mesmo figura no organograma do IPM na edição do APM ( <i>Administração Pública de Macau</i> ) a partir de 2002. Ademais, este centro é ainda indicado como unidade académica integrada no IPM nas edições da colecção « <i>Macau - Livro do Ano</i> », de 2003 a 2009.	Não	Não	Anexos 19 a 21
Centro de Estudos Políticos, Económicos e Sociais	Fruto da fusão entre o Centro de Estudos Sócio-Económicos e o Centro de Estudos e Planeamento de Recursos Humanos, em Maio de 2007, não foi encontrada qualquer referência à base legal para a sua criação. Foi encontrada referência a este centro na edição de 2008 do APM ( <i>Administração Pública de Macau</i> ) e nas edições de 2008 e 2009 da colecção « <i>Macau - Livro do Ano</i> » como unidade académica integrada na estrutura do IPM.	Não	Sim	Anexos 20 a 22

Unidade académica	Base legal	Parecer do CTC	Homologação tutelar	Doc. de ref. <sup>a</sup>
Centro de Inglês MPI-BELL	Criado em Agosto de 2002 e sem qualquer informação sobre a base legal para a sua criação. Foi encontrada referência a este centro nas edições da APM ( <i>Administração Pública de Macau</i> ) e da colecção « <i>Macau - Livro do Ano</i> » a partir de 2003, como unidade académica integrada na estrutura do IPM.	Não	Sim	Anexos 20, 21 e 23
Centro de Estudos «Um País, Dois Sistemas»	Criado por despacho do Chefe do Executivo mas sem qualquer informação sobre a base legal para a sua criação. Foi encontrada referência a este centro na edição de 2009 da colecção « <i>Macau - Livro do Ano</i> » como unidade académica integrada no IPM.	Não	Sim	Anexos 21 e 24

(2) 上述資料顯示，「理工」在創立「中西文化研究所」、「社會經濟與公共政策研究所」、「理工——貝爾英語中心」及「一國兩制研究中心」的文件中無載明相關的法律依據。根據「理工」的組織架構圖以及行政當局提供的公開資料（《澳門公共行政APM》及《澳門年鑑》），上述中心/研究所全屬「理工」的學術研究單位，因此，**其設立依法須事先聽取「技學委」的意見，否則，相關程序便帶有違法之瑕疵**（雖然「一國兩制研究中心」是經行政長官批示設立，但「理工」在執行行政長官「設立」該學術單位的政策時仍有義務確保相關程序符合法律規定）。**至於「博彩教學暨研究中心」及「中西文化研究所」的設立則欠缺監督實體的確認。**

(3) 對於在2009年設立的「歷史研究所」，根據第P014/CFCPE/09號建議書所載（見附件25），「理工」因有16名員工持歷史學博士學位，為編纂《澳門地方誌》及發揮上述人才優勢而成立該研究所，該所所長由院長兼任，並設常務副所長及副所長各一名。科研暨出版處處長建議根據《章程》第30條批准設立，其後，「理事會」根據《章程》第14條第2款a)項及第19條第1款b)項的規定核准成立該研究所，**由此反映「理工」將該研究所視為學術單位，但無資料顯示該研究所的設立獲監督實體確認，故設立該研究所的程序同樣帶有違法之瑕疵。**

(2) Segundo os dados acima indicados, aquando da criação do «Centro de Estudos de Culturas Sino-Occidentais», do «Centro de Estudos Políticos, Económicos e Sociais», do «Centro de Inglês MIP-BELL» e do «Centro de Estudos «Um País, Dois Sistemas»», o IPM não fez constar na documentação a base legal para a criação dos mesmos. De acordo com o organograma do IPM e com as informações de domínio público fornecidas pela Administração [publicadas no «APM» (*Administração Pública de Macau*) e no «*Macau - Livro do Ano*»], todos os centros acima mencionados são unidades académicas do IPM, daí que, nos termos da lei, **a sua criação só produza efeitos após ouvido o Conselho Técnico e Científico, pois, caso contrário, os respectivos procedimentos estão inquinados de vícios legais** (mesmo no caso do Centro de Estudos «Um País, Dois Sistemas», que foi criado por despacho do Chefe do Executivo, competiria ao IPM assegurar a legalidade do procedimento). **E relativamente à criação do «Centro Pedagógico e Científico na Área do Jogo» e do «Centro de Estudos de Culturas Sino-Occidentais», as respectivas propostas não chegaram a ser submetidas a homologação tutelar.**

(3) Quanto à criação do «*History Research Centre on Macau History*», de acordo com a proposta n.º P014/CFCPE/09 do Chefe da Divisão de Estudos Científicos e Publicações (*vide* o anexo 25), (do qual fazem parte 16 trabalhadores do IPM, com doutoramento na área de história, que, para um melhor aproveitamento das suas habilitações e capacidades, foram incumbidos pelo Instituto do projecto intitulado «*Macau Local Records Project*», assumindo o Presidente do IPM o cargo de Director do referido Centro, sendo também posteriormente criados mais dois cargos de subdirector. Segundo a proposta), sugeriu-se que o centro fosse criado ao abrigo do artigo 30.º dos Estatutos do IPM. Mas, por fim, o Conselho de Gestão autorizou a criação do mesmo ao abrigo do estipulado na alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º dos Estatutos do IPM. **Como se pode ver, esse centro é considerado pelo IPM como uma das suas unidades académicas integradas, não se tendo no entanto encontrado qualquer informação sobre a homologação deste centro pela entidade tutelar, motivo pelo qual consideramos que a sua criação é ilegal.**

(4) 有必要指出的是，該所所長雖然由院長兼任，但同時設置常務副所長及副所長各一名，根據《章程》第24條第2款的規定「在需要的情況下，校長可由一名副校長協助，在其缺席和因故不能視事時，代替其工作」，學術單位僅可設一名副主管（「Subdirector」），故此，「理工」在「歷史研究所」設置兩名「Subdirector」的做法亦違反《章程》的規定。

## 2. 設立屬學術研究範疇的合作機構及中心的程序不符合《章程》的規定

(1) 根據《章程》第3條第2款的規定：

「秉著其辦學宗旨，澳門理工學院可與大學高等教育的公共或私人、國內外之同類機構簽訂協約、協議、議定書及合約，加入本地區或國際的其他公私法人或參與其運作。」

又根據《章程》第19條第1款a)項及第2款的規定：

「一、技術暨學術委員會的權限為：

a) 按照本地區的教育政策，建議澳門理工學院在教育、研究、文化推廣及社會服務方面的工作方針。

(……)

二、所有屬技術暨學術委員會權限內的事務，必須聽取其意見。

(……)」

故針對設立屬學術研究範疇的合作機構，「理事會」在批准《章程》第3條第2款所指的協約、協議、議定書及合約前，應聽取「技學委」的意見，且在批准後仍應根據9月16日第49/91/M號法令第6條第2款b)項的規定，交監督實體確認。

(2) 按照「學院附屬單位一覽表」（見附件17頁），未在組織架構圖載明，但在該表內以「中心、研究所」標示的單位有<sup>21</sup>：

<sup>21</sup> 還有無正式標示的，例如：2010年9月21日《澳門日報》第B7版報導，「理工學院」與「電信管理局」合作設立的「地面數字電視研究及測試中心」正式啟用。「倘生產商、公司或機構有意測試產品，可向電信管理局申請，審批後可將產品送至測試中心測試。產品經嚴格測試，將由「理工學院」發出測試報告書，結果由「電信管理局」核實。倘測試合格，「電信管理局」會把合格的產品名單上載該局網站供居民參考」（見附件75）。

(4) Importa indicar que o Presidente desempenhou em acumulação o cargo de director do respectivo centro, e criou mais dois cargos de subdirector. De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 24.º dos Estatutos do IPM «*Quando as circunstâncias o justificarem o director pode ser coadjuvado por um subdirector, que o substitui nas suas faltas e impedimentos*». Nesta medida, cada unidade académica só poderá ter um subdirector, motivo pelo qual a criação de dois cargos de subdirector, no âmbito do «History Research Centre on Macau History», constitui uma violação do disposto nos Estatutos do IPM.

## 2) Os procedimentos relativos à criação de entidades cooperativas e centros de investigação académica encontram-se em desconformidade com o estipulado nos Estatutos do IPM

(1) Nos termos do n.º 2 do artigo 3.º dos Estatutos do IPM:

«*Para a prossecução dos seus fins, o IPM pode estabelecer convénios, acordos, protocolos e contratos com instituições públicas ou privadas, congêneres e de ensino superior universitário, nacionais ou estrangeiras, e associar-se ou participar na criação e funcionamento de outras pessoas colectivas, ainda que de direito privado, de âmbito territorial ou internacional.*»

E de acordo com as disposições da alínea a) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 19.º dos Estatutos do IPM:

«*1. Ao Conselho Técnico e Científico compete:*

a) *Propor, de acordo com a política educativa do Território, as linhas de acção a desenvolver pelo IPM, nos domínios do ensino, da investigação, da extensão cultural e prestação de serviços à comunidade;*

(…)

**2. A audição do Conselho Técnico e Científico é obrigatória em todas as matérias da sua competência.**

(…)

Em relação à criação de entidades cooperativas no domínio da investigação académica, antes que o Conselho de Gestão venha a autorizar o estabelecimento de convénios, acordos, protocolos e contratos nos termos do n.º 2 do artigo 3.º dos Estatutos do IPM, deve em primeiro lugar, ouvir o CTC. E após obtida a respectiva autorização, deverá submetê-la a homologação tutelar em conformidade com o estipulado na alínea b) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro.

(2) **De acordo com o quadro das subunidades do IPM (vide o anexo 17), as subunidades com denominação de centros (中心/研究所) que não se encontram integrados no organograma do IPM são, nomeadamente<sup>21</sup>:**

<sup>21</sup> Neste quadro não consta um outro centro que vem referido num artigo publicado em 21 de Setembro de 2010, no Jornal Ou Mun (página B7), que diz que: «Entrou em funcionamento o novo Centro (Centro de Investigação e de Testes de Televisão Digital Terrestre) criado conjuntamente pelo IPM e Direcção dos Serviços de Regulação de Telecomunicações. As produtoras ou entidades interessadas podem mediante pedido a entregar junto dos Serviços de Regulação de Telecomunicações, uma vez deferido, enviar os produtos ao referido centro onde serão submetidos aos respectivos testes. Após os testes, o IPM ficará incumbido de apresentar um relatório sobre os resultados que será submetido à aprovação da DSRT. Os produtos que passarem os testes, serão devidamente divulgados na página electrónica dos serviços competentes para consulta do público.» (vide o anexo 75).

名稱	「技學委」的意見	監督實體的確認	法律依據	合作單位	附件
澳門語言文化研究中心 (下稱語文中心)	有	有	《章程》第14條第2款a)項及第19條第1款b)項	北京語言大學、教育部語言文字應用研究所	26及27
理工——中山大學博彩研究中心 (下稱博彩研究中心)	有	有		中山大學	27
理工——新濠博覽及娛樂資訊技術研發中心 (下稱新濠博訊研究中心)	無	有	無載明	新濠集團	28
理工——BMM博彩技術檢測中心 (下稱BMM博檢中心)	無	有	第3條及第4條	Bellamy Mill & Monypenny Co.	29
理工——倫敦大學瑪麗皇后學院資訊系統研發中心 (下稱倫敦資研中心)	無	有	無載明	倫敦大學瑪麗皇后學院	30
語言培訓及測試中心	在1997年12月按舊《章程》設立		無載明	北京語言大學	31
葡語國家研究中心	無	有	無載明	北京外國語大學/隸屬語言暨翻譯高等學校	32
中英翻譯與跨文化中心 (下稱「中英翻譯中心」)	無	無	無載明	隸屬語言暨翻譯高等學校	33

Denominação	Parecer do CTC	Homologação tutelar	Base legal	Entidade cooperativa	Anexo
Centro de Estudo de Línguas e Culturas de Macau (doravante designado por Centro de Línguas)	Sim	Sim	Alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º dos Estatutos do IPM	Universidade de Língua e Cultura de Pequim e Instituto de Linguística Aplicada do Ministério da Educação	26 e 27
Centro Científico na Área do Jogo IPM — Zhong Shan (doravante designado por Centro de Estudo na Área do Jogo)	Sim	Sim		Universidade de Zhong Shan	27
Centro IPM-MELCO de Investigação em Tecnologias de Informação no Jogo e Diversão (doravante designado por Centro MELCO em Tecnologias de Informação no Jogo)	Não	Sim	Sem referência	MELCO	28
IPM-BMM Testing Centre for Gaming Devices (doravante designado por Centro de BMM)	Não	Sim	Artigos 3.º e 4.º	Bellamy Mill & Monypenny Co.	29

Denominação	Parecer do CTC	Homologação tutelar	Base legal	Entidade cooperativa	Anexo
Centro de Investigação em Sistemas de Informação MPI-QMUL (doravante designado por Centro QMUL)	Não	Sim	Sem referência	Queen Mary University of London	30
Centro de Formação e Avaliação de Línguas	Criado em Dezembro de 1997 nos termos dos antigos Estatutos		Sem referência	Universidade de Língua e Cultura de Pequim	31
Centro de Estudos dos PALOPs	Não	Sim	Sem referência	Universidade de Estudos Estrangeiros de Pequim / Na dependência da Escola Superior de Línguas e Tradução	32
Centro de Tradução de Chinês e Inglês e de Estudos de Intercâmbio Intercultural (doravante designado por Centro de Tradução de Chinês e Inglês)	Não	Sim	Sem referência	Na dependência da Escola Superior de Línguas e Tradução	33

(3) 除隸屬於「語言暨翻譯高等學校」的「中英翻譯中心」外，上表所列7個合作機關的運作模式如下：

(3) Com exceção do Centro de Tradução Chinês-Inglês que funciona na dependência da Escola Superior de Línguas e Tradução, os restantes 7 centros enumerados no quadro acima têm os seguintes modelos de funcionamento:

名稱	管理（運作）機關的基本組成、運作經費	附件
語文中心	主席：由「理工」院長、北京語言大學校務委員會主任、教育部語言文字應用研究所所長共同擔任。主席輪流擔任中心主任一職。 常設機構：中心辦公室設在「理工」，同時在北京語言大學及教育部語言文字應用研究所分別設立聯絡辦公室。 執行主任：由「理工」人員出任。 <b>經費：中心辦公室及聯絡辦公室的運作經費由三方自行籌措。</b>	34及35
博彩研究中心	中心「依託中山大學港澳珠江三角洲研究中心管理」。 * 無該中心的章程及「理事會」批准設立該中心的第I016/PRE/2009號報告書。	36
新濠博訊研究中心	委員：「理工」及新濠雙方各派三名成員 主席：由「理工」的三名委員中的一名出任 中心主任：由「理工」招聘，負責管理中心日常事務 經費：新濠在兩年內（2007年5月至2009年4月）投放澳門幣200萬元	28
BMM博檢中心	經費：「理工」提供場地及簡單裝修，並為籌建中心提供技術協助； BMM負責聘用技術人員及為本地人才提供培訓，並每年向「理工」提供不少於澳門幣30萬元的科研及獎學金（為期兩年）。	29

名稱	管理（運作）機關的基本組成、運作經費	附件
倫敦資研中心	委員：由「理工」及倫敦大學瑪麗皇后學院各派三名成員組成 主席：由「理工」的三名委員中的一名出任	30
葡語國家研究中心	主任：兩名（分別由「理工」院長及北京外國語大學校長兼任） 副主任：三名（「理工」兩名——語言翻譯學校校長和薛尼路，北京外語大學一名）	32
語言培訓及測試中心	在1997年12月按舊《章程》設立，無該中心主任或管理（運作）機關成員等相關資料。	31

Designação	Composição dos órgãos de gestão (executivos) e despesas de funcionamento	Anexo
Centro de Línguas	Director: É rotativamente o presidente do IPM, o presidente do Conselho dos Assuntos Académicos da Universidade de Língua e Cultura de Pequim e o presidente do Instituto de Linguística Aplicada do Ministério da Educação. Organismo permanente: O Secretariado do Centro de Línguas está instalado nas instalações do IPM, com a instalação simultânea de um gabinete de ligação tanto na Universidade de Língua e Cultura de Pequim como no Instituto de Linguística Aplicada do Ministério da Educação. Director executivo: A ser desempenhado por um dos funcionários do IPM. <b>Despesas de funcionamento: As despesas de funcionamento do Secretariado e dos Gabinetes de Ligação são suportadas por verbas angariadas pelos 3 órgãos.</b>	34 e 35
Centro de Estudos dos Jogos	A gestão do Centro é entregue ao Centro de Estudos do Delta do Rio das Pérolas da Universidade de Zhongshan. * Falta o regulamento do Centro e a Informação n.º I016/PRE/2009 sobre a constituição do mesmo, aprovada pelo Conselho de Gestão.	36
Centro IPM-MELCO de Investigação em Tecnologias de Informação no Jogo e Diversão	Vogais: Três designados pelo IPM e três pelo Centro IPM-MELCO de Investigação em Tecnologias de Informação no Jogo e Diversão Presidente: Um dos membros representantes designados pelo IPM. Director do Centro: Recrutado pelo IPM é responsável pela gestão dos assuntos correntes do Centro. Despesas de funcionamento: Num prazo de dois anos (de Maio de 2007 a Abril de 2009), a MELCO efectuou um investimento no valor de dois milhões de patacas.	28
<i>BMM Testing Centre for Gaming Devices</i>	Despesas de funcionamento: Cabe ao IPM a cedência das instalações, a realização de obras simples de remodelação e ainda a prestação de apoio técnico na fase da instalação do Centro, enquanto que a BMM se responsabiliza pelo recrutamento de pessoal técnico e pela organização de acções de formação destinadas aos quadros locais e ainda pela disponibilização de fundos num montante anual não inferior a 300 mil patacas (durante dois anos), destinados à promoção do desenvolvimento da investigação científica e à concessão de bolsas de estudo	29
Centro de Investigação em Sistemas de Informação MPI-QMUL	Vogais: Três designados pelo IPM e três pelo <i>Queen Mary, University of London</i> . Presidente: Um dos membros representantes designados pelo IPM.	30
Centro de Estudos dos PALOPs	Directores: São dois (cargos assumidos respectivamente pelo presidente do IPM e pelo reitor da Universidade das Línguas Estrangeiras de Pequim). Subdirectores: São três (dos quais dois pertencem aos quadros do IPM, e são nomeadamente o director da Escola Superior de Línguas e Tradução e Jorge Bruxo, e o terceiro é oriundo da Universidade das Línguas Estrangeiras de Pequim).	32
Centro de Formação e Avaliação de Línguas	Foi constituído em Dezembro de 1997 de acordo com os estatutos anteriores. Não há dados sobre o director do Centro ou outros órgãos de gestão (executivos).	31

(4) 根據第2.2點表列資料，「語文中心」及「博彩研究中心」係「理工」根據《澳門理工學院章程》第14條第2款a)項及第19條第1款b)項的規定而設立，由此反映「理工」認為上述兩所中心為學院轄下的學術單位；至於「新濠博訊研究中心」、「BMM博檢中心」、「倫敦資研中心」、「葡語國家研究中心」、「語言培訓及測試中心」的設立文件均無載明相關法律依據，然而，從行政當局提供的公開資料（2002年至2009年的《澳門年鑑》），得悉「理工」亦將「新濠博訊研究中心」、「倫敦資研中心」及「語言培訓及測試中心」視為學院轄下的單位。

(5) 有必要指出的是，上述「中心」的設立乃基於「理工」與本地區內的機構或與本地區以外的學術、研究機構的合作，有關中心在「組織」上既非「理工」的內部機關亦非從屬於「理工」的單位，而是由「理工」和其他獨立實體共同合作設置的機構；至於運作模式，無論是管理（運作）機關成員的組成（由三方或雙方負責人擔任管理／指導委員會成員）、主要負責人的人選或歸屬（如「語文中心」主任由三方合作單位領導輪流出任，「博彩研究中心」依託中山大學管理），抑或是財政（如「語文中心」的**中心辦公室及聯絡辦公室的運作經費**由各方自行籌措，「新濠博訊研究中心」由新濠投資澳門幣200萬元，「BMM博檢中心」由BMM每年向「理工」提供不少於澳門幣30萬元的科研及獎學金），均反映出這些「中心」在組織架構上並非完全隸屬於「理工」。因此，「理工」可否將上述合作機構視作「理工」的「附屬單位」，實成疑問。

(6) 另一方面，雖然「理工」已將其依法無權作決定的事宜（與其他實體成立「合作機構」及接受私人實體出資）呈報監督實體並獲確認，但有關「新濠博訊研究中心」（為服務澳門旅遊博彩業，提供研發軟件的服務）、「BMM博檢中心」（研發一套本地區博彩裝置認證標準）及「倫敦資研中心」（為多媒體應用技術及互聯網應用技術研究）的設立，無資料顯示「理工」曾聽取「技學委」的意見。根據上述第2.1點的分

(4) De acordo com os dados revelados no quadro do ponto 2.(2) deste Relatório, o Centro de Línguas e o Centro de Estudos dos Jogos foram constituídos pelo IPM nos termos do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º dos Estatutos do IPM. Isto significa que o IPM reconhece esses dois centros como sendo unidades académicas. Em relação ao Centro IPM-MELCO de Investigação em Tecnologias de Informação no Jogo e Diversão, ao *BMM Testing Centre for Gaming Devices*, ao Centro de Investigação em Sistemas de Informação MPI-QMUL, ao Centro de Estudos dos PALOPs e ao Centro de Formação e Avaliação de Línguas, os seus documentos constitutivos não contêm a respectiva fundamentação legal. Todavia, de acordo com os dados publicitados pela Administração (*Anuário de Macau dos anos de 2002 a 2009*), o Centro IPM-MELCO de Investigação em Tecnologias de Informação no Jogo e Diversão, o *BMM Testing Centre for Gaming Devices* e o Centro de Formação e Avaliação de Línguas são considerados pelo IPM como unidades a ele subordinadas.

(5) Importa salientar que a criação dos centros atrás referidos foi fruto de cooperação do IPM com instituições académicas locais e exteriores à RAEM. Em termos da estrutura orgânica, os mesmos centros não constituem organismos internos do IPM nem se encontram subordinados ao mesmo, são sim instituições constituídas pelo IPM em colaboração com outras entidades independentes. No que se refere ao modo de funcionamento, quer em termos da composição dos órgãos de gestão (executivos) (cabe aos responsáveis de três ou de duas das partes gerir / orientar os membros do conselho), quer da nomeação dos responsáveis (a título de exemplo, o cargo de director do Centro de Línguas é assumido rotativamente pelos dirigentes dos três órgãos, sendo que a gestão do Centro de Estudos dos Jogos é entregue à Universidade de Zhongshan), quer ainda em termos do financiamento (a título de exemplo, **as despesas de funcionamento do Secretariado e dos Gabinetes de Ligação do Centro de Línguas** são suportadas pelas verbas angariadas pelos três órgãos; o Centro IPM-MELCO de Investigação em Tecnologias de Informação no Jogo e Diversão conta com o investimento de dois milhões de patacas por parte da MELCO; no âmbito do *BMM Testing Centre for Gaming Devices*, a BMM assegura ao IPM a disponibilização de fundos num montante anual não inferior a 300 mil patacas, destinados à promoção do desenvolvimento da investigação científica e à concessão de bolsas de estudo), esses centros não funcionam na dependência directa do IPM. **Daí que se suscite a questão sobre a possibilidade de o IPM considerar as instituições colaboradoras supramencionadas como suas «subunidades».**

(6) Por outro lado, apesar de o IPM ter submetido assunto cuja decisão em termos legais não lhe cabe — no que respeita à constituição de uma instituição em cooperação com uma outra entidade e à aceitação do financiamento das entidades privadas — à apreciação e homologação da tutela, não existem dados que indiquem ter sido ouvido o Conselho Técnico e Científico aquando da constituição do Centro IPM-MELCO de Investigação em Tecnologias de Informação no Jogo e Diversão (vacionado para a prestação de serviços de desenvolvimento de *softwares* para a indústria do turismo e do jogo), da constituição do *BMM Testing Centre for Gaming Devices* (destinado a desenvolver um critério de certificação para os dispositivos de jogos de Macau) e ainda do Centro de Investigação em Sistemas de Informação MPI-QMUL (destinado a efectuar estudos sobre as técnicas aplicadas na multimédia e na Internet). De acordo com a aná-

析，「理工」與其他實體合辦學術研究單位，應根據《章程》第19條第1款a)項及第2款的規定聽取「技學委」的意見，否則便違反《章程》的規定。

(7) 又上述第2.3點表列資料顯示，「理工」與BMM的兩年合作期已過，鑒於「理工」無提供相關的協議書予「公署」，如相關協議內容無訂明自動續期，「理工」決定與BMM繼續進行合作以前，依法仍須先聽取「技學委」的意見，且亦須上呈司長確認。

(8) 至於「中英翻譯中心」，「英教委」主席在2006年10月31日撰寫建議書，建議成立獨立的研究機構——「澳門理工學院翻譯與跨文化交流研究中心」，以及推薦中心主任。經「理事會」審議將該中心改名為「中英翻譯與跨文化中心」，並將中心置於「語言暨翻譯高等學校」這一學術單位之內（見附件33）。然而，根據《章程》第30條的規定：「經聽取技術暨學術委員會的意見後，並經由理事會決議，院長可批准在澳門理工學院成立中心，該等中心可作為或不作為學術單位的一部份……」，即使「理工」在學術單位內設立中心依法仍須聽取「技學委」的意見，然後根據第49/91/M號法令第6條第2款b)項呈監督實體確認。

(9) 另一方面，由於「理工」對不同層級的中心（等同學術單位的「中心」、隸屬學術單位的非獨立「中心」或非屬學術單位的獨立「中心」）的主管/副職主管均賦予相同「職稱」（中心主任/副主任），實務上可能出現職稱相同但權責不同的中心主任/副主任，部分「中心主任/副主任」的葡文職稱為*Director / Subdirector de Centro*（屬學術單位性質的「中心」，等同校長/副校長），正副主任均屬「技學委」必然成員；部分的葡文職稱為*Coordenador / Vice-Coordenador de Centro de estudos ou de Investigação*（既可為學術單位的附屬單位，亦可為非學術單位的獨立單位），而該等副主任則不能以該職級「身份」成為「技學委」成員（當然，倘該等人員屬教授或持有博士學位，仍可循《章程》第18條第2款g)項規定晉身「技學委」），為免引致混淆，甚至產生不必要質疑，「理工」宜對不同屬性/層級單位（等同學術單位的「獨立中

lise feita no ponto 2.(1), e nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 19.º dos Estatutos, deve ser ouvido o Conselho Técnico e Científico sempre que o IPM crie unidades académicas em cooperação com outras entidades, sob pena de violação das disposições dos Estatutos.

(7) De acordo com o ponto 2.(3), o prazo de validade do acordo de cooperação entre o IPM e a BMM, fixado em dois anos, já terminou. Pelo facto de o IPM não ter facultado uma cópia do referido acordo de cooperação, o CCAC não teve acesso ao seu conteúdo. Caso a renovação automática não esteja prevista nesse acordo de cooperação e o IPM pretenda continuar a manter a cooperação com a BMM, deve ser, em conformidade com a lei, ouvido o Conselho Técnico e Científico e submetida essa pretensão à homologação do Secretário da tutela.

(8) Em relação ao Centro de Tradução Chinês-Ingês, o presidente do *English Language Teaching and Research Committee*, através de uma informação datada de 31 de Outubro de 2006, propôs a criação de uma instituição de investigação independente — o Centro de Tradução e de Estudos de Intercâmbio Intercultural do IPM — e a nomeação do respectivo director. Após a apreciação por parte do Conselho de Gestão, o centro passou a ser denominado «Centro de Tradução e Estudos Interculturais» e integrado numa unidade académica do IPM, ou seja na sua Escola de Línguas e Tradução (*vide* o anexo 33). Todavia, dispõe o artigo 30.º dos Estatutos que «*O Presidente, após deliberação do Conselho de Gestão e ouvido o Conselho Técnico e Científico, pode autorizar a criação, no IPM, de centros integrados ou não em unidades académicas.*». Assim, mesmo que se trate da criação de centros no seio das unidades académicas do IPM, é necessária a audição do Conselho Técnico e Científico em conformidade com a lei, seguida da homologação da tutela nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M.

(9) Por outro lado, o IPM atribui a mesma designação em chinês, «中心主任 / 副主任», que corresponde em português a «Director / Subdirector de Centro» e «Coordenador / Coordenador adjunto de Centro de Estudos ou de Investigação» consoante a situação, ao cargo de chefia / vice-chefia dos centros independentemente do facto de estarem em causa centros com diferente relevância na estrutura orgânica do IPM (sendo alguns deles equiparados a unidades académicas e os restantes considerados centros não autónomos que ficam na dependência das unidades académicas ou centros autónomos que não ficam na dependência das unidades académicas). Assim, na realidade, poderá acontecer que esse pessoal de chefia / vice-chefia, embora provido no cargo com a mesma designação, tem na prática diferentes direitos e obrigações. A título de exemplo, no caso de «中心主任 / 副主任», a que corresponde em português «Director / Subdirector de Centro», os seus titulares são equiparados a Director / Subdirector de Escola e designados por inerência para integrar o Conselho Técnico e Científico, uma vez que o centro que dirigem é uma unidade académica. Entretanto, no caso de «中心主任 / 副主任», a que corresponde em português «Coordenador / Coordenador adjunto de Centros de Estudos ou de Investigação» (centros estes que podem ser subunidades das unidades académicas ou unidades autónomas que não são subordinadas às unidades académicas), os titulares do cargo de «Coordenador adjunto» não podem ser designados para integrar o Conselho Técnico e Científico por inerência, mas sim através do preenchimento do requisito estipulado na alínea g)



心」、非學術單位性質的「獨立中心」及隸屬於個別學術單位的「中心」等各類型的中心) 主管及副主管「正名」, 以免在學院內部或社會上引致不必要的質疑, 特別是涉及人事委任、權責分工等方面, 更應以「名實相符」的原則進行管理, 以確保相關委任、職責分配, 以至有關中心的運作符合《行政程序法典》規定的合法性原則和善意原則。

### 3. 無依法確保各學術單位內均有「教學委」運作, 部分「教學委」規章又非完全符合《章程》的規定

(1) 《章程》第24條第1款規定了各學術單位的機關是校長和「教學委」。

另外, 第27條第2款規定:

「每所高等學校的教學暨學術委員會, 由下列人員組成:

- a) 校長, 主持該委員會;
- b) 副校長;
- c) 學校的課程主任;
- d) 有關課程或項目的教師的一名代表。」

第3款則規定:

「長者書院的教學暨技術委員會由下列人員組成:

- a) ……;
- b) 由校長指定的一名教師或書院的技術員;

c) 經校長建議, 由院長委任五至九名在長者書院活動範圍內具有公認資歷的人士」。

第28條第2款則訂明「教學暨學術委員會受本身規章管制」。由於《章程》無規定「d) 有關課程或項目的教師的一名代表」是如何產生, 故「理工」在制定相關規章時, 可自行訂定d) 項委員的產生辦法, 如由校長選任或由有關課程的教職人員互選產生, 又或由年資最長的教授出任, 如無教授則由持博士學位最長的教師出任等。

do n.º 2 do artigo 18.º dos Estatutos, ou seja, quando estejam na qualidade de professor coordenador, habilitado com grau de doutor. Assim, é recomendável que o IPM atribua ao pessoal de chefia / vice-chefia uma designação apropriada em função da natureza e da relevância na estrutura orgânica da unidade que dirige (que tanto pode tratar-se de um centro autónomo equiparado a uma unidade académica, de um centro autónomo não integrado em unidades académicas, de um centro subordinado a uma unidade académica, etc.), por forma a evitar a confusão ou o surgimento de dúvidas desnecessárias em sede do IPM ou no seio da sociedade, particularmente quando estão em causa questões relacionadas com a nomeação e a responsabilização do pessoal. Assim, e por forma a que a nomeação de pessoal, a divisão de trabalhos e ainda o funcionamento dos respectivos centros se sustentem nos princípios da legalidade e da boa fé, consagrados no Código de Procedimento Administrativo, torna-se necessário respeitar o princípio da correspondência, ou seja, adoptar uma designação que corresponda perfeitamente às funções efectivamente desempenhadas pelos seus titulares.

### 3) Nem todas as unidades académicas dispõem de uma Comissão Pedagógico-Científica de acordo com a lei e nem todos os seus regulamentos respeitam rigorosamente o estipulado nos Estatutos

(1) Está previsto no n.º 1 do artigo 24.º dos Estatutos que são órgãos das unidades académicas o director e a Comissão Pedagógico-Científica.

Entretanto, dispõe o n.º 2 do artigo 27.º daqueles Estatutos que:

«*Compõem a Comissão Pedagógico-Científica de cada Escola:*

- a) *O director da Escola, que preside;*
- b) *O subdirector;*
- c) *Os coordenadores dos cursos ministrados na Escola;*
- d) *Um representante dos professores dos respectivos cursos ou programas.»*

Dispõe ainda o n.º 3 do mesmo artigo que:

«*Compõem a Comissão Pedagógico-Científica da Academia do Cidadão Sénior:*

- a) ...;
- b) *Um docente ou técnico da Academia, designado pelo director;*
- c) *Cinco a nove individualidades, de reconhecida competência em áreas preferencialmente ligadas às actividades da Academia, designadas pelo Presidente sob proposta do director.»*

O n.º 2 do artigo 28.º prevê que «**A Comissão Pedagógico-Científica rege-se por regulamento próprio**». Como não está prevista nos Estatutos a forma de selecção do «d) Um representante dos professores dos respectivos cursos ou programas», o IPM poderá definir esta matéria aquando da elaboração do respectivo regulamento, podendo esse representante ser indigitado pelo director da escola, ser eleito de entre os docentes dos respectivos cursos ou programas, ser o professor coordenador com maior antiguidade ou o docente mais antigo detentor do grau de doutor caso não exista um professor coordenador, etc.

(2) 「理工」應「公署」要求僅提供了「管理科學高等學校」（下稱「管校」）、「藝術高等學校」（下稱「藝校」）、「高等衛生學校」（下稱「衛校」）及「體育運動高等學校」（下稱「體校」）4間學校的「教學委」運作規章，而未有提供「語言暨翻譯高等學校」、「公共行政高等學校」、「長者書院」及其他未在《章程》列明的學術單位的「教學委」規章，又無說明有關學校及學術單位是否已訂立規章。

(3) 經分析「理工」提供的相關規章，其主要內容如下：

(2) A pedido do CCAC, o IPM facultou regulamentos da Comissão Pedagógico-Científica de 4 escolas, nomeadamente da Escola Superior de Ciências Empresariais (ESCE), da Escola Superior de Artes (ESA), da Escola Superior de Saúde (ESS) e da Escola Superior de Educação Física e Desporto (ESEFD), faltando a entrega dos regulamentos da Comissão Pedagógico-Científica da Escola Superior de Línguas e Tradução (ESLT), da Escola Superior de Administração Pública (ESAP), da Academia do Cidadão Sénior (ACS) e de outras unidades académicas não previstas nos Estatutos, não tendo o IPM informado sobre a existência, ou não, dos referidos regulamentos.

(3) Dos regulamentos apresentados pelo IPM, extrai-se o seguinte:

學校	教學委組成	運作	備考
「管校」	-- 校長 -- 課程主任 -- 助理課程主任 -- Co-opted Members appointed on an ad hoc basis	每月舉行不少於一次會議	附件37
「藝校」	-- 校長 -- 課程主任（音樂、視覺藝術及綜合設計各1名課程主任） -- 綜合設計助理課程主任 -- 校務行政助理（Administrative Assistant to the School Affairs） （全部具名）	每月最少舉行一次會議	附件38
「衛校」	-- 校長 -- 課程主任 -- 助理課程主任 -- 教授 -- 持博士學位教學人員 載明共7名成員	無載明	附件39
「體校」	無載明	無載明	附件40

Designação da escola	Composição da Comissão Pedagógico-Científica	Funcionamento	Obs.
ESCE	-- Director -- Coordenadores dos cursos -- Coordenadores adjuntos dos cursos -- Membros <i>ad hoc</i> , designados por cooptação	Reúne-se pelo menos uma vez por mês.	Anexo 37
ESA	-- Director -- Coordenadores dos cursos (nomeadamente do curso de música, do curso das artes visuais e do curso de design) -- Coordenador do curso de design -- Assistente administrativo para os assuntos académicos (Todos os membros estão identificados pelos respectivos nomes)	Reúne-se pelo menos uma vez por mês.	Anexo 38
ESS	-- Director -- Coordenadores dos cursos -- Coordenador adjunto dos cursos -- Professor coordenador -- Docente possuidor do grau de doutor Num total de 7 elementos.	Não está previsto no respectivo regulamento.	Anexo 39
ESEFD	Não está prevista no respectivo regulamento.	Não está previsto no respectivo regulamento.	Anexo 40

(4) 查「理工」網頁所載各學校的學術人員名單，所有學校（包括上述4所學校、「語言暨翻譯高等學校」及「公共行政高等學校」，共6間學校）都無設置《章程》第24條第2款所指的副校長一職（見附件41及附件42），故上述4校的「教學委」成員當然不包括副校長。

(5) 至於《章程》所規定的「有關課程或項目的教師的一名代表」類別的「教學委」成員，根據「理工」提供的四所學校的「教學委」規章，未見對此有清晰規範。然而，「管校」、「藝校」及「衛校」的「教學委」成員均包括「助理課程主任」【資料顯示（見附件41），「管校」設5名課程主任（包括會計暨金融課程主任、商貿課程主任、電子商貿課程主任、管理學課程主任及公共關係課程主任），當中只有電子商貿課程設有助理課程主任；「藝校」設3名課程主任（包括綜合設計課程主任、音樂課程主任及視覺藝術課程主任），當中綜合設計課程有2名助理課程主任；至於「衛校」則有3名課程主任〔包括診療技術課程（分醫學檢驗專業及藥劑專業）2名主任及全科護理課程主任〕，當中僅全科護理課程設有助理課程主任】，儘管「理工」指「助理課程主任」即「有關課程或項目的教師的一名代表」，但由於並非每一課程均設有助理課程主任，故足以反映「理工」未如實執行《章程》的規定。

另一方面，「衛校」列明「教學委」成員包括「教授、持博士學位教學人員」，但經查「衛校」教職人員名單，該校無教授職級人員，至於副教授則有8名，根據經12月29日第186/2008號社會文化司司長批示修改的8月23日第29/SAAEJ/99號批示核准的《教職人員章程》第12條的規定，晉升或投考副教授須具博士學位，故該校具博士學位的教學人員最少有8名。從《衛校教學委規章》載明共有7名成員，而當中確定的成員有5名（包括1名校長、3名課程主任、1名助理課程主任），按理僅有2個名額供持博士學位的教學人員擔任成員，如何確保每一課程均有一名教師代表擔任「教學委」成員便不清晰。

(6) 基此，「管理科學高等學校」、「藝術高等學校」及「高等衛生學校」的「教學委」組成均非完全符合《章程》第27條第2款的規定。

(4) De acordo com os quadros de pessoal disponíveis na página electrónica do IPM, nenhuma das suas 6 escolas, nomeadamente as 4 atrás referidas, a ESLT e a ESAP, dispõe de um subdirector a que se refere o n.º 2 do artigo 24.º dos Estatutos (vide os anexos 41 e 42). Por esta razão, é natural que a figura do subdirector não se encontre no elenco dos elementos que compõem a Comissão Pedagógico-Científica das 4 escolas supracitadas.

(5) Em relação ao «representante dos professores dos respectivos cursos ou programas» que integra a Comissão Pedagógico-Científica de acordo com os Estatutos do IPM, nenhum dos regulamentos da Comissão Pedagógico-Científica das 4 escolas facultados pelo IPM prevê uma definição clara dessa figura. Todavia, o coordenador adjunto dos cursos é um dos elementos que compõem a Comissão Pedagógico-Científica da ESCE, da ESA e da ESS. (De acordo com os dados constantes do anexo 41, a ESCE dispõe de 5 coordenadores dos cursos, nomeadamente de contabilidade e finanças, de comércio, de comércio electrónico, de gestão e de relações públicas, dos quais apenas o do curso de comércio electrónico é coadjuvado por um coordenador adjunto de cursos; a ESA dispõe de 3 coordenadores dos cursos, nomeadamente de design, de música e de artes visuais, sendo que o curso de design também dispõe de dois coordenadores adjuntos do curso; a ESS dispõe de 3 coordenadores de curso, 1 dos quais é do curso de enfermagem geral e os restantes 2 são do curso de tecnologia de diagnóstico e terapêutica, disponível em duas variantes, a tecnologia biomédica e a farmácia. O curso de enfermagem geral também dispõe de um coordenador adjunto de curso.) Segundo os esclarecimentos prestados pelo IPM, o coordenador adjunto de cursos é o «representante dos professores dos respectivos cursos ou programas». Porém, como nem todos os cursos dispõem de um coordenador de cursos, este facto constitui prova suficiente do cumprimento defeituoso dos Estatutos por parte do IPM.

Por outro lado, de acordo com o respectivo regulamento, compõem a Comissão Pedagógico-Científica da ESS os professores coordenadores e docentes possuidores do grau de doutor. Todavia, após a consulta da respectiva lista do corpo docente, verifica-se que a ESS não tem professores coordenadores, mas sim professores adjuntos num total de 8. Nos termos do disposto no artigo 12.º do Estatuto do Pessoal Docente, aprovado pelo despacho n.º 29/SAAEJ/99, de 23 de Agosto, com alterações introduzidas pelo despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 186/2008 de 29 de Dezembro, só podem ter acesso à categoria de professor adjunto, ou ingressar nessa categoria, os candidatos que se encontrem habilitados com doutoramento, razão pela qual a ESS dispõe de, pelo menos, 8 docentes com o grau académico de doutor. No Regulamento da Comissão Pedagógico-Científica da ESS, está previsto que a mesma Comissão é composta por um total de 7 elementos, de entre os quais 1 é director da escola, 3 são coordenadores de curso, 1 é coordenador adjunto de cursos e 2 são docentes com o grau académico de doutor. No entanto, não está definida com clareza a forma de assegurar que o representante dos professores de cada curso integre a Comissão Pedagógico-Científica.

(6) Nestes termos, a composição da Comissão Pedagógico-Científica da ESCG, da ESA e da ESS não está em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 27.º dos Estatutos.

(7) 此外，有必要特別指出的是，「藝校」甚至委任行政人員 / 非教學人員出任「教學委」成員，由於第27條第2款的規定適用於每所高等學校（長者書院除外<sup>22</sup>）「教學委」的組成，故在立法者沒有明文指出哪（些）非教學人員可成為「教學委」委員的前提下，非教學人員依法不得出任「藝校」的「教學委」成員，「藝校教學委」的組成顯然不符合上述《章程》規定。

(8) 另一方面，「教學委」屬合議機關，上述學校「教學委」的運作規章沒有就會議的最少出席人數、投票方式及程序、被邀列席者的權利和義務、有效議決、會議紀錄製作要求及候補機制（如校長、課程主任出缺如何替補）等作出規範，便須適用《行政程序法典》第16條至第30條有關合議機關運作的規定。

(9) 值得關注的是，「理事會」有義務落實第28條第2款的規定，須為各學校 / 學術單位制訂符合《章程》規定的「教學委」內部運作規章，然而，《章程》規定的7間學術單位，「理工」僅提供了4間學術單位的運作規章，且有關規章又非完全符合《章程》的規定，加上「理工」另行設立了多個學術單位（見前述部分），但無說明有關學術單位是否已訂立規章，這樣難免令人產生「理工」怠於履行《章程》所規定義務的質疑，甚至部分學校單位有違反《章程》運作之嫌。

\*\*\*

#### 四、技術及行政部門

##### 1. 《章程》第32條規定：

「一、澳門理工學院擁有下列技術——行政部門，在秘書長的協調及監督下運作：

- a) 總行政部；
- b) 會計及出納部；
- c) 學術事務部；

<sup>22</sup> 《章程》第27條第3款則規定：「長者書院的教學暨技術委員會由下列人員組成：a) ……；b) 由校長指定的一名教師或書院的技術員；c) 經校長建議，由院長委任五至九名在長者書院活動範圍內具有公認資歷的人士」。立法者僅為長者書院訂出教學委成員可由非教學人員出任此例外性規定。

(7) A par disso, importa salientar que foi nomeado pessoal administrativo / pessoal não docente para integrar a Comissão Pedagógico-Científica da ESA. Como o disposto no n.º 2 do artigo 27.º é aplicável à composição da Comissão Pedagógico-Científica de todas as escolas superiores (com excepção da Academia do Cidadão Sénior<sup>22</sup>), o pessoal não docente não pode, nos termos da lei, integrar a Comissão Pedagógico-Científica da ESA — salvo nos casos em que o legislador tenha indicado expressamente qual o pessoal não docente que poderá ser designado para integrar a Comissão em causa. Assim, é óbvio que a Comissão Pedagógico-Científica da ESA não está composta em conformidade com os Estatutos.

(8) Por outro lado, a Comissão Pedagógico-Científica é um órgão colegial. Pelo facto de nos regulamentos da Comissão Pedagógico-Científica das escolas supramencionadas, não se encontrarem definidos o quórum, formas e procedimentos de votação, direitos e deveres dos participantes nas reuniões, o que são deliberações válidas, exigências para a elaboração das actas, o mecanismo de substituição (a título de exemplo no caso de vacatura do director de escola, do coordenador de cursos, etc.), aplica-se o disposto nos artigos 16.º a 30.º do Código de Procedimento Administrativo, relativos ao funcionamento dos órgãos colegiais.

(9) É de notar que o Conselho de Gestão tem o dever de definir os regulamentos internos da Comissão Pedagógico-Científica de cada escola / unidade académica, dando cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 28.º dos Estatutos. Todavia, o IPM facultou apenas os regulamentos de 4 das 7 unidades académicas previstas nos Estatutos, não respeitando esses regulamentos, com rigor, os próprios Estatutos. Acresce que o IPM não avançou com mais informação sobre a existência dos regulamentos no que respeita às restantes unidades académicas por si criadas (*vide* partes anteriores). Assim, é inevitável que o IPM venha a ser criticado pela atitude de indiferença revelada no cumprimento das obrigações estipuladas nos Estatutos, podendo ainda o funcionamento de algumas escolas ou unidades académicas consubstanciar uma violação dos Estatutos.

\*\*\*

#### 4) Serviços Técnico-Administrativos

1. O artigo 32.º dos Estatutos dispõe que:

«1. O IPM, sob a coordenação e supervisão do secretário-geral, dispõe dos seguintes serviços técnico-administrativos:

- a) Serviço de Administração Geral;
- b) Serviço de Contabilidade e Tesouraria;
- c) Serviço de Assuntos Académicos;

<sup>22</sup> Dispõe o n.º 3 do artigo 27.º dos Estatutos que «Compõem a Comissão Pedagógico-Científica da Academia do Cidadão Sénior: a) (...); b) Um docente ou técnico da Academia, designado pelo director; c) Cinco a nove individualidades, de reconhecida competência em áreas preferencialmente ligadas às actividades da Academia, designadas pelo Presidente sob proposta do director.» A inclusão do pessoal não docente na Comissão Pedagógico-Científica constitui uma norma excepcional que o legislador definiu somente para o caso concreto da Academia do Cidadão Sénior.

d) 福利及康樂部；

d) *Serviço de Apoio Social e Recreativo;*

e) 公共關係辦公室（……），並就該等部門的職能作出規範。

e) *Gabinete de Relações Públicas (...) e define ainda as competências dos mesmos serviços.»*

第34條則訂明：

O artigo 34.º estatui:

「一、各技術——行政部門的組成及其相應權限的界定，由理事會核准的規章制定。

«1. A organização dos serviços técnico-administrativos com a consequente definição de competências, é estabelecida em regulamento a aprovar pelo Conselho de Gestão.

二、如有需要，理事會可在各技術——行政部門內設立附屬單位或各種功能的部門。」

2. O Conselho de Gestão pode, sempre que necessário, criar subunidades ou áreas funcionais dos serviços técnico-administrativos.»

根據此規定，「理事會」可因應運作上的需要，在各技術——行政部門設立相應的附屬單位。

Ao abrigo deste artigo, o Conselho de Gestão pode, consoante as necessidades assim o justifiquem, criar subunidades junto dos diversos serviços técnico-administrativos.

**技術及行政部門的附屬單位的部分職能不符合《章程》規定的職責**

**Algumas funções desempenhadas pelas subunidades dos serviços técnico-administrativos não correspondem às competências previstas nos Estatutos**

2. 經「理事會」議決成立的附屬單位，有部分職能不符合《章程》就各技術——行政部門規定的職責，現將各附屬單位的主要職能表列如下：

2. Algumas funções desempenhadas pelas subunidades dos serviços técnico-administrativos criadas por deliberação do Conselho de Gestão não correspondem às disposições dos Estatutos, relativas às competências dos serviços técnico-administrativos. No seguinte quadro, estão discriminadas as funções principais das diversas subunidades:

行政部門 《章程》第32條	附屬單位 / 主要職能
<p>總行政部： （第2款）負責管理人事、安排諮詢程序、購買財產及服務、保存保養動產及不動產、文件和檔案。</p>	<p><b>人事處：</b> 主管人事工作和薪酬發放，下設三個功能小組分別負責薪酬發放、行政人員事務及教學人員事務。職責範圍包括舉辦和組織員工的康樂活動，發放員工福利（見附件43《教師手冊》第7-8頁）。</p> <p><b>工程暨採購處及總務處：</b> 2005年議決將儲備供應暨財產處分拆為兩處，前者主要負責採購、工程及維修、財產登記及管理等等事務；後者職責包括：監管設施及設備的保養服務、場地管理、收發文書、司機車輛管理及其他後勤工作（見附件44）。</p>
<p>會計及出納部： （第3款）負責澳門理工學院的財政管理工作，包括組織及管理澳門理工學院的帳目，按照理事會的指引，管理、準備並執行財政預算。</p>	<p><b>財務管理處及出納處：</b> 2004年議決增設出納處（見附件45）。根據「理工」提供的資料，無特別就兩處的職責作明文劃分。</p>
<p>學術事務部： （第4款）負責學生校園生活的活動，安排有關頒授學位、文憑、學校證明的文件，並對以上項目進行登記及存檔工作。</p>	<p><b>學生管理處及科研暨出版處：</b> 2001年7月議決設立上述兩附屬單位（前者當時稱學生事務處，2007年易名為學生管理處，見附件47），並撤銷協調傳播中心，惟相關議決無明文指出兩單位的職責（見附件46）；</p> <p>查《教師手冊》（見附件43第5-7頁），兩者的職責分別為： <b>學生管理處：</b>推廣學院開辦之學位課程；推廣長者書院課程，助學金、學金、求職訊息、協調IELTS、BULATS和PSC資助。</p>

<p style="text-align: center;">行政部門 《章程》第32條</p>	<p style="text-align: center;">附屬單位 / 主要職能</p>
<p>學術事務部： (第4款) 負責學生校園生活的活動，安排有關頒授學位、文憑、學校證明的文件，並對以上項目進行登記及存檔工作。</p>	<p><b>科研暨出版處：</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 評審本學院教職員科研項目申請，建議受資助項目及資助金額；</li> <li>2. 評價、驗收科研項目成果；</li> <li>3. 審議學院科研管理制度，提出完善科研管理制度的意見和建議；</li> <li>4. 履行其它與科研管理方面有關的職能。</li> </ol> <p><b>教務處：</b></p> <p>2001年10月議決設立，惟相關議決無明文指出該單位的職責（見附件48）。</p> <p>查《教師手冊》（見附件43第6-7頁），該處職責包括：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 教學質量管理：協助學院制定教學質量保證機制的政策及程序，還包括學術方面的規章制度、安排視學、安排校外評審專家對學院課程進行專業認可等；</li> <li>2. 教學支援：統籌考試工作、發佈課程資訊、安排課室及外借場地等；</li> <li>3. 管理合辦碩士課程：負責招生工作、提供行政支援等。</li> </ol> <p><b>招生暨註冊處：</b></p> <p>2007年議決設立，職責包括：招生及組織報讀工作、學籍管理、學生學習紀錄資料管理、學術資料系統管理、發出證書、組織招生宣傳推廣活動，以及組織開學及畢業典禮等（見附件47）。</p>
<p>福利及康樂部： (第5款) 負責開展社會及康樂活動，並推動澳門理工學院學生及員工的福利工作。</p>	<p>不論是「理工」提供予「公署」的資料，抑或官方對外公開資訊，都未見標示此附屬單位。</p>
<p>公共關係辦公室： (第6款) 負責澳門理工學院的信息、聯絡、宣傳及推廣等方面的工作。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 向本地及國內外的高等院校推廣理工學院、宣傳學院的學術活動及成就；</li> <li>2. 聯繫傳媒及對外提供學院訊息；</li> <li>3. 負責學院的整體形象，監督及製作宣傳材料等。</li> </ol> <p>（見附件43《教師手冊》第10頁）</p>

<p style="text-align: center;">Unidades administrativas Artigo 32.º dos Estatutos</p>	<p style="text-align: center;">Subunidades/Funções Principais</p>
<p>Serviço de Administração Geral: (n.º 2) Ao SAG compete a prossecução das actividades relacionadas com a administração de pessoal, organização de processos de consulta e aquisição de bens e serviços, conservação e manutenção de bens móveis e imóveis, expediente geral e arquivo.</p>	<p><b>Divisão de Pessoal</b></p> <p>À Divisão de Pessoal compete assegurar as tarefas administrativas respeitantes ao pessoal e ao processamento de vencimentos. É constituída por <b>3 grupos funcionais destinados ao processamento de vencimentos</b>, ao tratamento dos assuntos relacionados com o pessoal administrativo e ao tratamento dos assuntos relacionados com o pessoal docente, respectivamente. As actividades desenvolvidas por esta Divisão no âmbito das suas competências incluem a <b>organização de actividades sócio-recreativas e a sua promoção junto do pessoal, bem como a atribuição de benefícios sociais ao pessoal</b> (vide o anexo 43 — «Guia para Docentes», págs 7-8).</p>

<p align="center"><b>Unidades administrativas</b> <b>Artigo 32.º dos Estatutos</b></p>	<p align="center"><b>Subunidades/Funções Principais</b></p>
<p>Serviço de Administração Geral: (n.º 2) Ao SAG compete a prossecução das actividades relacionadas com a administração de pessoal, organização de processos de consulta e aquisição de bens e serviços, conservação e manutenção de bens móveis e imóveis, expediente geral e arquivo.</p>	<p><b>Divisão de Obras e Aquisição de Bens e Serviços e Divisão de Serviços Gerais</b> Estas duas divisões foram criadas em resultado da cisão da Divisão de Aprovisionamento e Património aprovada por deliberação em 2005. À Divisão de Obras e Aquisição de Bens e Serviços compete assegurar a aquisição de bens e serviços, a realização de obras e reparações, a gestão e o registo patrimonial, etc. À Divisão de Serviços Gerais compete zelar pela manutenção das instalações e equipamentos, assegurar a gestão de espaços, a entrada e saída da correspondência, a gestão de motoristas e veículos e demais apoio logístico (<i>vide</i> o anexo 44).</p>
<p>Serviço de Contabilidade e Tesouraria: (n.º 3) Ao SCT compete a prossecução das actividades relacionadas com a gestão financeira do IPM nomeadamente, a organização e manutenção da contabilidade do IPM e da sua conta de gerência, bem como a preparação e execução do orçamento em conformidade com as orientações do Conselho de Gestão.</p>	<p><b>Divisão de Gestão Financeira e Divisão de Tesouraria</b> A Divisão de Tesouraria foi criada por deliberação em 2004 (<i>vide</i> o anexo 45). Dos dados prestados pelo IPM, não constam as competências que distinguem estas duas divisões.</p>
<p>Serviço de Assuntos Académicos: (n.º 4) Ao SAA compete a realização de actividades relacionadas com a vida escolar dos alunos, a organização dos processos relativos à concessão de graus, diplomas e títulos académicos e ao registo e arquivo dos documentos a eles respeitantes.</p>	<p><b>Divisão de Gestão de Alunos e Divisão de Investigação Científica e Publicação</b> Por deliberação de Julho de 2001, foram criadas as duas subunidades supracitadas e extinto o Centro de Coordenação e de Comunicação. A primeira subunidade, outrora designada por Divisão Académica, passou a denominar-se «Divisão de Gestão de Alunos» em 2007 (<i>vide</i> o anexo 47). <b><u>Todavia, na respectiva deliberação, não se encontram definidas as competências das mesmas subunidades</u></b> (<i>vide</i> o anexo 46); No entanto, de acordo com o Guia para Docentes (<i>vide</i> o anexo 43, págs. 5-7), as duas divisões têm as seguintes competências: À <b>Divisão de Gestão de Alunos</b> compete promover os cursos abertos pelo IPM; promover os cursos da Academia do Cidadão Sénior, promover a concessão de bolsas de estudo e de mérito; divulgar pedidos de procura de emprego; e coordenar o financiamento de programas, nomeadamente do IELTS (<i>International English Language Testing System</i>), BULATS (<i>Business Language Testing Service</i>) e PSC (<i>Putonghua Shuiping Ceshi</i>). À <b>Divisão de Investigação Científica e Publicação</b> compete:  <ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Avaliar os pedidos apresentados pelos docentes do IPM para a realização dos projectos de investigação científica e propor os projectos a financiar e os montantes das respectivas subvenções;</b></li> <li><b>2. Avaliar os resultados dos projectos de investigação científica para efeitos de entrega;</b></li> <li><b>3. Apreciar o sistema de gestão de investigação científica do IPM e dar opiniões e sugestões sobre o seu aperfeiçoamento;</b></li> <li><b>4. Desempenhar outras funções que se enquadrem no âmbito da gestão de investigação científica.</b></li> </ol> <p><b>Divisão Pedagógica</b> Foi criada por deliberação em Outubro de 2001, <b><u>não constando dessa deliberação a definição das suas competências</u></b> (<i>vide</i> o anexo 48). De acordo com o Guia para Docentes (<i>vide</i> o anexo 43, págs. 6-7), a Divisão atrás referida tem as seguintes competências:  <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestão da qualidade pedagógica: consiste no apoio ao IPM na definição das políticas e procedimentos de um mecanismo que visa garantir a qualidade pedagógica, incluindo o apoio na elaboração de regulamentos e sistemas académicos, na organização de inspecções das aulas para efeitos de avaliação, bem como na contratação de especialistas do exterior para proceder à avaliação e acreditação dos cursos do IPM;</li> </ol> </p> </p>

Unidades administrativas Artigo 32.º dos Estatutos	Subunidades/Funções Principais
<p>Serviço de Assuntos Académicos: (n.º 4) Ao SAA compete a realização de actividades relacionadas com a vida escolar dos alunos, a organização dos processos relativos à concessão de graus, diplomas e títulos académicos e ao registo e arquivo dos documentos a eles respeitantes.</p>	<p>2. Apoio pedagógico: traduz-se na coordenação da realização de exames, divulgação das informações sobre os cursos, gestão de salas de aula, cedência das instalações, etc. 3. Co-organização e gestão dos cursos de mestrado: refere-se ao apoio na admissão de alunos, à prestação de apoio logístico e administrativo, etc.</p> <p><b>Divisão de Admissão, Matrícula e Inscrição dos Alunos</b> Foi criada por deliberação em 2007, sendo que lhe compete admitir os alunos e organizar os respectivos trabalhos de admissão; gerir os processos dos alunos, o registo do aproveitamento dos alunos e o sistema dos dados científicos; emitir diplomas; organizar actividades para a promoção dos cursos junto dos potenciais alunos, organizar cerimónias de abertura dos cursos e de graduação, etc. (vide o anexo 47).</p>
<p>Serviço de Apoio Social e Recreativo: (n.º 5) Ao SASR compete a realização de actividades de carácter social e recreativo, promovendo o bem-estar dos estudantes e do pessoal do IPM.</p>	<p>Tanto dos elementos facultados ao CCAC pelo IPM, como dos dados publicitados oficialmente, não consta esta subunidade — SASR.</p>
<p>Gabinete de Relações Públicas: (n.º 6) Ao GRP compete a prossecução de actividades de informação, comunicação, divulgação e promoção do IPM.</p>	<p>1. Promover o IPM junto das escolas de ensino superior locais e exteriores à RAEM, divulgar as actividades académicas do IPM e os resultados alcançados; 2. Manter contacto com os órgãos de comunicação social e divulgar as informações do IPM para o exterior; 3. Zelar pela imagem do IPM; superintender na elaboração dos materiais publicitários e assegurar a sua produção, etc. (Vide o anexo 43 — «Guia para Docentes», pág. 10)</p>

3. 從上表可見，「學術事務部」下設的「科研暨出版處」的職能已超越「學術事務部」本身的法定職責。對此，「理工」應「公署」（處理060/C/2010及140/C/2010收件編號個案的問題時）邀請出席會議時，已主動指出「學術事務部」架構存在上述問題，「公署」代表已提醒「理工」「應重新檢視有無其他類似的情況，以便一併呈報監督實體追認」（見附件15用顏色標示的部分）。

另外，「人事處」下設三個功能小組，其中一個小組負責發放薪酬，而發放薪酬的工作則與「會計及出納部」（內分財務管理處和出納處）的法定職責（負責財政管理及執行財政預算工作）重疊。

4. 至於「理工」組織架構圖中未見設有《章程》第32條第1款d)項所指的「福利及康樂部」的問題（見附件17），查行政暨公職局由2000年至2008年按年出版的《澳門公共行

3. Após observação do quadro acima, verifica-se que a Divisão de Investigação Científica e Publicação, subordinada ao **Serviço de Assuntos Académicos**, tem uma actuação fora da esfera das competências legais do Serviço ao qual está subordinada. Assim sendo, quando foi convidado pelo CCAC para participar na reunião convocada para resolver os casos com as entradas n.ºs 060/C/2010 e 140/C/2010, o IPM confessou a existência de problemas a nível da estrutura do Serviço de Assuntos Académicos. O representante do CCAC, por seu turno, chamou a atenção do IPM para a sua estrutura orgânica, por forma a que as situações análogas, eventualmente detectadas, pudessem ser submetidas, de uma vez por todas, à homologação da tutela (vide a parte assinalada do anexo 15).

A par disso, em relação aos 3 grupos funcionais que integram a Divisão de Pessoal, um deles está incumbido de pagar os vencimentos, tarefa esta que recai na esfera de competências (gestão financeira e execução do orçamento financeiro) do Serviço de Contabilidade e Tesouraria (que compreende a Divisão de Gestão Financeira e a Divisão de Tesouraria), resultando assim numa sobreposição de competências.

4. No que se refere ao organograma do IPM em que não está representado o Serviço de Apoio Social e Recreativo, a que se refere a alínea d) do n.º 1 do artigo 32.º dos Estatutos (vide o anexo 17), e após a consulta da «Administração Pública de Macau», publicação anual, editada pela Direcção dos Serviços de Função e Administração Pública no período compreendido entre 2000 e 2008, verifica-se que todas as versões da mesma pu-



政APM》均載有「理工」組織架構圖（見附件20），當中僅2000年及2001年有標示「福利及康樂部」此附屬單位，在2002年至2008年的版本中所載的「理工」組織架構圖則未有顯示上述附屬單位。又按上表資料所載，原屬「福利及康樂部」的法定職責——負責開展社會及康樂活動，並推動「澳門理工學院」學生及員工的福利工作——已交由「學術事務部」下設的「學生管理處」（舉辦及推動學生康樂及福利活動）及總行政部下設的「人事處」（舉辦及推動員工康樂及福利活動）負責。因此，有理由相信「福利及康樂部」已不存在。

5. 關於上述情況，「理工」的解釋為：「理工」在1991年成立時已設有「福利及康樂部」，但連部長僅有3名員工，可說是「因人設部，行政浪費」。回歸後，當中兩名人員離職，另一名人員調到其他部門，導致該部名存實亡，故此將該部的職能交由「人事處」及「學術事務部」承擔。2007年曾計劃對《章程》進行修改，當中包括撤銷「福利及康樂部」，並呈交監督實體審核，惟有關文本仍未獲通過。基此，院方至今仍未撤銷已停止運作的「福利及康樂部」（見附件49背面）。

6. 就「理工」上述的解釋，有必要指出的是，即使原由「福利及康樂部」負責的工作實務上已由其他部門分擔，但既然法定撤銷的程序未完成，仍應在學院的組織架構圖中繼續標示該部門，以免產生違法的質疑。

7. 根據《章程》第34條第2款的規定（各技術——行政部門的組成），「理事會」可因應運作上的需要在各技術——行政部門設立相應的附屬單位，但對於增設的附屬單位，理應清楚界定其權限，以便釐清各附屬單位的職責及相應工作範圍。然而，資料顯示，「理事會」增設了出納處、學生管理處、科研暨出版處及教務處，但未有為該等附屬單位清楚界定職責範圍，以及訂明這些單位與同一部門內的其他附屬單位如

blicação contém o organograma do IPM (*vide* o anexo 20) onde se encontra representado o **Serviço de Apoio Social e Recreativo** apenas nas versões referentes aos anos de 2000 e 2001, deixando de figurar no organograma da publicação referente aos anos de 2002 a 2008. Da análise dos dados do quadro anterior, resulta que as tarefas de realização de actividades de carácter social e recreativo e de promoção do bem-estar dos estudantes e do pessoal do IPM, inicialmente da responsabilidade do Serviço de Apoio Social e Recreativo passaram a ser executadas pela Divisão de Gestão dos Alunos (organização e promoção das **actividades sócio-recreativas e de bem-estar para alunos**), a qual se encontra subordinada ao Serviço de Assuntos Académicos, e pela Divisão de Pessoal (organização e promoção das **actividades sócio-recreativas e de bem-estar para pessoal**), esta subordinada ao Serviço de Administração Geral. Assim, crê-se que o Serviço de Apoio Social e Recreativo já não existe.

5. Sobre a situação atrás apresentada, o IPM explicou que a existência do Serviço de Apoio Social e Recreativo remonta a 1991, ano em que foi criado o IPM. Acrescentou ainda que o número total de funcionários afectos ao mesmo era de apenas 3, incluindo a chefia, o que poderia dar a entender que a criação do mesmo tinha como objectivo único apenas e só a colocação de funcionários, pelo que constituía um desperdício no seio da Administração Pública. Após o retorno de Macau à China, dos 3 funcionários afectos ao referido Serviço, 2 cessaram funções e o terceiro foi transferido para outro Serviço, o que implicou a extinção de facto do Serviço em causa, razão pela qual as competências a ele inerentes foram atribuídas à Divisão de Pessoal e ao Serviço de Assuntos Académicos. Em 2007, uma proposta sobre a revisão dos Estatutos, incluindo a extinção do Serviço de Apoio Social e Recreativo, foi submetida à apreciação da tutela mas não foi aprovada. Por esta razão, o Serviço de Apoio Social e Recreativo, embora tenha deixado de funcionar na prática, não foi extinto até à data presente (*vide* o verso do anexo 49).

6. Em relação ao esclarecimento prestado pelo IPM, é de notar que apesar de as tarefas do Serviço de Apoio Social e Recreativo terem passado a ser executadas por outros Serviços, a mesma subunidade, por não ter sido extinta de acordo com a lei, deve continuar a constar do organograma do IPM, a fim de evitar que a sua exclusão do organograma consubstancie uma violação à lei.

7. De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos (Organização dos serviços técnico-administrativos), o Conselho de Gestão pode, sempre que as necessidades assim o justifiquem, criar subunidades dos serviços técnico-administrativos e, simultaneamente, definir com clareza as respectivas competências, por forma a que o funcionamento das subunidades criadas se encontre bem delimitado tanto no que respeita às suas atribuições como no que respeita ao âmbito da sua actuação. Não obstante, de acordo com os dados disponíveis, **no que concerne à Divisão de Tesouraria, à Divisão de Gestão dos Alunos, à Divisão de Investigação Científica e Publicação e à Divisão Pedagógica, todas criadas pelo Conselho de Gestão, é de referir que não foram definidas as competências para cada uma dessas subunidades, nem foi abordada a questão sobre a forma de divisão dos trabalhos entre estas e as suas homólogas que ficam na dependência hierárquica do mesmo Serviço. Como foi referido anteriormente, o IPM admitiu que «a criação dos Serviços para a colocação dos funcionários constitui um desper-**

何分工。既然「理工」認為「因人設部，行政浪費」，這些職責不清晰、分工不明確的處級附屬單位的設置，又會否帶來「因人設處，行政浪費」的質疑，值得深思。

8. 另一方面，根據第15D/CG/2009號「理事會」決議（見附件12），副院長負責監管的組織單位包括學術事務部，而秘書長的監管範圍則包括「博彩教學暨研究中心」，但按照《章程》第16條第2款及第32條第1款的規定，秘書長是「理工」行政、財政及財產管理的執行負責人，並負責監督「技術——行政部門」，因此，學術單位（包括博彩教學暨研究中心）按理非屬秘書長的監督範圍；另一方面，按理應屬秘書長管轄的行政部門——學術事務部，卻由副院長監管，此安排與《章程》就秘書長所界定的法定職權有所抵觸。由此可見，上述「理事會」第15D/CG/2009號決議有違反《章程》規定之嫌。

\*\*\*

### III – 人員編制、配備及招聘

#### 一．人員編制 / 配備的修改須經監督實體核准

1. 8月23日第29/SAAEJ/99號批示核准的《澳門理工學院人事章程》（下稱《人事章程》）第9條第3款規定：「理事會訂定澳門理工學院每一人員組別的固定工作崗位之總數目，並將其呈交予監督機構審批，然後根據工作人員的專業才能及在符合澳門理工學院利益之前提下，分派工作人員往各部門工作。」

據此，「理工」有義務制訂「每一人員組別的固定崗位之總數目」交監督實體審批。對此，「理工」回應在1999年已依法為之，並提供資料佐證（見附件13首頁第二部分第2點）。

2. 根據「理工」在1999年11月23日就「理工」的非教學人員編制 / 配備（Quadros de pessoal do Instituto Politécnico de Macau）撰寫的第127/SAGF/PES/99號建議書（見附件50），院長請求前行政、教育暨青年事務政務司（下稱前政務司）批准建議書附隨的「理工學院非教學人員編制（以不定期限合同聘用）」表，並申明將會在《政府公報》刊登公告；同時要求因應人員的增加或變動，「理事會」議決通過新的非教學人員編制，免除監督實體確認的程序。前政務司在1999年12月17日作出核准批示。

**dício da Administração Pública». Assim, se seguirmos a mesma lógica, a criação das divisões atrás referidas sem que tenham sido bem definidas as respectivas competências e identificadas com clareza as suas funções, poderá ou não resultar igualmente numa situação em que se verificam «desperdícios da Administração Pública gerados desta vez com a criação das Divisões para a colocação dos funcionários»? Tal facto constitui objecto de reflexão.**

8. Por outro lado, de acordo com a Deliberação do Conselho de Gestão n.º 15D/CG/2009 (vide o anexo 12), entre as unidades orgânicas sob a supervisão do Vice-Presidente do IPM destaca-se o Serviço de Assuntos Académicos que recai no âmbito da supervisão do secretário-geral do Centro Pedagógico e Científico na Área do Jogo. Todavia, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 16.º e no n.º 1 do artigo 32.º dos Estatutos, o secretário-geral é o responsável executivo pela gestão administrativa, financeira e patrimonial do IPM, competindo-lhe a supervisão dos serviços técnico-administrativos. Por esta razão, **as unidades académicas (incluindo o Centro Pedagógico e Científico na Área do Jogo) não devem recair no âmbito de supervisão do secretário-geral, nem deve o Serviço de Assuntos Académicos, um dos serviços administrativos supervisionados pelo secretário-geral, estar sob a supervisão do vice-presidente. As competências assim atribuídas ao secretário-geral não estão de acordo com o estipulado na lei. Nestes termos, a Deliberação do Conselho de Gestão n.º 15D/CG/2009 atrás referida consubstancia uma violação dos Estatutos.**

\*\*\*

### III - Quadro, dotação provimento e recrutamento de pessoal

#### 1. Alteração do quadro / dotação do pessoal carece da aprovação da tutela

1. Dispõe o n.º 3 do artigo 9.º do Estatuto do Pessoal do Instituto Politécnico de Macau, aprovado pelo Despacho n.º 29/SAAEJ/99, de 23 de Agosto, que **«O Conselho de Gestão fixa o número global de postos de trabalho do IPM para cada grupo de pessoal que submete à aprovação da Tutela, e afecta os trabalhadores aos serviços de acordo com as suas aptidões profissionais e as conveniências do IPM.»**

Assim, o IPM tem o dever de fixar o número global de postos de trabalho para cada grupo de pessoal submetendo-o à aprovação da tutela. Quando questionado sobre este assunto, o IPM afirmou ter cumprido este dever desde 1999 tendo apresentado a respectiva prova (vide o ponto 2 da parte 2 da página 1 do anexo 13).

2. Através da Informação n.º 127/SAGF/PES/99, datada de 23 de Novembro de 1999 (vide o anexo 50), relativa aos quadros de pessoal do IPM, o presidente do IPM submeteu o Mapa do Pessoal Não Docente (contratado por período indeterminado) à apreciação do ex-Secretário-Adjunto para a Administração, Educação e Juventude, adiante designado por ex-Secretário-Adjunto, e informou que o mesmo seria publicado no Boletim Oficial do Governo de Macau. **Face ao aumento ou à mudança do pessoal, o Conselho de Gestão deliberou aprovar o novo Mapa do Pessoal Não Docente com dispensa da homologação da tutela.** Esta deliberação foi autorizada por despacho do ex-Secretário-Adjunto, de 17 de Dezembro de 1999.

3. 經查資料，發現「理工」無按照規定在澳門《政府公報》（即現時的《澳門特別行政區公報》，下稱《公報》）刊登「非教學人員編制表」。考慮到特區政府實務上對於不少以行政長官批示或主要官員批示的方式核准的、涉及自治機構 / 公法人的人員配備 / 編制或甚至權利義務等規範不視作第3/1999號法律第3條第（四）項和第（五）項規定<sup>23</sup>所指的對外規範性批示<sup>24</sup>，從而並非「必須」公布在《公報》第一組，亦產生法律效力，故不能單純以「理工」無將人員編制表刊登《公報》便指其違法。

4. 至於前政務司在1999年12月17日批示中核准「理事會議決通過新的非教學人員編制，免除監督實體確認的程序」的部分，實際上就是對第29/SAAEJ/99號批示核准的《人事章程》第9條第3款所規定的「理事會訂定澳門理工學院每一人員組別的固定工作崗位之總數目，並將其呈交予監督機構審批」作出了實質性的修改，將涉及「人員組別的固定工作崗位之總數目」的變動變成「無須呈交監督機構審批」<sup>25</sup>。

5. 有必要指出的是，根據2月4日第11/91/M號法令（訂定在澳門地區從事高等教育活動的一切公立及私立教育機構的組織和運作）（下稱《綱要法》）第4條第1款的規定，所有在本澳從事高等教育活動的機構，均須依法制定其章程（「*estatutos*」）；第5條又規定，章程內應包括：該機構在學術、教學、財政及行政等方面內部組織的基本規範，關於教學人員及非教學人員的人員制度，以及所開設課程的運作規範。上指章程及其修訂，須由總督（現為行政長官）通過訓令核准，並在《公報》刊登後方可生效（《綱要法》第4條第2款）。又根據設立「理工」的9月16日第49/91/M號法令第6條第2款的規定：「監管者有權：a）核准澳門理工學院章程及其人員章程；b）確認任何在組織上的更改，以及課程的設立和撤銷」。由此可

3. Após a consulta dos dados, detectou-se que o Mapa do Pessoal Não Docente não havia sido publicado no Boletim Oficial do Governo de Macau (actual Boletim Oficial da RAEM), adiante designado por Boletim Oficial. Tendo em conta que muitos despachos do Chefe do Executivo e dos titulares dos principais cargos que aprovam o dotação / quadro de pessoal dos serviços autónomos / das pessoas colectivas de direito público e até alguns que estabelecem direitos e deveres, não são considerados pelo Governo da RAEM como despachos regulamentares externos<sup>23</sup>, a que se referem as alíneas 4) e 5) do artigo 3.º da Lei n.º 3/1999<sup>24</sup>, não sendo por isso obrigatória a sua publicação na I série do Boletim Oficial para a respectiva produção de efeitos, não se pode acusar o IPM de ter violado a lei meramente por falta de publicação do mapa do pessoal no Boletim Oficial.

4. Com a autorização concedida, por despacho do ex-Secretário-Adjunto, de 17 de Dezembro de 1999, à «deliberação do Conselho de Gestão relativa à aprovação do novo Mapa do Pessoal Não Docente e à dispensa da sua homologação pela tutela», foi de facto introduzida uma alteração substancial quanto ao dever do IPM de fixar o número global de postos de trabalho para cada grupo de pessoal que submete à aprovação da tutela, estipulado no n.º 3 do artigo 9.º do Estatuto do Pessoal, aprovado pelo Despacho n.º 29/SAAEJ/99, de 23 de Agosto, uma vez que a alteração do número global de postos de trabalho a fixar para os grupos de pessoal «deixou de ter de se submeter à aprovação da tutela»<sup>25</sup>.

5. Importa salientar que de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M, de 4 de Fevereiro, que define a organização e funcionamento da generalidade das instituições, públicas ou privadas, que desenvolvam actividades de ensino superior no território de Macau, adiante designado por Lei-Quadro, todas as instituições em Macau que se dedicam às actividades de ensino superior devem elaborar os seus estatutos de acordo com a lei. O artigo 5.º do mesmo diploma prevê que os estatutos devem conter as normas fundamentais da organização interna da instituição a que respeitam, nos planos científico, pedagógico, financeiro e administrativo, bem como o regime do pessoal docente e não docente e as normas de funcionamento dos cursos nela ministrados. Os estatutos atrás referidos ou as suas alterações carecem de aprovação por portaria do Governador (actual Chefe do Executivo) e só produzem efeitos após a sua publicação no Boletim Oficial (n.º 2 do artigo 4.º da Lei-Quadro). Dispõe ainda o n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro, que cria o IPM, que «À tutela

<sup>23</sup> 下列者須公布於《公報》第一組，否則不產生法律效力：……（四）行政命令及行政長官對外規範性批示；（五）澳門特別行政區主要官員對外規範性批示。

<sup>24</sup> 最典型的例子為《民政總署人員通則》，其他類似情況也見於金融管理局、貿易投資促進局。

<sup>25</sup> 澳葡政府須於1999年12月20日將澳門的管治權交回中華人民共和國，而前政務司在回歸前兩日——1999年12月17日以「理工」監督實體身份核准「人員組別的固定工作崗位之總數目的變動」變成「無須呈交日後的監督機構審批」是否恰當，令人存疑。

<sup>23</sup> O exemplo típico é o Estatuto de Pessoal do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, com situações idênticas verificadas na Autoridade Monetária e no Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau.

<sup>24</sup> Sob pena de ineficácia jurídica, são publicados na I série do Boletim Oficial: (...) 4) *As ordens executivas e os despachos regulamentares externos, exarados pelo Chefe do Executivo*; 5) *Os despachos regulamentares externos, exarados pelos titulares dos principais cargos da Região Administrativa Especial de Macau.*

<sup>25</sup> Em 17 de Dezembro de 1999, em vésperas da transferência da soberania de Macau para a República Popular da China que teve lugar em 20 de Dezembro de 1999, o ex-Secretário-Adjunto, tendo na sua tutela o IPM, autorizou a dispensa da homologação, por parte da tutela, no caso da alteração do número global de postos de trabalhos fixado para os grupos de pessoal. É questionável a adequação deste acto.

見，無論是「理工」本身的章程，抑或其人員章程（當中並無區分教學人員或非教學人員）的制定及修改，依法均須監督實體「核准」<sup>26</sup>，並在《公報》刊登後方可產生效力。

6. 基此，「理工」無在《公報》刊登上述由前政務司於1999年12月17日作出的有關「人員組別的固定崗位總數目的變動無須呈交監督實體審批」這一涉及修改《人事章程》的部分，便有違法之嫌。換言之，「**理事會**」通過新的「**行政人員固定崗位數目**」，依法仍須經監督實體審批，如「理工」修改曾獲批准的「**非教學人員編制表**」/「**人員組別的固定崗位總數目**」亦須呈交監督實體追認。

7. 另一方面，《人事章程》第9條第3款規定：「理事會訂定澳門理工學院每一人員組別的固定工作崗位之總數目，並將其呈交予監督機構審批」；同條第2款則訂明：「澳門理工學院工作人員按照本章程表I和表II的架構劃分人員組別」，查表I為領導及主管人員（包括秘書長、部長、處長及組長），表II為一般人員（包括高級技術員、技術員、專業技術員、行政人員、工人及助理員），但「理工」呈交監督實體審批的「非教學人員編制表」則欠缺「**領導及主管**」組別。

8. 雖然特區政府無強制要求經司長級官員批示核准的人員配備 / 編制必須公布於《公報》第一組，然而，**特區政府的施政理念為致力建立陽光政府，全面提升施政透明度，包括「健全官員問責制」，「並從對內及對外的監督機制，確保官員責任符合適度、廉潔奉公和高度專業的準則」**，在這種情況下，如「理工」不將負責領導和管理其內部各組織、單位的領導主管數目上呈監督實體，且又不作公開，難免令人質疑上述施政目標如何有效落實？

compete: a) Aprovar os estatutos do Instituto Politécnico de Macau e do pessoal do mesmo Instituto; b) Homologar todas as alterações orgânicas e a criação e extinção de cursos». Daí que se verifique que tanto os Estatutos do IPM, como o Estatuto do Pessoal do IPM (que não faz a distinção entre o pessoal docente e o não docente), e as suas alterações careçam da aprovação da tutela<sup>26</sup> e **só produzem efeitos após a sua publicação no Boletim Oficial da RAEM.**

6. A alteração feita ao Estatuto do Pessoal, nomeadamente no que se refere à dispensa da homologação da tutela para as alterações do número global de postos de trabalho para os grupos de pessoal do IPM, apesar de ter sido aprovada pelo ex-Secretário-Adjunto em 17 de Dezembro de 1999, não foi publicada no Boletim Oficial, o que consubstancia uma violação à lei. Em suma, **a actualização do número de postos de trabalho fixado para o pessoal administrativo, depois de aprovada pelo Conselho de Gestão do IPM, deve ser submetida à apreciação da tutela de acordo com a lei. Do mesmo modo, quando o IPM altere o Mapa do Pessoal Não Docente / quanto ao número global de postos de trabalho fixado para os grupos de pessoal, anteriormente aprovado, é necessário submetê-lo à tutela para homologação.**

7. Por outro lado, o n.º 3 do artigo 9.º do Estatuto do Pessoal estatui que «*O Conselho de Gestão fixa o número global de postos de trabalho do IPM para cada grupo de pessoal que submete à aprovação da Tutela*». Dispõe o n.º 2 do mesmo artigo que «*Os trabalhadores do IPM são enquadrados de acordo com os mapas I e II deste Estatuto*», referindo-se o Mapa I ao pessoal de direcção e chefia (incluindo secretário-geral, chefe de serviço, chefe de divisão e chefe de sector) e o Mapa II, ao pessoal em geral (incluindo técnico superior, técnico, técnico profissional, administrativo, operário e auxiliar). Todavia, do Mapa do Pessoal Não Docente que o IPM submeteu à apreciação da tutela, não consta o grupo de **pessoal de direcção e chefia**.

8. O Governo da RAEM não obriga a publicação na I série do Boletim Oficial dos despachos dos secretários que aprovam o dotação / quadro de pessoal. Todavia, **o Governo da RAEM tem procurado construir um governo íntegro e elevar a transparência da sua governação, através de um conjunto de acções, nomeadamente pelo estabelecimento de um regime de responsabilização dos altos quadros do Governo, pela criação de mecanismos de fiscalização interna e externa, a fim de assegurar a responsabilização, a integridade e o profissionalismo dos referidos altos quadros. Nesta circunstância, caso o IPM não submeta à apreciação da tutela o número do pessoal de direcção e chefia nem o torne público, como poderão ser concretizados tais objectivos da governação?**

<sup>26</sup> 「公署」在處理第184/C/2008號收件編號個案時，已透過會議向「理工」反映「公署」上述立場（見相關會議紀要，即該案第71-73頁），並獲「理工」認同及接納。其後，「理工」將「理事會」於2002年決議修改《教職人員章程》所訂的入職及晉升教授、副教授及講師學歷要求的議決，呈司長核准及作出追認後刊登《公報》（見第186/2008號社會文化司司長批示）。

<sup>26</sup> Aquando do tratamento do caso com número de entrada 184/C/2008 e na reunião convocada para o efeito, o CCAC transmitiu as suas opiniões ao IPM (vide a acta que consta das págs. 71-73 do processo do caso em referência) que das mesmas tomou conhecimento e aceitou. Posteriormente, o IPM submeteu à apreciação e ratificação do Secretário da tutela, as alterações do Estatuto do Pessoal Docente, nomeadamente no que se refere às qualificações exigidas para o ingresso e progressão na carreira de professores coordenadores, de professores adjuntos e de assistentes, aprovadas em 2002 por deliberação do Conselho de Gestão, alterações estas que foram publicadas no *Boletim Oficial* (vide o Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 186/2008).

9. 基此，「理工」理應制定包括「領導及主管」在內的人員編制表，呈監督實體審批，並公布相關人員的配備 / 編制表。

10. 無在《公報》上刊登人員組別這一已存在近十年的瑕疵最近已獲部分的補正——因為1月31日第15/2011號行政長官批示<sup>27</sup>修改《人事章程》第9條，其新的內容為：

「一、澳門理工學院可透過不定期合同制度或定期合同制度錄取工作人員。

二、澳門理工學院工作人員按照本章程之表I、表II、表II.I、表II.II、表II.III及表II.IV的架構劃分人員組別。

三、理事會訂定澳門理工學院領導及主管人員，以及各人員組別及職程的固定工作崗位的總數目，並將之呈交予監督機構審批，然後根據工作人員的專業才能及在符合澳門理工學院利益之前提下，分派工作人員往各部門工作。

四、根據澳門理工學院的需要，理事會可調派工作人員擔任不同於其合同所指之職務，只要該職務符合同一類特徵的職級，並與工作人員的學歷或工作經驗無抵觸，但該工作調動不可引致減低工作人員在原職位時所獲取的薪俸，同時亦不可損害其合同中給予的權利。」

11. 但值得指出：新修訂的內容仍有不足之處，其中包括：

- a) 無指明總人員的數目配備；
- b) 無規定須在《公報》上刊登。

12. 另一個值得關注的問題：按照「理工」於2010年年中送交「公署」的資料（倘資料齊全），該學院的人員總數超過500：

- 教學人員：282人；

- 非教學人員：271人<sup>28</sup>。

兩者是否合比例？有否實行精簡架構及人員的空間？

\*\*\*

\*\*\*

9. Nesse sentido, deve o IPM elaborar o Mapa de Pessoal com a inclusão do pessoal de direcção e chefia, submetê-lo à tutela e publicar adequadamente o dotação / quadro do respectivo pessoal.

10. O vício referente à não publicação dos quadros de pessoal no Boletim Oficial que existe há cerca de 10 anos foi recentemente sanado parcialmente através da publicação do Despacho<sup>27</sup> do Chefe do Executivo n.º 15/2011, de 31 de Janeiro, que altera o artigo 9.º do Estatuto do Pessoal, do qual se extrai o seguinte:

«1. Os trabalhadores podem ser admitidos no IPM em regime de contrato por tempo indeterminado ou em regime de contrato a prazo.

2. Os trabalhadores do IPM são enquadrados de acordo com os mapas I, II, II.I, II.II, II.III e II.IV deste Estatuto.

3. O CG fixa o número global de postos de trabalho do IPM para o pessoal de direcção e chefia e para cada grupo de pessoal e carreira que submete à aprovação da Tutela, e afecta os trabalhadores aos serviços de acordo com as suas aptidões profissionais e as conveniências do IPM.

4. De acordo com as necessidades do IPM, o CG pode transferir o trabalhador para funções diferentes daquelas para as quais foi contratado, desde que correspondam à mesma categoria específica e sejam funcionalmente compatíveis com as suas habilitações ou experiência profissional, não podendo a mudança acarretar diminuição do vencimento mensal auferido na função de origem, nem prejudicar os seus direitos contratuais.»

11. É de notar que aquele diploma, depois de revisto, continua a apresentar algumas insuficiências, nomeadamente:

- a) Falta de indicação do número global dos quadros de pessoal;
- b) Falta de previsão da obrigatoriedade da publicação no Boletim Oficial.

12. Outra questão que merece particular atenção está relacionada com o facto de, de acordo com os dados facultados ao CCAC pelo IPM em meados de 2010 (assumindo que os mesmos estão completos), o número global de pessoal do IPM ser superior a 500, distribuídos da seguinte forma:

— Pessoal docente: 282 pessoas;

— Pessoal não docente: 271 pessoas<sup>28</sup>.

O rácio entre os dois grupos será razoável? Será que está em curso a simplificação da estrutura orgânica e dos recursos humanos?

<sup>27</sup> Este despacho deu origem a outras questões que de momento não serão alvo de análise.

<sup>28</sup> Não está incluído o número de pessoas que prestam serviços ao IPM através de empresas às quais esses serviços foram adjudicados pelo próprio IPM.

<sup>27</sup> Este批示亦帶出了其他的問題，「公署」在此暫且不作分析。

<sup>28</sup> 外判服務的人數並未計算入內。

## 二、教職人員的編制 / 配備

1. 經8月23日第29/SAAEJ/99號批示核准的《教職人員章程》（下稱《教員章程》）第34條規定：「澳門理工學院人事章程的有關規定亦適用於理工學院的教職人員」，結合《人事章程》第9條第3款規定（理事會訂定澳門理工學院每一人員組別的固定工作崗位之總數目，並將其呈交予監督機構審批），以及《教員章程》第1條和該章程的附表的規定——《教職人員薪俸表》中教職人員職級為教授、副教授、講師及實習講師——「理工」有義務制定教職人員的固定崗位之總數目。

2. 就上述事宜，「理工」稱在回歸前曾向監督實體建議制定全職教職人員的崗位數目，但監督實體無下達任何指示，並提供相關建議書及附件予「公署」以佐證；又強調除上述文件外，再無制定全職教職人員的崗位總數目的資料（見附件13第2頁第三部分第2點）。

3. 資料顯示，「理工」曾就「首批轉無期限合同教授及副教授」事宜撰寫第019/SAGF/GAB/99號建議書，該建議書指出根據《教職人員章程》第1條第2款的規定：

「一般情況下，上款所指的教職人員是以可續期性合同方式聘任，合同期限等於或少於兩年。但當為澳門居民，與本澳及境外的其他院校或組織機構沒有關聯，且在澳門理工學院任教至少四年者，a) 項和b) 項所規定的職級也可按不定期限性合同方式聘任。」

4. 另外，根據第34條的規定（「澳門理工學院」人事章程的有關規定亦適用於理工學院的教職人員），「理工」建議將現有的教授及副教授級別教員以無期限合同聘任，並在附表列出（至1999年8月31日止）「理工」當時已聘用的教授、訪問教授、副教授、客座副教授及訪問副教授的名單、聘用方式和上述人員持有的身份證明文件類別資料；惟建議書批示欄載有「理事會」在1999年10月8日作出「待下次會議」（“*Para um próximo Conselho.*”）的批示（見附件51）。基此，暫未有資料顯示「理事會」曾就教職人員固定崗位數目<sup>29</sup>作議決。

## 2. Quadro / Dotação do pessoal docente

1. O Estatuto do Pessoal Docente, aprovado pelo despacho n.º 29/SAAEJ/99, de 23 de Agosto, no seu artigo 34.º, que estatuí que «*Ao pessoal docente do IPM aplica-se, supletivamente, o regime constante do Estatuto do Pessoal do IPM*», conjugado com o n.º 3 do artigo 9.º do Estatuto do Pessoal, que dispõe que «*O Conselho de Gestão fixa o número global de postos de trabalho do IPM para cada grupo de pessoal que submete à aprovação da Tutela*», e ainda com o artigo 1.º e o anexo do Estatuto do Pessoal Docente — Tabela de remunerações do pessoal docente, da qual consta a categoria do pessoal docente que compreende o professor coordenador, o professor adjunto, o assistente e o assistente estagiário — permite concluir que o IPM tem o dever de fixar o número global de postos de trabalho para o pessoal docente.

2. Sobre o assunto atrás referido, o IPM alegou ter proposto à tutela a fixação do número global do pessoal docente que exerce as suas funções em regime de tempo integral, não tendo a tutela emitido quaisquer instruções relativamente a este assunto. Como prova, o IPM facultou ao CCAC a respectiva proposta e seus anexos, tendo o mesmo referido não ter elaborado qualquer outro documento sobre o referido número global, para além da proposta atrás referida (*vide* o ponto 2 da parte 3 da página 2 do anexo 13).

3. De acordo com os dados disponíveis, foi elaborada pelo IPM a Informação n.º 019/SAGF/GAB/99 sobre o «Primeiro grupo de professores coordenadores e professores adjuntos que passa a ser contratado por período indeterminado», na qual foi citado o n.º 2 do artigo 1.º do Estatuto do Pessoal Docente que prevê que:

«*O pessoal docente referido no número anterior é contratado, em regra, a prazo, por período igual ou inferior a 2 anos eventualmente renovável, podendo sê-lo também por período indeterminado, nas categorias previstas nas alíneas a) e b), desde que residente de Macau, não esteja vinculado a outra instituição ou organismo do Território ou do estrangeiro e tenha exercido funções de docência no IPM pelo menos durante 4 anos.*»

4. Por outro lado, o artigo 34.º dispõe que «*Ao pessoal docente do IPM aplica-se, supletivamente, o regime constante do Estatuto do Pessoal do IPM*». Foi proposto pelo IPM que os actuais professores coordenadores e professores adjuntos fossem contratados por período indeterminado. Dos anexos constam dados reportados até 31 de Agosto de 1999, nomeadamente a lista dos professores coordenadores, professores visitantes, professores adjuntos, professores adjuntos convidados e professores adjuntos visitantes contratados, a forma de recrutamento e os tipos de documentos de identificação do pessoal atrás referido. No espaço reservado a despacho, em 8 de Outubro de 1999, o Conselho de Gestão escreveu «*Para um próximo Conselho*» (*vide* o anexo 51). Até ao presente, os dados recolhidos não indicam que foi deliberado pelo Conselho de Gestão o número<sup>29</sup> global de postos de trabalho para o pessoal docente.

<sup>29</sup> 就教授崗位設置事宜，「公署」曾收到質疑院方在研究所無教授空缺的情況下允許某教員晉升為教授（見收件第255/C/2009號個案），「理工」函覆（見附件53）「理事會」在2005年3月9日批准《澳門理工學院教授崗位設置及內部晉升條件》規章（見附件54），

<sup>29</sup> No que se refere à existência de vagas para a categoria de professor coordenador, foi recebida pelo CCAC uma denúncia sobre o acesso de um docente à categoria de professor coordenador, apesar da inexistência de vagas para a mesma categoria no Instituto de Estudos a que pertence esse docente (*vide* o caso com o número de entrada 255/C/2009).

5. 應予指出的是，對於上述建議書將「訪問教授、客座副教授及訪問副教授」列入「以無期限合同聘任」的範圍，根據《教員章程》第2條的規定，該等人員屬「特聘教職人員」，同條第3款更訂明：「本條款所指的教職人員可以兼職或全職制聘任。合同期不超過兩年，可以同樣或少於此期限續期」，藉此，對於特聘教職人員，依法不能以「無期限合同」方式聘任。

6. 事實上，根據上述第1點分析，「理工」依法有義務制定教職人員固定崗位總數目呈監督實體審批，即使「理工」現時（截至2010年止）僅有25名屬《教員章程》第1條第1款所規定的教授、副教授及講師等教學人員[其他教學人員均屬第2條所規定的訪問及客座人員（見附件52）]，仍有必要履行《教員章程》和《人事章程》所定的義務。

### 三、研究人員的配置

1. 就研究員的招聘及晉升，經查《章程》、《人事章程》及《教員章程》，均無相關規範。在上述三個章程中，僅《章程》第18條第3款d) 項曾提及研究員，該條文規定「研究員」<sup>30</sup>

附表所載只就各學校制定教授崗位數目，並未包括「理事會」、各中心及行政部門的教授，並認為研究所屬「各中心」之一，其教授崗位數額應屬「待定」，並指出當院務會議（包括「理事會」全體成員在內）接受該名教員晉升教授的申請，教授崗位於該日設置及確立；「公署」認為此屬「理事會」特許情況。「理工」的上述做法，反映「理事會」可隨時因應個別人員提出晉升的請求而即時增加教授崗位數目，難免令人產生黑箱作業的質疑（因可否申請晉升取決於該學術單位或科研單位是否有相關職級空缺），故「理工」宜制定教職人員編制，避免不必要的誤解再發生。

<sup>30</sup> 經對比《章程》第18條第3款a) 項至e) 項的規定：「經委員會的決議，下列人士可被邀請參加會議，但無投票權：a) 秘書長；b)

5. Em relação à proposta atrás referida sobre a inclusão dos professores coordenadores visitantes, dos professores adjuntos convidados e dos professores adjuntos visitantes no regime de contratação por tempo indeterminado, é de referir que por um lado o Estatuto do Pessoal Docente, no seu artigo 2.º, prevê que este pessoal se enquadra no grupo de «pessoal docente especialmente recrutado», e, por outro lado o artigo 3.º do referido Estatuto, estatui que «*O pessoal docente a que se refere o presente artigo pode ser contratado em regime de tempo parcial ou integral por um período não superior a 2 anos, eventualmente renovável por período igual ou inferior*». Assim sendo, o pessoal docente especialmente recrutado não pode, por força da lei, ser contratado por «período indeterminado».

**6. De facto, conforme a análise feita no ponto 1, o IPM tem o dever de fixar o número global dos postos de trabalho para o grupo de pessoal docente e submetê-lo à aprovação da tutela. Ainda que seja de apenas 25 (até ao fim do ano de 2010), o número de docentes a que se refere o n.º 1 do artigo 1.º do Estatuto do Pessoal Docente que se encontram a exercer funções no IPM, nomeadamente como professores coordenadores, professores adjuntos e assistentes [os restantes são docentes visitantes ou convidados, a que faz referência o artigo 2.º (vide o anexo 52)], persiste a obrigatoriedade de cumprir o estipulado no Estatuto do Pessoal Docente e no Estatuto do Pessoal.**

\* \* \*

### 3. Dotação de investigadores

1. No que toca ao recrutamento e progressão na carreira de investigadores, nada consta dos Estatutos, do Estatuto do Pessoal e do Estatuto do Pessoal Docente, excepto a referência da alínea d) do n.º 3 do artigo 18.º do primeiro diploma, que dispõe que os investigadores<sup>30</sup> podem ser convidados a participar nas

No seu esclarecimento escrito (vide o anexo 53), o IPM afirmou que o Regulamento de Abertura de Vagas para a Categoria de Professor Coordenador e Requisitos para a Progressão na Carreira do Pessoal do Instituto Politécnico de Macau (vide o anexo 54) foi aprovado pelo Conselho de Gestão em 9 de Março de 2005. No Mapa anexado ao Regulamento está previsto apenas **o número de vagas para a categoria de professor coordenador de cada escola, sem ter em conta os professores coordenadores que exercem funções no Conselho de Gestão, em diversos centros e serviços administrativos**. Acrescenta-se ali ainda que o Instituto de Estudos pertence à categoria de «diversos centros», razão pela qual o número de vagas para os seus professores coordenadores deve ser determinado consoante as circunstâncias o exijam. Mais explica-se que quando se tornou do conhecimento do Conselho de Gestão, reunido em plenário, o pedido de acesso à categoria de professor coordenador apresentado pelo docente atrás referido, foi nesse mesmo dia aberta e preenchida a vaga em causa. O CCAC considera que esta constituiu uma situação extraordinária em que o Conselho de Gestão aprovou o pedido que lhe foi submetido. **O tratamento que o IPM deu ao caso atrás referido permite prever que o Conselho de Gestão poderá proceder ao aumento imediato do número de vagas para a categoria de professor coordenador em resposta aos pedidos particulares de progressão na carreira, o que poderá por em causa a transparência e a imparcialidade da actuação do IPM (uma vez que a aceitação ou não do pedido de progressão depende da existência da respectiva vaga na unidade académica ou unidade de investigação científica a que o requerente pertence). Para evitar a repetição destas situações, é recomendável que o IPM defina o seu quadro de pessoal docente.**

<sup>30</sup> Os Estatutos, no seu artigo 18.º, n.º 3, alíneas a) a e), dispõem que: «*Por deliberação do Conselho, podem ainda ser convidados para participarem nas suas reuniões, sem direito de voto: a) O secretário-geral; b)*

可被邀請參加「技術暨學術委員會」會議，但無投票權。

2. 事實上，「公署」在處理涉及「理工」個案的過程中，獲悉院方就研究人員的錄用，「一律按教授、副教授、講師的學術系列任職」（見附件53）。然而，考慮到「理工」現有非從事教學工作的中心及研究所數目眾多（見前述部分），而招聘研究人員的考試內容亦有別於教學人員（見前述部分），加上研究員並非「技學委」當然成員，如「理工」一律按教授、副教授等職稱聘用研究員，容易令人誤會相關研究員亦為「技學委」成員，基此，如「理工」在實務運作上確有配置專職研究範疇的工作人員的需要，宜考慮在日後修訂的章程中，清晰規範研究人員的職程制度或適當區別研究人員的職稱。

\*\*\*

#### 四·教學人員的招聘、晉升及續聘

根據《章程》第14條第1款h)項的規定，「理事會」有權「決議澳門理工學院所有員工的錄用及聘任」。第25條d)項則規定，學術單位的校長為確保其學術單位的管理，「建議錄用、晉升及續聘教員或非教員，有關教員的錄用等方面，需先聽取教學暨學術委員會的意見」<sup>31</sup>。故中文文本中的「有關教員的錄用等方面」，應為「有關教員的錄用、晉升及續聘等方面」，即其含義應包括錄用、晉升及續聘三方面；又《章程》第28條第1款i)規定：「教學暨學術委員會對聘任教師提出意

與澳門理工學院保持著密切學術關係的其他院校領導人；c) 其他高等教育院校的教師；d) 研究員；e) 與澳門理工學院活動有關的，具有公認才能的各界人士。」可發現b)項、c)項及e)項所指人士，《章程》明文指出彼等非屬「理工」人員，但對d)項的「研究員」表述，一如a)項「秘書長」的表述，立法者並無訂明其屬其他機構，故有理由相信d)項所指的研究員應如同a)項所指的秘書長同屬「理工」人員。

<sup>31</sup> 葡文為：“Ao director compete garantir a gestão e a coordenação da respectiva unidade académica e, em especial:...d) *Propor a admissão, promoção e renovação dos contratos de pessoal docente ou não-docente, ouvida, quanto ao primeiro, a Comissão Pedagógico-Científica...*。”

reuniões do Conselho Técnico e Científico, sem no entanto terem direito de voto.

2. **De facto, aquando do tratamento do caso relacionado com o IPM, o CCAC teve conhecimento de que ao recrutamento de investigadores são igualmente aplicadas as normas previstas para o recrutamento de professores coordenadores, professores adjuntos e assistentes (vide o anexo 53). Porém, considerando que é muito elevado tanto o número de centros vocacionados para actividades não pedagógicas como o de institutos de estudos (vide as partes anteriores), que o conteúdo da prova para a admissão de investigadores difere daquele exigido para a selecção de pessoal docente (vide as partes anteriores), e ainda que os investigadores não são membros por inerência do Conselho Técnico e Científico, a atribuição da designação de professores coordenadores, professores adjuntos, etc., a investigadores para efeitos da sua admissão poderá gerar o mal entendido de que os investigadores são também membros por inerência do Conselho Técnico Científico. Assim, caso as necessidades do IPM justifiquem a dotação de pessoal especializado na área de investigação, poder-se-á proceder, quando da revisão dos Estatutos, à definição de um regime específico para a carreira dos investigadores ou à adopção de uma designação própria para a profissão a que correspondem as funções desempenhadas pelos investigadores com vista à sua distinção face ao pessoal docente em termos de denominação.**

\*\*\*

#### 4. Recrutamento, acesso e renovação da contratação do pessoal docente

Dispõe a alínea h) do n.º 1 do artigo 14.º dos Estatutos do IPM que ao Conselho de Gestão compete «*deliberar sobre a admissão e contratação de todo o pessoal do IPM*». Dispõe ainda a alínea d) do artigo 25.º que o director de unidade académica, a fim de garantir a gestão da respectiva unidade, «*propõe a admissão, promoção e renovação dos contratos de pessoal docente ou não docente, ouvida, quanto ao primeiro, a Comissão Pedagógico-Científica*»<sup>31</sup>. Em relação à versão chinesa dessa alínea, a expressão «*有關教員的錄用等方面*» (que em português é «*quanto à admissão de pessoal docente*») deve ser substituída por «*有關教員的錄用、晉升及續聘等方面*» (que corresponde ao português «*quanto à admissão, promoção e renovação dos contratos de pessoal docente*»), com vista a alargar o âmbito das matérias em que é ouvida a Comissão Pedagógico-Científica. Dispõe a alínea i) do n.º 1 do artigo 28.º dos Estatutos que «*Compete à Comissão Pedagógico-Científica emitir parecer*

*Dirigentes de outras instituições de ensino com quem o IPM mantenha relações académicas privilegiadas; c) Professores de outros estabelecimentos de ensino superior; d) Investigadores; e) Outras individualidades de reconhecida competência em áreas relacionadas com as actividades do IPM*». Da análise comparativa dessas disposições, se verifica que está expressamente previsto que os elementos referidos nas alíneas b), c) e e) não são pessoal do IPM, ao passo que o legislador não indica que os investigadores referidos na alínea d) e o secretário-geral na alínea a) vêm de outras instituições. Isto pode levar a crer que tanto os investigadores referidos na alínea d) como o secretário geral referido na alínea a) pertencem ao IPM.

<sup>31</sup> Em chinês é: 「建議錄用、晉升及續聘教員或非教員，有關教員的錄用等方面，需先聽取教學暨學術委員會的意見。」



見」。基此，就教職人員的招聘、晉升及續聘，**校長應先聽取本單位「教學委」之意見後方作出建議，並交「理事會」議決，否則，會導致相關程序沾有違法的瑕疵。**

\*\*\*

## 招聘

### 1. 招聘流程設置「交高等教育輔助辦公室發表意見」環節的必要性

(1) 「理工」為教職員的招聘分別制訂了《全職教員招聘流程》、《內地全職教員招聘流程》及《兼職教員招聘流程》（見附件55），前兩份招聘流程都設有「交高等教育輔助辦公室（葡文簡稱“GAES”）發表意見」環節<sup>32</sup>。針對「理工」聘用教員要求「高等教育輔助辦公室發表意見」一事，「公署」在跟進一宗個案的過程中獲悉，「理工」是根據第11/98/M號法令（《高教辦組織法》）第2條第1款j）項的規定，認為「分析教學及非教學人員之需要，研究人員制度，並訂定高等教育機構之管理準則」屬高教辦的職責之一，故在招聘程序設置上述環節，惟高教辦卻認為該辦「既無條件亦無權限就高等院校教職人員的任用資格／條件作個別評議，一直以來，個別教職人員的任用資格由用人單位自行評定」（見附件15）。

(2) 有必要指出的是，無論係《章程》、《人事章程》，抑或《教員章程》，當中都未見就「理工」招聘人員的程序中需要諮詢其他行政部門作出規定，**為免「理工」與其他行政部門之間出現權責問題的爭議，「理工」應檢討實務上是否確有此需要，如有則宜在日後修訂的章程中作出明確的規範。**

\*\*\*

### 2. 招聘程序欠「教學暨學術委員會發表意見」環節

雖然《全職教員招聘流程》、《兼職教員招聘流程》及《內地全職教員招聘流程》顯示，當中訂明由「學校提出招聘建議」及「學校作聘請建議」環節，**惟無標示學校在提出建議**

<sup>32</sup> 事實上，《行政人員招聘流程》亦設有「交高等教育輔助辦公室發表意見」環節（見附件55尾頁），宜一併跟進。

*sobre a contratação de docentes». Nestes termos, em relação à admissão, promoção e renovação dos contratos, **só depois de a Comissão Pedagógico-Científica ser ouvida é que o director da unidade académica submete a respectiva proposta à deliberação do Conselho de Gestão, sob pena de se poder dar início a um procedimento que enferma do vício de violação de lei.***

\*\*\*

## Recrutamento

### 1. Necessidade de incluir a «Submissão ao Gabinete de Apoio ao Ensino Superior para a emissão de pareceres» no fluxograma de recrutamento

(1) Para a admissão do pessoal docente, o IPM elaborou o «Regime de recrutamento do pessoal docente a tempo inteiro», o «Regime de recrutamento do pessoal docente do Interior da China a tempo inteiro» e o «Regime de recrutamento do pessoal docente a tempo parcial» (vide o anexo 55). Nos primeiros dois regimes, está prevista a submissão da proposta de recrutamento de pessoal ao Gabinete de Apoio ao Ensino Superior para a emissão de pareceres<sup>32</sup>. O CCAC, na análise de um caso concreto, teve conhecimento da solicitação de pareceres do Gabinete de Apoio ao Ensino Superior por parte do IPM para a admissão de pessoal docente. Com fundamento na alínea j) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 11/98/M (Lei Orgânica do Gabinete de Apoio ao Ensino Superior), o IPM é de opinião de que constitui uma das atribuições do GAES, «*avaliar as necessidades de pessoal docente e não docente, proceder a estudos sobre o regime de pessoal e estabelecer indicadores de gestão dos estabelecimentos de ensino superior*», razão pela qual a solicitação de pareceres está incluída nos respectivos regimes de recrutamento. Todavia, o GAES admitiu que «*não tem condições nem competências para se pronunciar sobre as qualificações / requisitos de admissão do pessoal docente dos estabelecimentos de ensino superior, afirmando que desde sempre as qualificações dos candidatos a docentes têm sido avaliadas pelas próprias entidades empregadoras*» (vide o anexo 15).

(2) Importa salientar que nem os Estatutos do IPM, nem o Estatuto do Pessoal, nem o Estatuto do Pessoal Docente, estipulam que a emissão de pareceres por parte de outros Serviços Públicos constitui uma das etapas do processo de recrutamento de pessoal para o IPM. **A fim de evitar conflitos de competência entre os Serviços da Administração, o IPM deve rever a necessidade efectiva dessa etapa, com vista à sua inclusão nos Estatutos quando da revisão destes.**

\*\*\*

### 2. Audição da Comissão Pedagógico-Científica não incluída no Processo de recrutamento

No «Regime de recrutamento do pessoal docente a tempo inteiro», no «Regime de recrutamento do pessoal docente do Interior da China a tempo inteiro» e no «Regime de recrutamento do pessoal docente a tempo parcial» está previsto que «a escola

<sup>32</sup> De facto, no «Regime de recrutamento do pessoal administrativo» também se encontra prevista a submissão ao Gabinete de Apoio ao Ensino Superior para a emissão de pareceres (vide a última página do anexo 55).

前已聽取「教學委意見」這環節，故即使「理工」在實務上已有遵守「聽取教學委意見」這《章程》的規定，亦應在相關流程表中標示，以確保流程圖所標示的環節符合《章程》的規定。

### 3. 典試委員會如何行使豁免權不受規範

(1) 「理事會」為規範「招聘全職教學人員的具體評分細則及面試安排」，制訂了《招聘全職教學人員的評分細則及面試安排的指引》（下稱《招聘指引》）及《招聘教學人員評分表》（下稱《評分表》），該指引自2007年11月26日生效，沿用至今。《招聘指引》第5點訂明：「典試委員會各委員按『招聘教學人員評分表』（附件）面試部分進行評分……」。各典試委員於面試結束後把填妥的評分表交人事處計算總分（包括履歷評分及面試評分），以應徵者總分數之高低依次聘用」。另《評分表》就面試部分（占總分50%，共50分）的評分項目及標準設定如下（見附件56）：

- a) 專業素質及模擬教學技巧，各占15分；
- b) 模擬教學內容及溝通技巧，各占10分。

(2) 「公署」個案資料顯示（見附件57），一名人士曾向「理工」自薦求職，當時的人事處處長於2009年9月4日為「組織典試委員會」撰寫第P269/PES/09號建議書，其中的內容為：「為落實秘書長於2009年9月1日在自薦人XXX的求職信中所作的批示，現跟進有關開考程序並建議理事會組織開考典試委員會，以便分析其是否合適在博彩教學及研究委員會中擔任教學工作」。

(3) 然而，2009年10月30日，典試委員會7名成員為該自薦人士進行面試時均無就模擬教學技巧及模擬教學內容打分，理由是申請人主要希望申請當研究員。

之後，典試委員會在2009年11月3日撰寫第P323/PES/09號建議書，當中提及「建議……聘請該名博士於本院博彩教學暨研究中心擔任教學及研究的工作，職級為第一職階客座教授」，「理事會」在11月12日核准聘用。

**propõe o recrutamento de pessoal» e «a escola propõe a contratação de pessoal». Não obstante, verifica-se que do processo de recrutamento não consta a audição da Comissão Pedagógico-Científica que precede à apresentação da proposta por parte da escola. Assim, embora na realidade o IPM respeite o estipulado nos Estatutos relativamente à «audição da Comissão Pedagógico-Científica», é também necessária a sua inclusão no respectivo fluxograma, por forma a que as etapas de recrutamento nele representadas correspondam ao estipulado nos Estatutos.**

### 3. Dispensa concedida pelo júri do concurso não se encontra regulamentada

(1) A fim de regulamentar as questões relativas à pontuação e às entrevistas para o recrutamento do pessoal docente em regime de tempo inteiro, o Conselho de Gestão elaborou o «Guia de Pontuação e Entrevista para o Recrutamento do Pessoal Docente em Regime de Tempo Inteiro», adiante designado por Guia de Recrutamento, e a «Ficha de Notação para o Recrutamento do Pessoal Docente», adiante designado por Ficha de Notação. O Guia de Recrutamento entrou em vigor em 26 de Novembro de 2007 e no seu ponto 5 estipula que «O júri do concurso procede à pontuação da entrevista de acordo com a Ficha de Notação para o Recrutamento do Pessoal Docente em anexo (...). Finda a entrevista, o Júri entrega a Ficha de Notação devidamente preenchida na Divisão de Pessoal para o apuramento do resultado final (incluindo a pontuação da análise curricular e da entrevista), sendo os candidatos seleccionados de acordo com a classificação final». Seguem-se os critérios de pontuação da entrevista (num total de 50 valores, com uma proporção de 50% na classificação final) constantes da Ficha de Notação (vide o anexo 56):

- a) Qualificação profissional e técnicas de simulação de ensino: 15 valores para cada uma dessas modalidades
- b) Conteúdo de simulação de ensino e técnicas de comunicação: 10 valores para cada uma dessas modalidades

(2) De acordo com os dados dos casos que deram entrada no CCAC (vide o anexo 57), um indivíduo apresentou um pedido de emprego, por sua iniciativa, junto do IPM. Para a constituição do júri do concurso, o então chefe da Divisão de Pessoal do IPM elaborou a Informação n.º P269/PES/09, da qual se transcreve o seguinte: «Dando cumprimento ao despacho do Secretário-Geral, datado de 1 de Setembro de 2009, exarado no pedido de emprego do requerente, e para dar seguimento ao mesmo pedido, venho propor ao Conselho de Gestão que seja constituído o júri do concurso, a fim de analisar a aptidão do requerente atrás referido para o desempenho das funções pedagógicas na Comissão Pedagógica e de Estudos do Jogo».

(3) Porém, na entrevista realizada em 30 de Outubro de 2009, o júri de 7 membros não atribuiu pontuação às modalidades de técnicas de simulação de ensino e de conteúdo de simulação de ensino, com fundamento em que o requerente se pretendia candidatar ao lugar de investigador.

Posteriormente, através da Informação n.º P323/PES/09, de 3 de Novembro de 2009, o júri «propõe que (...) seja contratado o requerente, habilitado com grau de doutor, como professor convidado, 1.º escalão, para o exercício das funções pedagógicas e de estudos no Centro Pedagógico e de Estudos do Jogo». A contratação proposta foi aprovada pelo Conselho de Gestão em 12 de Novembro.

(4) 必須指出的是，上述模擬教學技巧及模擬教學內容都屬「評分表」定出的評分項目，兩項目共占面試評分的一半分數，即占總分的25%，惟相關典試委員會先以自薦者聲稱希望申請研究員為由，豁免進行模擬教學，後於聘用建議書中又建議聘用該名自薦者擔任「教學及研究」工作。換言之，「理工」日後仍有可能根據被核准的招聘建議書所載安排該人士擔任教學工作，不受招聘考核中欠缺模擬教學技巧及模擬教學內容兩項目的評分所影響，這樣難免令人質疑有關招聘的合法性和公正性，且明顯違反「自我制約原則」——因為評分準則由「理工」自己制定，卻在無合理理由的情況下不遵守其本身所定的規則。

(5) 因此，典試委員會不能以自薦者「聲稱希望申請研究員」為由而免除旨在考核教學能力的兩個評分項目在先，卻又建議聘用自薦者擔任教學工作在後（尤其是「理工」現時對於研究員所用的仍為教授 / 副教授的職稱），導致招聘程序有失公正。

(6) 針對招聘的面試環節，「公署」第020/C/2010收件編號個案資料顯示，典試委員會曾豁免採用電話面試的投考者進行模擬教學，導致一名典試委員會成員質疑有不規則情況。

(7) 基於上述，「理工」似乎容許典試委員會在實務招聘程序中不按「理事會」以評分表定出的考核項目進行考核，從而豁免某一（些）項目的考核。惟這豁免權如何行使，有無限制或監察機制，則無具體規定。因此，「理工」宜綜合實務操作經驗，在聽取「技學委」意見後〔《章程》第19條第1款e）項〕修訂相關工作指引，並透過適當方式對外公開，以避免外界對院方的招聘程序產生「度身訂造」或「黑箱作業」的質疑。

\*\*\*

## 五、晉升及有關制度

根據經第186/2008號社會文化司司長批示修改的第29/SA AEJ/99號前行政、教育暨青年事務政務司批示核准的

(4) É de notar que as modalidades de técnicas de simulação de ensino e de conteúdo de simulação de ensino integram os critérios de pontuação constantes da Ficha de Notação e ocupam 50% da pontuação da entrevista e 25% da classificação final. Todavia, após a dispensa da realização de avaliação no que se refere às modalidades relativas à simulação de ensino com fundamento em que o requerente se pretendia candidatar ao lugar de investigador, o júri, na informação que elaborou, propôs a contratação do requerente para o exercício das funções de «ensino e estudo». Isto significa que o IPM tem toda a possibilidade de afectar, futuramente, o indivíduo contratado ao exercício da docência, de acordo com o proposto na Informação já aprovada, apesar de o mesmo não ter sido avaliado nas modalidades de técnicas de simulação de ensino e de conteúdo de simulação de ensino, o que poderá por em causa a legalidade e imparcialidade do respectivo processo de recrutamento e consubstancia obviamente o princípio da auto-regulação — uma vez que foi o IPM que definiu os critérios de pontuação e, simultaneamente, foi o mesmo IPM que não os cumpriu sem que exista fundamento para que tal possa suceder.

(5) Em termos conclusivos, **o júri não pode, por um lado, dispensar as duas modalidades que visam avaliar as competências pedagógicas do candidato com fundamento no facto de o requerente pretender candidatar-se ao lugar de investigador e, por outro, propor a contratação do mesmo candidato para o exercício de docência** (particularmente no caso do IPM que de momento adopta a designação de professores coordenadores / professores adjuntos para os funcionários que exercem funções de investigador). Assim sendo, nestes casos **o procedimento de recrutamento torna-se injusto** para com aqueles candidatos que se encontram sujeitos à avaliação relativa à simulação de ensino.

(6) Em relação à entrevista de recrutamento e de acordo com os dados de um caso participado ao CCAC, com o número de entrada 020/C/2010, o júri do concurso envolvido nesse caso concedeu, aos candidatos que participaram na entrevista de admissão realizada por via telefónica, a dispensa da realização da simulação de ensino, tendo conseqüentemente um dos membros desse júri questionado a legalidade desse acto.

(7) **Face ao exposto, parece que o IPM permitiu que o júri procedesse à avaliação dos candidatos não de acordo com as modalidades definidas na Ficha de Notação pelo Conselho de Gestão, mas dispensando a realização de uma ou mais dessas modalidades de avaliação. No que concerne à concessão da dispensa referida, não existem regras concretas que a regulem, nem qualquer mecanismo que permita o seu controlo. Por esta razão, é recomendável que o IPM, depois de analisada a situação e ouvida a Comissão Pedagógico-Científica [alínea e) do n.º 1 do artigo 19.º dos Estatutos], proceda à revisão das respectivas orientações de trabalho e, em seguida, à sua divulgação junto do público de forma adequada, a fim de evitar que a população possa concluir que o processo de recrutamento levado a cabo pelo IPM não só não é conduzido de forma transparente como é aparentemente elaborado à medida de determinados indivíduos.**

\*\*\*

## 5. Acesso e o respectivo regime

De acordo com o Estatuto do Pessoal Docente do IPM, aprovado pelo Despacho do ex-Secretário-Adjunto para a Adminis-

《澳門理工學院教職人員章程》（下稱《教員章程》）之規定，「理工」教職人員之晉升條件如下：

tração, Educação e Juventude n.º 29/SAAEJ/99, com a alteração introduzida pelo Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 186/2008, as condições de acesso do pessoal docente do IPM são as seguintes:

晉升職級	晉升條件	備考
晉升 教授	1. 副教授在其職級實際工作最少四年及具備博士學位； 2. 公開考核取得合格。	第11條 第1款
晉升 副教授	1. 講師在其職級實際工作最少四年及具備博士學位； 2. 公開考核取得合格。	第12條 第1款
晉升 講師	1. 實習講師在其職級實際工作最少四年及具備碩士學位； 2. 公開考核取得合格。	第13條 第1款

Categoria de acesso	Condições de acesso	Obs.
Acesso à categoria de professor coordenador	1. Os professores adjuntos com pelo menos 4 anos de efectivo serviço na categoria, que se encontrem habilitados com doutoramento; 2. Que obtenham aprovação nas provas públicas.	Artigo 11.º, n.º 1
Acesso à categoria de professor adjunto	1. Os assistentes com um mínimo de 4 anos de efectivo serviço na categoria, que se encontrem habilitados com doutoramento; 2. Que obtenham aprovação nas provas públicas.	Artigo 12.º, n.º 1
Acesso à categoria de assistente	1. Os assistentes estagiários com um mínimo de 4 anos de efectivo serviço na categoria, que se encontrem habilitados com mestrado; 2. Que obtenham aprovação nas provas públicas.	Artigo 13.º, n.º 1

（一）《教員晉升規章》所定的晉升程序欠缺由學術單位校長作出建議的法定環節，另又設具「決定」權限的「資格審查委員會」

1. 「理工」為規範教職人員之晉升機制，制訂了《澳門理工學院教職人員職級晉升規章》（下稱《教員晉升規章》），並訂明於2010年9月1日正式生效實施（見附件58）。

2. 《教員晉升規章》所訂之晉升程序如下（下引條文均為《教員晉升規章》規定）：

（1）每年7月，學術事務部發佈職級崗位空缺（第18條）；

（2）每年9月1日至30日，申請人向學術事務部遞交職級晉升申請書<sup>33</sup>（第19條）；

**(1) O processo de promoção estipulado no Estatuto de Acesso do Pessoal Docente não está completo, porque de acordo com a lei a proposta do director da unidade académica é necessária para o acesso do pessoal docente. Foi ainda criada a Comissão de Apreciação de Qualificação com competência decisória.**

1. A fim de regular o acesso do pessoal docente do IPM, foi elaborado o Regulamento de Acesso do Pessoal Docente do IPM que entrou em vigor em 1 de Setembro de 2010 (vide o anexo 58).

2. Do Regulamento de Acesso do Pessoal Docente extraem-se os seguintes procedimentos de acesso (Todos os artigos abaixo citados são do Regulamento de Acesso do Pessoal Docente):

(1) Em Julho de cada ano, o Serviço de Assuntos Académicos divulga o número de vagas existentes na respectiva categoria (artigo 18.º);

(2) No período compreendido entre 1 e 30 de Setembro de cada ano, é entregue no Serviço de Assuntos Académicos a candidatura ao concurso de acesso<sup>33</sup> (artigo 19.º);

<sup>33</sup> 就9月1日至30日方能遞交晉升申請書的規定，有「理工」人員認為教職人員離職/退休一般在3月至4月確定，「理工」會在此段期間進行招聘，以填補空缺及安排下一學年度的教學工作，故在9月會無空缺予內部人員晉升（見附件60末二段）。然而，上述「理工」員

<sup>33</sup> Em relação ao prazo para apresentação das candidaturas de acesso, que conforme o estipulado pelo IPM decorre de 1 a 30 de Setembro, o pessoal do IPM não concorda com estas datas alegando que não deverá haver vagas de acesso disponíveis durante o prazo atrás referido, uma vez que o mesmo não coincide com o período em que o IPM procede ao recrutamento de pessoal. Isto porque normalmente é nos meses de Março e Abril que se pode confirmar a saída do pessoal docente, quer

(3) 資格審查委員會<sup>34</sup> (下稱「資審委」) 負責對申請人是否符合申請資格進行審查 (第20條) ;

(4) 經「資審委」確認符合條件的申請書, 送予申請職級崗位空缺所屬學術單位的教學暨學術委員會 / 學術委員會提出書面意見, 有關意見交回「資審委確認」, 並列入提交典試委員會審議的卷宗 (第23條) ;

(5) 通過資格審查和所申請職級崗位空缺單位審議的申請人名單, 公示7天。公示期間對申請人資格提出問題, 由「資審委」審議及做決定 (第24條) ;

(6) 教授及副教授職級之晉升申請進行院外專家評審——專業水平學術成果匿名評審 (第25條) ;

(7) 通過院外專家評審者可參與公開考核 (第28條至第29條)。院內人員可旁聽及提問 (第31條) ;

(8) 典試委員會通過之晉升名單, 呈交理事會批准, 批准後予以公告 (第35條第1款) ;

(9) 公告期滿沒有出現聲明異議和申訴, 理事會批准聘任 (第35條第2款) 。

(3) *A Comissão de Apreciação de Qualificação<sup>34</sup> é responsável pela avaliação da aptidão da candidatura (artigo 20.º);*

(4) *As candidaturas que segundo a apreciação da Comissão de Apreciação de Qualificação preenchem os requisitos para o efeito são submetidas à apreciação da Comissão Pedagógico-Científica da unidade académica a cujas vagas se pretendem candidatar os requerentes. Os pareceres emitidos pela Comissão Pedagógico-Científica devem ser entregues na Comissão de Avaliação de Qualificação para confirmação e ainda juntos ao processo a submeter à apreciação do júri (artigo 23.º);*

(5) *A lista das candidaturas aprovadas na avaliação e já sujeitas à apreciação da unidade académica a cujas vagas se candidatam, é publicada por éditos no prazo de 7 dias, durante o qual as questões levantadas sobre a aptidão das candidaturas serão submetidas à apreciação e decisão da Comissão de Apreciação de Qualificação (artigo 24.º);*

(6) *As candidaturas de acesso apresentadas pelos professores coordenadores e professores adjuntos são avaliadas por especialistas externos — avaliação do mérito científico sob anonimato (artigo 25.º);*

(7) *Os candidatos, quando aprovados na avaliação efectuada pelos especialistas externos, podem participar nas provas públicas (artigos 28.º a 29.º). No decorrer dessas provas, o pessoal do IPM pode assistir e levantar questões (artigo 31.º);*

(8) *A lista das candidaturas de acesso, aprovada pelo júri do concurso, é submetida à aprovação do Conselho de Gestão. Uma vez aprovada, essa lista é alvo de publicação (n.º 1 do artigo 35.º);*

(9) *Se não houver nenhuma reclamação ou impugnação até ao termo da publicação, a proposta de contratação será aprovada pelo Conselho de Gestão (n.º 2 do artigo 35.º).*

工對《教員晉升規章》就申請晉升的日期期限反映的不滿, 「公署」在未完全掌握「理工」教學人員慣常招聘安排的前提下不具條件作出判斷, 惟該規章明顯有違反《章程》及《教員章程》之處, 且無資料顯示「理工」有按《章程》規定就該規章的制定聽取「技學委」的意見, 故「公署」去函「理工」要求暫延實施《教員晉升規章》, 且已獲院方函覆暫緩生效, 見附件74。

<sup>34</sup> 《教員晉升規章》第20條規定: 「……資格審查委員會由下列人員組成: (一) 副院長; (二) 院內具教授職稱、與申請人同屬一級學科的學術人員中隨機產生四名成員及兩名候補成員 (倘若同屬一級學科的學術人員不足, 則從其他學科具教授職稱的學術人員中產生)。副院長任資格審查委員會主席, 主持資格審查委員會的會議。」

por cessação de funções quer por aposentação e que por esta razão é nesse mesmo período em que o IPM realiza o processo de recrutamento para o preenchimento das vagas verificadas com a saída desse pessoal, preparando-se assim para o próximo ano lectivo (vide os últimos 2 parágrafos do anexo 60). Quanto a esta contestação do pessoal em relação ao prazo para apresentação das candidaturas de acesso, estipulado no Regulamento sobre Acesso do Pessoal Docente, o CCAC não reúne condições para tomar qualquer decisão, porque o insuficiente conhecimento do esquema de recrutamento do pessoal docente do IPM que detém não lhe permite uma avaliação fundamentada da situação. Todavia, é óbvio que o disposto naquele Regulamento consubstancia a violação dos Estatutos e do Estatuto do Pessoal Docente. Acresce que não há dados que indiquem o cumprimento do estipulado nos Estatutos no que respeita à audição do Conselho Técnico e Científico para a elaboração do Regulamento sobre Acesso do Pessoal Docente, razão pela qual o CCAC solicitou, através de ofício, a suspensão da aplicação do mesmo por parte do IPM, tendo este no seu ofício confirmado essa suspensão (vide o anexo 74).

<sup>34</sup> Dispõe o artigo 20.º do Regulamento sobre Acesso do Pessoal Docente que: «(...) A Comissão de Apreciação de Qualificação tem a seguinte composição: (1) Vice-Presidente; (2) De entre o pessoal docente possuidor do título de professor coordenador e pertencente à área profissional do requerente, são seleccionados aleatoriamente 4 membros efectivos e 2 membros suplentes (caso o número de elementos pertencente à área profissional do requerente não seja suficiente, poderão integrar a Comissão outros elementos a ser escolhidos de entre o pessoal docente possuidor do título de professor coordenador e pertencente a outras áreas profissionais). O Vice-Presidente é presidente da Comissão de Apreciação de Qualificação e preside às respectivas reuniões.»

3. 然而，上述程序中未見按《章程》規定設置由相關學術單位校長「作出建議」的環節。對此，「理工」解釋：由於《教員晉升規章》已規定晉升申請須經本學術單位的教學暨學術委員會 / 學術委員會進行評議，並發表書面意見，而「校長或學術單位主管作為委員會的當然成員並主持委員會，必須參與評議並參與書面意見的提出」，故有關規定與《章程》相符（見附件13第3頁第四部分第1點）。

4. 有必要指出的是，《章程》第24條第1款規定：「各學術單位的機關包括校長和教學暨學術委員會」，即「校長」與「教學委」分屬兩個機關，且在晉升程序中與「理事會」分別擔任不同的職能；程序無論是否由「教學委」啟動，均需由校長作出建議，方呈「理事會」決議。

5. 誠如「理工」所言，《章程》第27條第2款及第3款規定：

「二、每所高等學校的教學暨學術委員會，由下列人員組成：

- a) 校長，主持該委員會；
- b) 副校長；
- c) 學校的課程主任；
- d) 有關課程或項目的教師的一名代表。

三、長者書院的教學暨學術委員會由下列人員組成：

- a) 校長，主持該委員會；
- b) 由校長指定的一名教師或書院的技術員；
- c) 經校長建議，由院長委任五至九名在長者書院活動範圍內具有公認資歷的人士。」

校長 / 學術單位主管雖然是相關委員會之主席，惟委員會屬合議機關，且根據「理工」送來的《教學委運作規章》，無就議決的通過作出規範（見前述部分），按理應補充適用《行政程序法典》第27條第1款的規定，即該委員會的「決議取決於出席會議之成員之對多數票」。倘校長就委員會討論之事宜持有異於其他多數成員的立場，原則上不妨礙委員會按上述《行政程序法典》的規定作出決議，故不能單純以「校長或學術單位主管作為委員會的當然成員並主持委員會，必須參與評

3. No entanto, o procedimento acima referido não inclui o parecer indispensável do respectivo director da unidade académica, previsto nos Estatutos do IPM. Para este facto, a explicação do IPM foi a seguinte: segundo o «Regulamento sobre acesso do pessoal docente», o requerimento de acesso deve ser entregue à Comissão Pedagógico-Científica / Comissão Científica da respectiva unidade académica, para deliberação e emissão de parecer escrito. «Como membro por inerência e presidente da Comissão, o director ou chefia da unidade académica tem que participar na tomada de deliberações e na elaboração de parecer escrito». Por isso, o IPM considerou que o respectivo Regulamento está em conformidade com os Estatutos do IPM (Vide o ponto 1 da parte 4 da página 3 do anexo 13).

4. É de salientar que, nos termos do n.º 1 do artigo 24.º dos Estatutos do IPM, «são órgãos das unidades académicas o director e a Comissão Pedagógico-Científica». No procedimento de acesso, estes dois órgãos e o Conselho de Gestão exercem funções diferentes. Independentemente da iniciativa da Comissão Pedagógico-Científica, a proposta de acesso tem que ser elaborada pelo director. Só com esta proposta, o Conselho de Gestão pode deliberar em relação ao acesso do pessoal docente.

5. Tal como foi esclarecido pelo IPM, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 27.º dos Estatutos do IPM:

«2. Compõem a Comissão Pedagógico-Científica de cada Escola:

- a) O director da Escola, que preside;
- b) O subdirector;
- c) Os coordenadores dos cursos ministrados na Escola;
- d) Um representante dos professores dos respectivos cursos ou programas.

3. Compõem a Comissão Pedagógico-Científica da Academia do Cidadão Sénior:

- a) O director, que preside;
- b) Um docente ou técnico da Academia, designado pelo director;
- c) Cinco a nove individualidades, de reconhecida competência em áreas preferencialmente ligadas às actividades da Academia, designadas pelo Presidente sob proposta do director.»

O director / chefia da unidade académica é o presidente da respectiva Comissão, sendo esta um órgão colegial. Segundo o «Regulamento de funcionamento da Comissão Pedagógico-Científica», enviado ao CCAC pelo IPM, não existe qualquer norma que regule a aprovação das deliberações (vide partes anteriores). Então, é subsidiariamente aplicável o disposto no n.º 1 do artigo 27.º do Código de Procedimento Administrativo, ou seja, as deliberações da Comissão «são tomadas por maioria absoluta de votos dos membros presentes à reunião». Em relação à discussão de assuntos na Comissão, se o director tiver posição contrária à da maioria dos membros, essa sua posição não constituirá impedimento, em princípio, no que respeita à deliberação tomada pela Comissão nos termos do Código de Procedimento Administrativo. **Assim, o IPM não pode simplesmente justificar que «como membro por inerência e presidente da Comissão, o director ou chefe da unidade académica tem que participar na**

議並參與書面意見的提出」這一理由而不按《章程》的規定進行晉升程序的各個環節。

6. 值得注意的是：《教員晉升規章》所訂的晉升程序，一方面欠缺了「校長」此一按《章程》應有的「法定權限（建議權）機關」，另一方面卻增設了一個《章程》未有規範的「機關」——「資審委」，並賦予以下權限：

1. 審查申請人是否符合申請資格（見前述內容），如同一申請人在上一年度曾申請同一職級、但被「資審委」否決，則在不能提供新資料佐證其符合資格的情況下，其晉升申請不獲接納（《教員晉升規章》第17條（一）項情況），上述規定顯示，「資審委」在晉升程序中，對於申請人「是否符合資格」的決定具淘汰性質；

2. 「確認」「教學暨學術委員會」/「學術委員會」就晉升申請所發表之意見（見前述部分）。

7. 誠然，「理工」如基於實務經驗在晉升程序中增設輔助單位或小組以就申請人是否符合申請晉升所需的資歷或工作要求等量化標準進行事先審查（俗稱“*check list*”），有關做法並無不妥，惟對相關輔助單位或小組依法不應賦予「決定」權限，變相令其成為「權限機關」，從而違反《章程》的規定。

\*\*\*

## （二）《教員晉升規章》所規定的晉升條件違法

1. 根據《教員章程》第11條第1款的規定，副教授「在其職級實際工作最少四年及具備博士學位，而且在第18條所指的考核取得合格，可晉升教授職級」，同條第2款則規定「進入教授職級」的法定資格為「具備符合開考通告所指學術領域的博士學位及最少四年高等教育教學經驗，而且第十八條所指的考核取得合格，可進入教授職級」。至於第18條所訂定的公開考核內容則包括：

「a) 對投考人的學術、藝術、技術、教學及專業資格的審議及討論；

b) 在開考所規定的科目範圍內，由投考人選擇一題目進行介紹；

tomada de deliberações e na elaboração de parecer escrito, com o intuito de não vir a realizar todos actos exigidos no que respeita ao procedimento de acesso nos termos dos Estatutos do IPM.

6. É de referir que, em relação ao procedimento de acesso, o «Regulamento sobre acesso do pessoal docente» não prevê a intervenção do «director» (órgão com competência para apresentar propostas, nos termos dos Estatutos do IPM), o qual deveria ser parte integrante do respectivo procedimento. Por outro lado, criou-se um «órgão» não previsto nos Estatutos do IPM, designadamente a **Comissão de apreciação de qualificação, à qual se atribuiu as seguintes competências:**

1. *Apreciar se os candidatos satisfazem os requisitos (vide partes anteriores). Se o candidato já requereu, no ano lectivo anterior, o acesso a categoria superior tendo sido rejeitada a sua pretensão pela Comissão de apreciação de qualificação, o requerimento não será aceite sem a entrega de nova documentação que faça prova da satisfação dos requisitos exigidos para o acesso (situação do n.º 1 do artigo 17.º do «Regulamento sobre acesso do pessoal docente»).* Como acima referido, no procedimento de acesso, a decisão tomada pela Comissão de apreciação de qualificação sobre a satisfação ou não dos requisitos tem carácter eliminatório;

2. «Homologar» o parecer elaborado sobre o requerimento de acesso, pela Comissão Pedagógico-Científica / Comissão Científica (vide partes anteriores).

7. Na realidade, tendo por base a sua experiência, o IPM necessitou criar uma unidade ou grupo de apoio ao procedimento de acesso para apreciar as candidaturas, nomeadamente, a qualificação profissional e os critérios quantitativos de serviço dos candidatos, o que **não configura qualquer irregularidade. No entanto, a esta unidade, ou grupo de apoio, não deve ser atribuída qualquer competência decisória, pois, caso contrário, estaremos perante uma violação dos Estatutos do IPM.**

\*\*\*

## (2) Ilegalidade dos critérios de acesso previstos no «Regulamento sobre acesso do pessoal docente»

1. Nos termos do n.º 1 do artigo 11.º do Estatuto do Pessoal Docente do IPM: “***Têm acesso à categoria de professor coordenador os professores adjuntos com, pelo menos, 4 anos de efetivo serviço na categoria, que se encontrem habilitados com doutoramento e que obtenham aprovação nas provas referidas no artigo 18.º***”. Estabelece o n.º 2 do mesmo artigo como requisitos legais para “*ingressar na categoria de professor coordenador os candidatos com, pelo menos, 4 anos de docência no ensino superior, que se encontrem habilitados com doutoramento em área científica considerada adequada no aviso de abertura e que obtenham aprovação nas provas referidas no artigo 18.º*”. As provas públicas previstas no artigo 18.º são as seguintes:

«a) *Apreciação e discussão do currículo científico, artístico ou técnico e pedagógico, bem como profissional do candidato;*

b) *Apresentação de uma lição sobre tema escolhido pelo candidato no âmbito de disciplina da área para que for aberto o concurso;*

c) 對開考所規定範圍內的一題目進行介紹和討論一篇個人論文，從而表達其教學和研究能力以及創新意念。」

另第12條及第13條分別訂定了講師晉升副教授 / 進入副教授職級及實習講師晉升講師 / 進入講師職級的相關條件及程序。

2. 從上述有關晉升 / 進入教授的規定，不難發現，法規並無要求「理工」的副教授所具備的博士學位必須屬某一學術領域的學位，換言之，立法者對從外聘用合資格者「進入教授職級」的資格要求較「晉升教授職級」的要求更嚴謹。

又「晉升」是人員的職業權利，故「晉升」與「招聘」原則上屬不同性質的程序，雖然兩者所擬「填補」的職級可能相同（如同是教授 / 副教授 / 講師），但對用人單位而言，兩程序所面向的對象不同，前一程序的應考人是用人單位的現職人員，其一貫表現及能力用人單位已有所掌握，而後一程序的投考人原則上並非用人單位的人員，用人單位只能依靠「考核程序」了解其能力擇優錄取，故對外招聘原則上會有具體擬聘任人士所任職的學術領域這一考慮。事實上，上述分析從《教員章程》第11條、第12條及第13條的規定亦得以印證。

3. 然而，《教員晉升規章》第4條規定的副教授晉升教授職級的條件為：

「（一）具申請職位崗位空缺所要求學術範疇內專業的博士學位。

（二）在本院副教授職級實際工作四年。

（三）符合本節對相關人員工作所規定的量化要求。」

就「量化要求」第5條規定如下：

「（一）系統講授四門相關領域的專業科目。

（二）最近四年……，教學工作評核（1）至少三年為優

*c) Apresentação e discussão de uma dissertação de concepção pessoal sobre um tema da área para que for aberto o concurso, reveladora de capacidade para o ensino e a investigação e se apresente como inovadora.»*

Os artigos 12.º e 13.º dispõem sobre os requisitos e procedimentos de acesso dos assistentes à categoria de professor adjunto, sobre o ingresso na categoria de professor adjunto e acesso dos assistentes estagiários à categoria de assistente, e sobre o ingresso na categoria de assistente.

2. De acordo com o disposto no que respeita ao acesso / ingresso na categoria de professor coordenador, verifica-se que o Estatuto do Pessoal Docente do IPM não prevê o doutoramento em determinada área científica como requisito de acesso dos candidatos. Quer dizer, do ponto de vista do legislador, os requisitos de recrutamento ao exterior dos candidatos qualificados para «ingressar na categoria de professor coordenador» são mais exigentes do que os requisitos de «acesso à categoria de professor coordenador» para os professores adjuntos do IPM.

A possibilidade de «acesso a categoria superior» é um direito do pessoal do IPM. Em princípio, o «acesso» e o «recrutamento» são dois procedimentos de natureza diferente. Através de ambos os procedimentos, é possível o «preenchimento» de vagas na mesma categoria (professor coordenador / professor adjunto / assistente). No entanto, para as entidades empregadoras, os destinatários dos procedimentos de «acesso» e de «recrutamento» são diferentes. Em relação ao procedimento de acesso, os candidatos são já pessoal efectivo da entidade empregadora e as informações quanto ao desempenho e capacidade desse pessoal já é do conhecimento do empregador. Quanto ao procedimento de recrutamento, os candidatos geralmente não são pessoal da entidade empregadora. Neste caso, para que a entidade empregadora conheça a capacidade dos candidatos, a fim de proceder à escolha daqueles que apresentem maior «qualidade», terá que proceder à realização de provas. Por isso, no procedimento de recrutamento ao exterior, existe uma ponderação relativamente à área científica dos candidatos. Na realidade, efectuada a comparação com o previsto nos artigos 11.º, 12.º e 13.º do Estatuto do Pessoal Docente do IPM, a análise anteriormente realizada pode ser comprovada.

3. No entanto, estabelece o artigo 4.º do «Regulamento sobre acesso do pessoal docente» os requisitos para que os professores adjuntos possam ter acesso à categoria de professores coordenadores:

«(1) Possuir o grau de doutor em área científica considerada adequada segundo os requisitos da vaga a que se candidata;

(2) Ter 4 anos de efectivo serviço no IPM, na categoria de professor adjunto;

(3) Corresponder aos critérios quantitativos para o respectivo pessoal, previstos na mesma secção do Regulamento.»

Em relação aos critérios quantitativos, dispõe o artigo 5.º o seguinte:

«(1) Leccionar 4 cadeiras em determinada área.

(2) Nos últimos 4 anos (...), ter obtido a seguinte classificação de serviço: (a) com um mínimo de 3 anos de classificação de



或良；或（2）至少6個學期評分平均值不低於3.75（5分為最高）。

（三）指導兩屆學生的畢業論文或畢業設計。沒有機會指導畢業論文或畢業設計的，以講授一門專業科目替代。

（四）在副教授職級工作期間，在附件一所列期刊和論文集所發表學術論文及被採用研究報告的分值12分；其中在第一類期刊所發表學術論文的分值不得少於三分之二。

第一發明人的一項專利授權或一項軟件登記，可替代學術論文和研究報告分值3分；其餘發明人的分值計算，按照排名順序以50%的比例遞減；二項獲得接受的專利申請可替代一項專利授權。

（五）在副教授職級工作期間，正式出版一部獨立完成或作為第一作者完成，中文字數在20萬字以上的學術專著。……理、工、醫學類一篇SCI論文可替代一部學術專著。

（六）在副教授職級工作期間，完成或在承擔以下科研項目：

（1）作為項目負責人，完成或在承擔一項通過公開競爭申請獲得的科研項目，或者參與一項省部級以上科研項並承擔一個部分的寫作；及

（2）作為項目負責人，完成或在承擔二項學院科研項目和受局級機構委託或由基金會資助的科研項目。一項第（1）類科研項目可替代二項第（2）類科研項目。第（1）類科研項目可由發表於附件一所列第一類期刊的學術論文分值4分替代。

第（2）類科研項目可由發表於附件一所列第一類期刊的學術論文分值3分替代。

（七）舉辦公開學術講座，或在國內外學術會議作主題報告或大會發言二次；或以主要負責人身份參與組織本院、本地區、全國性或國際性學術會議一次；或參加本院學報的編輯或

«Muito Bom» ou «Bom»; ou (b) com um mínimo de 6 semestres com a média aritmética de classificação não inferior a 3,75 valores (a valorização máxima é 5 valores).

(3) Ter orientado, por um período de 2 anos, a dissertação/projecto de conclusão de curso. Para o pessoal docente que não tem oportunidade de orientar a dissertação/projecto de conclusão de curso, pode ter leccionado 1 cadeira em substituição do presente requisito.

(4) Durante o exercício das funções na categoria de professor adjunto, o candidato obteve 12 pontos relativos à publicação de dissertação e relatório de investigação na lista de revistas académicas e coleções de teses referidas no anexo I. Os pontos conseguidos com a publicação de dissertação em revistas académicas da primeira classe não podem ser inferiores a dois terços do total de pontuação.

3 os pontos relativos à publicação de dissertação e relatório de investigação podem ser substituídos pela obtenção de uma licença de patente ou pelo registo de um software na qualidade de inventor original. No caso das licenças de patente ou software não registadas na qualidade de inventor original, a taxa de redução dos pontos é de 50% segundo a ordem de inventores. Além disso, para efeito do cálculo de pontos, uma licença de patente pode ser substituída por dois pedidos de patentes.

(5) Durante o exercício das funções na categoria de professor adjunto, publicou, independentemente ou na qualidade de primeiro autor, uma obra académica com o mínimo de 200 mil palavras chinesas. (...) Esta publicação pode ser substituída pela publicação duma dissertação nas áreas de ciência, engenharia ou medicina, englobada no Science Citation Index (SCI).

(6) Durante o exercício das suas funções na categoria de professor adjunto, já completou ou está responsável pelos seguintes projectos de investigação científica:

1) Na qualidade de responsável de projecto, já completou ou participa num projecto de investigação científica adjudicado por concurso público; ou participou num projecto de investigação científica a nível provincial, em que tinha a responsabilidade de elaborar uma parte do projecto; e

2) Na qualidade de responsável de projecto, já completou ou participa em dois projectos de investigação científica do IPM, encomendados por serviços públicos ou financiados por fundações.

Os dois projectos previstos na alínea 2) podem ser substituídos por um projecto previsto na alínea 1).

O projecto de investigação científica previsto na alínea 1) pode ser substituído pela publicação de dissertação nas revistas académicas de primeira classe referidas no anexo I (4 pontos).

O projecto de investigação científica definido na alínea 2) pode ser substituído pela publicação de uma dissertação nas revistas académicas de primeira classe referidas no anexo I (3 pontos).

(7) Organizou uma palestra académica pública ou participou duas vezes, como orador, em conferências académicas nacionais ou internacionais; ou organizou uma vez, na qualidade de responsável principal, conferência académica a nível do Instituto, da RAEM, nacional ou internacional; ou participou no trabalho

審稿工作一年；或參加本院學術會議論文集的編輯或審稿二次。

(八) 在政府諮詢機構、專業組織、學術團體、院內各委員會和其他非營利機構有二年的工作經驗。」

4. 至於考核教授及副教授職級之晉升程序，《教員晉升規章》定有「院外專家評審」及「公開考核」兩部分，先由院外專家「就申請人的代表性學術成果的專業水平和是否同意晉升所申請的職級提出評審意見」。(《教員晉升規章》第25條第2款)，通過「院外專家評審」者，進入公開考核程序，當中包括：

「(一) 申請人向典試委員會報告本人在專業領域的主要學術貢獻，其中包括介紹申請人獨立或作為第一作者發表或出版的代表性學術成果，並由申請人選擇本專業領域的一個題目進行介紹和分析，展示本人在該問題上的創造性學術貢獻……。」

(二) 典試委員會成員對申請人的報告發表評論，並就涉及的學術問題提問，由申請人即時答辯。」(《教員晉升規章》第29條)。

5. 將法定晉升條件與《教員晉升規章》第4條的規定進行比較，不難發現規章對晉升資格所規定的條件比法定條件嚴格。事實上，《教員章程》僅設「4年年資」及「博士學位」兩項資格條件，換言之，只要副教授符合該兩項條件，已具備參加考核的資格。

6. 然而，按《教員晉升規章》第4條之規定，增加了「符合本節對相關人員工作所規定的量化要求」，當中包括系統講授四門相關領域的專業科目、指導兩屆學生的畢業論文或畢業設計，發表論文或發明符合相關分值等要求，以至參與學術交流及院內外非「本職」工作的相關經驗等條件。

7. 事實上，雖然根據《教員章程》第18條的規定，對投考人的考核內容包括其在學術、藝術、技術、教學及專業資格的成就，但院方將該等「考核內容」提前列作是否符合「參加晉升試資格」的條件，且拒絕不符合有關條件的申請人進入「考

*de edição ou revisão da Revista do IPM durante pelo menos um ano; ou participou duas vezes, na qualidade de editor ou revisor, na elaboração de coleções de teses de conferências académicas do IPM.*

*(8) Tem dois anos de experiência de trabalho em órgãos de consulta do Governo da RAEM, organizações profissionais, associações académicas, comissões do IPM ou instituições sem fim lucrativo.»*

4. Em relação ao procedimento de acesso às categorias de professor coordenador e professor adjunto, segundo o «Regulamento sobre acesso do pessoal docente», este divide-se em duas fases, a «apreciação de especialistas fora do IPM» e a realização de «provas públicas». Na primeira, especialistas de fora do IPM «apresentam um parecer de avaliação, favorável ou não, relativo ao nível profissional dos candidatos face à investigação académica mais representativa» (n.º 2 do artigo 25.º do «Regulamento sobre acesso do pessoal docente»). Passada com sucesso a fase de «apreciação de especialistas fora do IPM», os candidatos podem então entrar na fase de «provas públicas», que consiste no seguinte:

*«(1) O candidato apresenta ao júri o seu principal contributo académico na respectiva área, incluindo a sua investigação académica mais representativa, divulgada ou publicada independentemente ou na qualidade de autor principal. A par disso, o candidato escolhe um tema da respectiva área para fazer uma apresentação e análise, de forma a demonstrar o seu inovador contributo académico naquela área (...).*

*(2) Os membros do júri criticam a apresentação do candidato e fazem perguntas relacionadas com a respectiva área. O candidato deve responder às mesmas de imediato.» (artigo 29.º do «Regulamento sobre acesso do pessoal docente»).*

5. Após uma comparação entre os requisitos legais previstos nos Estatutos do IPM e os consagrados no artigo 4.º do «Regulamento sobre acesso do pessoal docente», não é difícil verificar que os requisitos consagrados nos Estatutos são mais rigorosos do que os previstos no Estatuto do Pessoal Docente do IPM. Na realidade, no Estatuto do Pessoal Docente do IPM, apenas estão contemplados dois requisitos: «4 anos de efectivo serviço» e o «doutoramento». O que significa que os professores adjuntos do IPM que reúnem estes dois requisitos já têm qualificação suficiente para poderem participar nas provas de acesso.

6. No entanto, prevê o artigo 4.º do «Regulamento sobre acesso do pessoal docente» que *«corresponde aos critérios quantitativos para o respectivo pessoal, previstos na mesma secção do Regulamento»,* o seguinte: ter leccionado 4 cadeiras em determinada área; ter orientado, num período de 2 anos, a dissertação/projecto de conclusão de curso; ter publicado a dissertação ou ter uma patente de inovação obtendo pontos no âmbito da investigação científica. A par disso, ainda se prevêem outros requisitos, nomeadamente, ter participado em intercâmbios académicos bem como possuir experiência de trabalho, dentro ou fora do IPM, adquirida fora das suas habituais funções.

7. Na realidade, nos termos do artigo 18.º do Estatuto do Pessoal Docente do IPM, o programa das provas públicas inclui a análise de mérito do currículo científico, artístico ou técnico e pedagógico, bem como profissional do candidato. No entanto, a realização de «provas públicas» é considerada pelo IPM con-

試程序」，即剝奪了原可參加晉升考試者參與競逐的機會。按《教員章程》的規定，符合「4年年資」及「博士學位」兩項資格條件的副教授即可參加第18條規定的考試，與其他競爭者一較高下。

8. 有必要強調的是，不符合《教員晉升規章》「量化要求」的副教授也許在第18條a)項所規定的「學術、藝術、技術、教學及專業資格」方面較遜色，但不代表其無資格在b)項「在開考所規定的科目範圍內，由投考人選擇一題目進行介紹」及c)項「對開考所規定範圍內的一題目進行介紹和討論一篇個人論文，從而表達其教學和研究能力以及創新意念」兩考核中取得佳績，以爭取晉升。

9. 基此，「理工」在《教員晉升規章》中就晉升資格加入「量化要求」的做法，實質上將《教員章程》所規定的資格/門檻提高，導致原符合法定「投考晉升試資格」者可能遭受剝奪晉升資格的權利，違反《教員章程》的規定。

10. 誠如「理工」為確保師資素質，認為有必要提升各級教學人員的晉升條件，依法須透過修改《教員章程》的程序為之<sup>35</sup>；與此同時，亦宜適當提升「進入各級教職人員」的資格條件，以確保現職教員獲得公平對待。

\*\*\*

### (三) 《教員晉升規章》如何「參照適用」於招聘程序欠明確規範

#### 1. 《教員晉升規章》第3條第2段規定：

「本院對外招聘教授、副教授、講師和實習講師，參照本規章的相關規定辦理。」

<sup>35</sup> 「公署」相信：「理工」參考內地及其他地區的經驗而引入不少類似的做法，借鑑及參考先進的經驗，值得支持，但須因應本身的體制及條件作出調整，不能盲目照搬，否則就有違法之嫌。

dição de acesso à categoria de professores coordenadores por parte dos professores adjuntos, recusando assim a prestação de provas aos candidatos que não possuem estes requisitos. Significa isto que o IPM priva esses candidatos de concorrer ao acesso. Nos termos do artigo 18.º do Estatuto do Pessoal Docente do IPM, os professores adjuntos do IPM que possuem os requisitos de «4 anos de efectivo serviço» e «doutoramento» já podem participar nas provas públicas concorrendo com os restantes candidatos.

8. Pode suceder que o desempenho dos professores adjuntos, que não preenchem os critérios quantitativos do Regulamento sobre acesso, seja inferior no currículo científico, artístico ou técnico, pedagógico e profissional — programa previsto na alínea a) do artigo 18.º do Estatuto do Pessoal Docente do IPM. No entanto, isso não significa que esses professores adjuntos não têm condições de candidatura para fazer a «apresentação de uma lição sobre tema escolhido pelo candidato no âmbito de disciplina da área para que for aberto o concurso» e a «apresentação e discussão de uma dissertação de concepção pessoal sobre um tema da área para que for aberto o concurso, reveladora de capacidade para o ensino e a investigação e se apresente como inovadora» — provas públicas previstas nas alíneas b) e c) do mesmo artigo do Estatuto do Pessoal Docente. Estes podem mesmo atingir um bom desempenho na prestação destas duas provas públicas de acesso à categoria de professor coordenador.

9. Por isso, a inserção dos critérios quantitativos como condições de candidatura no «Regulamento sobre acesso do pessoal docente» tornou mais exigentes os requisitos previstos no Estatuto do Pessoal Docente do IPM, havendo assim a possibilidade de alguns candidatos que possuem os requisitos ali exigidos se verem ainda assim privados do direito de acesso. Este facto constitui uma violação do Estatuto do Pessoal Docente.

10. Se o IPM considera ser necessário tornar mais exigentes os requisitos de acesso a todas as categorias do pessoal docente, a fim de assegurar a qualidade do mesmo e garantir a justiça nesse procedimento, então terá que proceder, nos termos legais, à revisão do Estatuto do Pessoal Docente<sup>35</sup>. Ao mesmo tempo, deve tornar mais exigentes os requisitos de «ingresso para todas as categorias do pessoal docente» para garantir um tratamento igual ao pessoal docente que exerce funções actualmente.

\*\*\*

### (3) Não há uma regulação concreta de aplicação do «Regulamento sobre acesso do pessoal docente» ao procedimento de recrutamento

1. Nos termos do 2.º parágrafo do artigo 3.º do «Regulamento sobre acesso do pessoal docente»:

«Ao recrutamento ao exterior de professores coordenadores, professores adjuntos, assistentes e assistentes estagiários aplica-se o disposto no presente Regulamento.»

<sup>35</sup> O CCAC confia que o IPM tirou partido das experiências da China Continental e de outras regiões introduzindo assim regulamentos similares no âmbito do acesso de pessoal docente. No entanto, atendendo ao seu regime e às suas condições, o IPM deve fazer um ajustamento adequado e não pode copiar cegamente as experiências acima referidas. Caso contrário, poderá consubstanciar-se uma situação de violação da lei.

根據《教員晉升規章》之規定，有關晉升程序分別從資格要求、資格審查、院外專家評審及公開考核等方面作出規範<sup>36</sup>，然而，實務操作上招聘程序究竟如何「參照適用」《教員晉升規章》的上述相關規定，暫未見「理工」有作進一步的規範。

2. 例如《教員晉升規章》第17條規定：

「符合第二章所規定相關條件的人員，具有依照本章提出職級晉升申請的資格，但下列情況除外：

(一) 上一年度申請同一職級被資格審查委員會否決，本年度不能提供可證明其符合申請資格的新資料。

(二) 上一年度申請教授或副教授職級被院外專家否決，本年度不能提出新的代表性學術成果。

(三) 上一年度申請同一職級被典試委員會否決，本年度不能提出新的代表性學術成果。」

試問在對外招聘程序中，「理工」可否不接受曾參加上一年度或在上一輪招聘考試中被淘汰者（包括未能進入筆試、參加筆試後未能進入面試、在面試被淘汰者）報考同一職位？若然，則明顯違反市民的基本權利——求職就業的保障。

3. 再者，根據「理工」的《全職教員招聘流程》、《招聘全職教學人員的評分細則及面試安排的指引》及《招聘教學人員評分表》，結合「公署」的個案資料，人事處會先行對投考人進行初步篩選，然後將具博士學位和具/不具教學經驗證明文件資料者名單交招聘人員的學術單位（見附件59），學術單位同意則安排考核（包括履歷評分及面試兩部分）。換言之，在實務操作中，「理工」有時甚至無將欠缺法定的「最少四年高等教育教學經驗」這必要條件的投考人淘汰，便安排彼等參加考核，然後在考核環節進行履歷評分，這與《教員晉升規章》第5條所規定的晉升條件（除需符合《章程》所定的法定資格外，尚需滿足所有「量化」要求，方有資格進行考核程序）便有極大差異，故「理工」在《教員晉升規章》中所指的

O Regulamento, no âmbito do procedimento de acesso, dispõe sobre os requisitos de candidatura, apreciação de qualificação, avaliação de especialistas fora do IPM e provas públicas<sup>36</sup>. No entanto, como se aplicará, na prática, estas disposições ao recrutamento ao exterior? O IPM não dispõe de qualquer diploma que regule esta matéria.

2. Nos termos do artigo 17.º do mesmo Regulamento:

«*O pessoal docente que possui os requisitos exigidos no capítulo II pode requerer, segundo o presente Estatuto, o acesso a categoria superior, excepto nos seguintes casos:*

(1) *No caso do requerimento de acesso a categoria superior ter sido rejeitado pela Comissão de apreciação de qualificação no ano lectivo anterior e o candidato não tenha apresentado novos documentos que provem a satisfação dos requisitos de promoção no decorrer do presente ano lectivo.*

(2) *No caso do requerimento de acesso a categoria de professor coordenador ou professor adjunto ter sido rejeitado por especialistas de fora do IPM no ano lectivo anterior, e o candidato não tenha entregue nova investigação académica representativa no decorrer do presente ano lectivo.*

(3) *No caso do requerimento de acesso a categoria superior ter sido rejeitado pelo júri no ano lectivo anterior, o candidato não tenha apresentado nova investigação académica representativa no decorrer do presente ano lectivo.»*

Então, será que o IPM pode lançar mão do disposto neste artigo 17.º para, no âmbito do procedimento de concurso público para recrutamento de pessoal, justificar a rejeição dos candidatos excluídos no ano anterior ou no último concurso público para o mesmo cargo (independentemente da fase do concurso em que foram excluídos — nas provas escritas ou entrevistas; ou depois da fase da entrevista)? Em caso afirmativo, parece-nos óbvio que se regista uma violação dos direitos fundamentais dos cidadãos — direito ao trabalho e direito à segurança no emprego.

3. Para além disso, segundo o «Regime de recrutamento do pessoal administrativo», o «Regime de recrutamento do pessoal docente a tempo inteiro» e o «Regime de recrutamento do pessoal docente do Interior da China a tempo inteiro», de acordo com informações de processos instruídos pelo CCAC, a Divisão de Gestão de Pessoal do IPM realiza uma selecção prévia de candidatos, entregando posteriormente uma lista de candidatos com doutoramento — quer tenham, ou não documentos comprovativos de experiência docente — às unidades académicas empregadoras (*vide* o anexo 59). Se essas unidades académicas concordarem com a lista, a Divisão ajudará a realizar as provas (a análise de curriculum vitae e a entrevista). Ou seja, na prática, o IPM não excluiu os candidatos que não preenchem o requisito legal que exige «o mínimo de 4 anos de docência no ensino superior», permitindo a sua participação nas provas (inclusivé na fase de análise de curriculum vitae). Nesta medida, existe uma grande divergência com as condições de acesso previstas no artigo 5.º do «Regulamento sobre acesso do pessoal docente»,

<sup>36</sup> 見《教員晉升規章》第二章、第四章至第六章規定。

<sup>36</sup> *Vide* os capítulos II, IV, V, VI do «Regulamento sobre acesso do pessoal docente».

「對外招聘，實務上根本難以執行，「理工」應在符合《章程》就不同教學人員所定的資格條件這前提下，公平處理教員晉升和公開招聘教職人員這兩套程序。

\* \* \*

#### (四) 續聘

1. 「理工」表示，教職人員之續聘，是由單位主管參考「課堂講授式科目及教學評估問卷」及「教授上課質素內部評估表」資料和其他相關資料後提出續期的期限，再結合教職人員本身對續約的個人意願作出建議，由「理事會」批准，當中無提及交「教學委」發表意見，為確保相關程序符合《章程》的規定，「理工」宜制定有關續聘教學人員法定流程，供教職人員知悉。

2. 另一方面，資料顯示（見附件61），2002年「理事會」為「在六年內達到百分之七十的全職教師擁有博士學位目標」，透過第26D/CG/2002號決議規定現任教職人員必須自2003年9月1日起計6年內取得博士學位，具體規定包括：

「1. 未具博士學位現任教授須在4年內取得相關專業的博士學位，否則院方不再聘其擔任教授職務；

2. ……已具碩士學位的現任副教授須在6年內取得相關專業的博士學位，否則院方不再聘其擔任副教授職務；

3. 未具碩士學位的現任講師須在3年內取得相關專業的碩士學位，並須在取得碩士學位3年內獲得相關專業的博士學位，否則院方不再聘其擔任講師職務；

4. 已具碩士學位的現任講師須在6年內取得相關專業的博士學位，否則院方不再聘其擔任講師職務；

(……)」

**isto é, para além da satisfação dos requisitos legais do Estatuto do Pessoal Docente do IPM, os candidatos devem preencher todos os critérios quantitativos para que obtenham qualificação suficiente que lhes permita participar nas provas. Por isso, é muito difícil cumprir o artigo do Regulamento sobre acesso que refere que «ao recrutamento ao exterior (...) aplica-se o disposto no presente Estatuto». Conclui-se então que, no intuito de fazer corresponder os requisitos para todas as categorias de pessoal docente consagrados no Estatuto do Pessoal Docente, o IPM deve tratar de forma justa os dois procedimentos, que são diferentes, sobre o acesso de professores do IPM e o de recrutamento de pessoal docente ao exterior.**

\* \* \*

#### (4) Renovação de contrato

1. Em relação à renovação de contrato do pessoal docente, tendo em consideração os resultados da «*Class-taught Subjects and Teaching Assessment*» e da «*Internal Assessment Report on Teaching Quality*» e outras informações relativas ao pessoal docente, a chefia da respectiva unidade decide sobre a duração do contrato. Depois de ouvir o pessoal docente relativamente à renovação do respectivo contrato, a chefia da unidade elabora proposta para aprovação do Conselho de Gestão. No entanto, no procedimento de renovação de contrato, **não existe a apresentação da respectiva proposta à Comissão Pedagógico-Científica para emissão de parecer. Assim, com o intuito de garantir a conformidade do respectivo procedimento aos Estatutos do IPM, deve este regulamentar a matéria da renovação de contrato do pessoal docente e publicitar essa regulamentação.**

2. Por outro lado, de acordo com os dados sobre a matéria (vide o anexo 61), o Conselho de Gestão definiu, em 2002, o «objectivo de que, dentro de seis anos, 70% dos nossos professores a tempo integral sejam doutorados». E por deliberação do Conselho de Gestão n.º 26D/CG/2002, estabeleceu que **todo o pessoal docente efectivo tem que adquirir o doutoramento dentro de 6 anos, contados a partir de 1 de Setembro de 2003**. O conjunto normativo sobre esta matéria dispõe o seguinte:

«(1) *Os actuais professores coordenadores não doutorados têm que adquirir o doutoramento na respectiva especialidade dentro de 4 anos, caso contrário, não serão contratados na mesma categoria;*

(2) *(...) Os actuais professores adjuntos já titulares do grau de mestre têm que adquirir o doutoramento na respectiva especialidade dentro de 6 anos, caso contrário, não serão contratados para a mesma categoria;*

(3) *Os actuais assistentes não detentores do mestrado têm que adquirir o mestrado na respectiva especialidade dentro de 3 anos. E depois de obter o grau de mestre, têm que adquirir o doutoramento na respectiva especialidade dentro de 3 anos. Caso contrário, não serão contratados para a mesma categoria;*

(4) *Os actuais assistentes já mestres têm que adquirir o doutoramento na respectiva especialidade dentro de 6 anos, caso contrário, não serão contratados para a mesma categoria;*

(...)

3. 根據經12月29日第186/2008號社會文化司司長批示修改的《教員章程》第13條<sup>37</sup>及第17條<sup>38</sup>的規定，將講師（包括客座講師）的學歷要求由原為「學士學位」提升至「具備碩士學位」，第12條則將副教授的學歷要求由原為「碩士學位」提升至「具備博士學位」，又上述社會文化司司長批示第2條規定「根據八月二十三日第29/SAAEJ/99號批示核准的澳門理工學院《教職人員章程》聘用的教職人員，在本批示生效之日繼續適用原章程所規定的制度，但有關晉升職級規定除外」。

換言之，在上述司長批示生效前入職的講師及客座講師如僅具「學士學位」，在規定期限內未能先後取得新法要求的「碩士學位」（3年內）及「博士學位」（取得碩士後接續3年），又或具「碩士學位」者未能在6年內取得博士學位，依法不會「自動」導致其不獲續聘此不利後果，而僅導致其失去晉升的機會；同理，原以「碩士學位」學歷入職的副教授如未

<sup>37</sup> 第13條條文未經十二月二十九日第186/2008號社會文化司司長批示修改前的行文為：「一、實習講師……完成其學士學位課程，可進入講師職級。二、當投考人具備學士學位或同等程度，並符合有關開考通告所指的要件，可透過審查文件之考試直接進入講師職級。三、在實習講師職級工作六年內，實習講師未取得第二十條所指的考核之合格或沒有合格完成其學士課程，其有關工作合同不獲續約」，而修改後的行文為：「一、實習講師具備……，而且具備碩士學位及第二十條所指的考核取得合格，可晉升講師職級。二、當投考人具備碩士學位及符合有關開考通告所指的要件，而且第二十條所指的考核取得合格，可進入講師職級」。

<sup>38</sup> 第17條條文未經十二月二十九日第186/2008號社會文化司司長批示修改前的行文為：「客座講師是具有學士學位或相等之高等課程畢業生，並在有關科目或一系列科目方面具備公認的學術或專業能力人士中邀請聘任」，而修改後的行文為：「客座講師是從具有碩士學位或同等學歷以及在有關科目或一系列科目方面具備公認的學術或專業能力人士中邀請聘任」。

3. Nos termos dos artigos 13.º<sup>37</sup> e 17.º<sup>38</sup> do Estatuto do Pessoal Docente do IPM, alterado pelo Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 186/2008, 29 de Dezembro, o requisito relativo às habilitações académicas para a categoria de assistente (incluindo os assistentes convidados) e para a categoria de professor adjunto foi alterado da exigência de licenciatura para a exigência de mestrado. Nos termos do artigo 12.º do mesmo Estatuto, o requisito relativo às habilitações académicas para a categoria de professor ajudante foi alterado da exigência de mestrado para a exigência de doutoramento. Além disso, dispõe o seguinte no artigo 2.º do mesmo despacho: «*O pessoal docente contratado ao abrigo do Estatuto do Pessoal Docente do Instituto Politécnico de Macau, aprovado pelo Despacho n.º 29/SAAEJ/99, de 23 de Agosto, mantém o regime ali previsto, que lhe é aplicável à data da entrada em vigor do presente despacho, salvo as disposições relativas ao acesso a categoria superior.*»

Quer dizer, segundo o novo Estatuto do Pessoal Docente, se os assistentes e assistentes convidados que já trabalhavam no IPM antes da entrada em vigor do Despacho acima referido forem licenciados e não obtiverem o grau de mestre (dentro de 3 anos) e o de doutor (dentro de 3 anos, contados a partir da data de obtenção do grau de mestre), ou se os que têm mestrado não conseguirem adquirir o doutoramento dentro de 6 anos, não se depararão com qualquer problema a nível da renovação dos seus contratos. Estes apenas perderão a oportunidade de acesso à categoria superior. Da mesma forma, se os professores adjun-

<sup>37</sup> **Antes da alteração** pelo Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 186/2008, 29 de Dezembro, **o artigo 13.º dispunha o seguinte:**

«1. Têm acesso à categoria de assistente os assistentes estagiários (...) concluem, entretanto, a sua licenciatura.

2. Podem, ainda, ingressar directamente na categoria de assistente, por concurso documental, os candidatos que se encontrem habilitados com licenciatura ou equivalente, desde que satisfaçam os requisitos constantes do respectivo aviso de abertura.

3. Aos assistentes estagiários que não obtenham, no prazo máximo de 6 anos na categoria, aprovação nas provas referidas no artigo 20.º ou não concluem, com aproveitamento, a sua licenciatura não será renovado o respectivo contrato de trabalho.»

**Após a alteração, o artigo prevê o seguinte:**

«1. Têm acesso à categoria de assistente os assistentes estagiários (...) que se encontrem habilitados com mestrado e que obtenham aprovação nas provas referidas no artigo 20.º.

2. Podem, ainda, ingressar na categoria de assistente os candidatos que se encontrem habilitados com mestrado e que obtenham aprovação nas provas referidas no artigo 20.º, desde que satisfaçam os requisitos constantes do respectivo aviso de abertura.

(...)».

<sup>38</sup> **Antes da alteração** pelo Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 186/2008, 29 de Dezembro, **o artigo 17.º dispunha que:**

«Os assistentes convidados são recrutados de entre licenciados ou diplomados com curso superior equivalente e com reconhecida competência científica ou profissional em sector adequado ao da área da disciplina ou grupo de disciplinas para que são convidados.»

**Após a alteração, o artigo prevê que:**

«Os assistentes convidados são recrutados por convite de entre habilitados com mestrado ou equivalente e com reconhecida competência científica ou profissional em sector adequado ao da área da disciplina ou grupo de disciplinas para que são convidados.»

能在6年內取得「博士學位」，亦不會「自動」導致其失去獲續聘的權利，而僅妨礙其晉升機會。

4. 再者，有必要強調的是，根據經上述司長批示修改後的《教員章程》第13條的規定，非「理工」教學人員投考「理工」講師所需的學歷為碩士學位，但「理事會」的決議竟將未能於上述期限內先後取得碩士和博士，又或未能於6年內取得博士的現職講師，施予「不再聘請其擔任講師職務」的「處分」，此舉明顯反映出「理事會」在欠缺「合法性」的前提下妄顧公平！

5. 誠然，教職人員如基於紀律或評核問題而導致不獲續聘，則另作別論。

6. 綜合上述，「理工」上述第26D/CG/2002號決議明顯違反第186/2008號社會文化司司長批示，故「理工」應廢止上述決議，又或呈請司長修改《教員章程》。

\*\*\*

#### IV – 管理方面的問題

##### 一、迴避機制不清晰

1. 《行政人員招聘流程》、《全職教員招聘流程》及《內地全職教員招聘流程》都訂有典試委員會成員的迴避規定。然而，就迴避機制，院方有否規範具體的操作程序？例如，倘屬自行迴避而向委員會主席提出要求迴避，主席決定宣告人員迴避後，需否告知其他成員。「理工」函稱「典試委員會成員在出席第二次會議的時候（……），會查看應徵者的名單，同時須簽署迴避聲明書（參閱附件二），但當出現有成員迴避的時候，在場的每一位成員均知悉」（見附件13第1頁第一部分第2點）。

2. 查「理工」提供的「典試委員會 / 評分小組成員迴避聲明書」（下稱「聲明書」，見附件62）列舉了三類情況：

- 任何直系血親或姻親關係（如父母……媳婦、配偶）；
- 至旁系第三親等之親屬（如祖父母、外祖父母、孫子女及其配偶、外孫子女及其配偶、伯父母……）；

tos que se encontram habilitados com mestrado não conseguirem adquirir o grau de doutor dentro de 6 anos, não perderão o direito de renovação do seu contrato, apenas não terão a oportunidade de acesso à carreira de professores coordenadores.

4. Para além disso, é de salientar que, nos termos do artigo 13.º do Estatuto do Pessoal Docente, alterado pelo Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 186/2008, é exigido o mestrado para o ingresso na categoria de assistente. **No entanto, segundo a Deliberação do Conselho de Gestão, aos assistentes efectivos que não conseguem adquirir, no prazo previsto, sucessivamente, o mestrado e o doutoramento, ou o grau de doutoramento dentro de 6 anos, aplica-se a «sanção» de não renovação dos seus contratos dentro da mesma categoria. Pelo que a referida Deliberação do Conselho de Gestão constitui obviamente uma ilegalidade e uma injustiça!**

5. Por outro lado, se o pessoal docente não vir o seu contrato ser renovado por questões de âmbito disciplinar, ou em virtude da avaliação do seu desempenho, esse já será um caso diferente.

6. **Pelo exposto, parece-nos óbvio que a Deliberação do Conselho de Gestão do IPM n.º 26D/CG/2002 viola o Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 186/2008. Por isso, o IPM deve revogar esta Deliberação ou propor ao Secretário da tutela a revisão do Estatuto do Pessoal Docente do IPM.**

\*\*\*

#### IV - Problemas relacionados com a gestão

##### 1. Falta de clareza do regime de impedimentos

1. Relativamente ao «Regime de recrutamento do pessoal administrativo», «Regime de recrutamento do pessoal docente a tempo inteiro» e «Regime de recrutamento do pessoal docente do Interior da China a tempo inteiro», todos eles têm o seu próprio regime de impedimentos. Todavia, quanto ao regime de impedimentos dos membros do Júri, é importante saber se o Instituto chegou a regular em concreto os respectivos procedimentos. Por exemplo, quando um agente vier a pedir escusa ao presidente do júri, e esta for autorizada, será exigível, neste caso, notificar os restantes membros da decisão? De acordo com a informação prestada pelo IPM em ofício, «*Os membros do júri presentes na segunda reunião (...), procederão normalmente à consulta da lista dos candidatos, e ao mesmo tempo, são obrigados a assinarem a declaração de impedimento (vide o anexo 2), e em caso de impedimento por parte de algum membro, o facto é dado a conhecer de imediato aos restantes membros*» (vide o ponto 2 da parte 1 da página 1 do anexo 13).

2. A «Declaração de impedimento de membro do júri/grupo de avaliação» (doravante designada por «Declaração») (vide o anexo 62) deve ser preenchida sempre que se verificar entre o membro do júri e o candidato, uma das três seguintes situações:

- Serem parentes ou afins em linha recta (como pais, nora, cónjuge, ...);
- Serem parentes ou afins até ao 3.º grau da linha colateral [como avós paternos, avós maternos, netos (paternos e maternos) e seus cônjuges, tios (irmão mais velho do pai) e seu cónjuge, ...];

- 利益衝突關係。

供典試委員 / 評分小組成員別選，以便委員聲明與准考人存 / 不存有列舉的須迴避情況；聲明書又載明「是參照《澳門公共行政工作人員通則》第五十四條第七款及第57/99/M號法律《行政程序法典》第五十條的規定而作出」。

3. 須指出的是，「聲明書」就「至旁系第三親等之親屬」列出的例子，「祖父母、外祖父母、孫子女及其配偶、外孫子女及其配偶」，根據《民法典》第1465條、第1468條及第1469條的規定，均屬直系血親 / 姻親關係，並非旁系血親 / 姻親關係。

4. 根據《人事章程》第1條的規定，「本章程適用於澳門理工學院（簡稱IPM）之人員，但不妨礙按照《澳門公共行政工作人員通則》所規定之特別制度，尤其是教職人員提供服務、外聘、徵用、派駐及定期委任人員之情況」。而《澳門公共行政工作人員通則》（下稱《通則》）第54條第7款規定：「如准考人與典試委員會任一成員有任何直系血親或姻親關係，又或有至旁系第三親等之親屬關係，該成員應按……規定被替補」。據此，在公開招聘公職人員的程序中，如准考人與典試委員會成員之間存在直系血親或姻親關係，又或存在至第三親等之旁系血親或姻親關係，須予迴避。因此，「理工」在人員招聘程序中，將公職制度內有關公開招聘程序中的「必須迴避情節」納入須作迴避聲明的情況，亦無不可。

5. 另一方面，根據《行政程序法典》第2條的規定，有關迴避的規定亦補充適用於「理工」的人員招聘程序。該法典第46條第1款盡數列舉8種必須迴避的情況，當中因存在「親屬關係」納入必須迴避的情節僅至「二親等內之旁系血親或姻親」〔第46條第1款b)項〕，至於「三親等內之旁系血親或姻親」則屬《行政程序法典》列出的自行迴避的典型情節〔第50條第1款b)項〕。

6. 因此，「理工」就列舉的三種情況，指出「是參照《澳門公共行政人員通則》第五十四條第七款及第57/99/M號法律《行政程序法典》第五十條的規定而作出」，令人難以明白「理工」如何適用《通則》第54條第7款的規定和《行政程序法典》的相應規範，例如對於准考人與典試委員會成員有「至旁系第三親等之親屬關係」須作迴避，究竟是基於《通則》將

- Existir relação de conflito de interesses.

Os membros do júri/grupo de avaliação devem preencher a declaração de impedimento se se encontrarem numa das três situações acima descritas, relativamente ao candidato. Essa declaração contém ainda a nota de que a mesma foi elaborada «*nos termos do n.º 7 do artigo 54.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau e do artigo 50.º da Lei n.º 57/99/M (Código do Procedimento Administrativo)*».

3. É importante sublinhar que os exemplos dados na referida «declaração» de «parentes ou afins até ao 3.º grau da linha colateral», são antes exemplos de **relações familiares em linha recta e não em linha colateral, nos termos dos artigos 1465.º, 1468.º e 1469.º do Código Civil**.

4. De acordo com o estipulado no artigo 1.º do Estatuto do Pessoal do IPM, «*O presente Estatuto aplica-se ao pessoal do Instituto Politécnico de Macau, adiante designado por IPM, sem prejuízo de situações decorrentes de regimes especiais, nomeadamente as de prestação de serviço do pessoal docente, de recrutamento ao exterior, de requisição, destacamento e comissão de serviço, ao abrigo do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau*». E nos termos do n.º 7 do artigo 54.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (doravante designado por Estatuto): «*Quando for admitido a concurso candidato que esteja ligado a algum membro do júri por relações de parentesco ou afinidade em qualquer grau da linha recta ou até ao terceiro grau, inclusive, da linha colateral, este deve ser substituído (...)*». No âmbito do concurso público para recrutamento de funcionários públicos, quando um membro do júri tiver alguma relação de parentesco ou afinidade em qualquer grau da linha recta ou até ao terceiro grau, inclusive, da linha colateral com algum candidato, ele estará em situação de impedimento. Por isso, face aos procedimentos de recrutamento do IPM, considera-se justificável a aplicação do regime de impedimentos previsto para o concurso de recrutamento da função pública.

5. Por outro lado, nos termos do disposto no artigo 2.º do Código do Procedimento Administrativo, as disposições relativas ao regime de impedimentos são igualmente aplicáveis, subsidiariamente, aos procedimentos de recrutamento do pessoal do IPM. Assim, serão de aplicar as disposições do n.º 1 do artigo 46.º e do n.º 1 do artigo 50.º do referido Código que se reportam aos 8 fundamentos da declaração de impedimento e aos fundamentos do pedido de escusa, respectivamente, como por exemplo a existência de interesse no procedimento por parte de «**parente ou afim até ao 2.º grau da linha colateral**» [alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º] e de «**parente ou afim até ao 3.º grau da linha colateral**» [alínea b) do n.º 1 do artigo 50.º].

6. Segundo o IPM, os três casos de impedimento que constam da declaração, «*resulta da consulta das disposições do n.º 7 do artigo 54.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau e do artigo 50.º da Lei n.º 57/99/M (Código do Procedimento Administrativo)*». Nesta medida, perguntamo-nos **como é que o IPM consegue conjugar a aplicação do n.º 7 do artigo 54.º do ETAPM com as correspondentes disposições do CPA**. Citando um exemplo, quando o candidato estiver ligado a algum membro do júri por «relações de parentesco até ao 3.º grau da linha colateral», este deve ser substituído. Está-se a referir aos casos de impedimento previstos no ETAPM (substituição obrigatória) ou às situações consagradas no CPA (caso típi-



之列作必須迴避，抑或是基於《行政程序法典》將之列作典型的自行迴避情節，從而要求相關人員作出聲明（屬前者，典試委員會主席係依法宣告該相關委員迴避；屬後者，主席有權決定相關委員須否迴避）。由此可見，「理工」所作的說明明顯不足。

7. 「理工」聲稱「第二次會議的時候……同時須簽署迴避聲明書」，「當出現有成員迴避的時候，在場的每一位成員均知悉」；又根據「聲明書」供「委員簽署」的設置（設有多個簽名欄位），所有委員似被要求在同一份聲明書上簽署聲明。

8. 誠然，在具體個案中，如某委員因迴避而沒有參與，事實上，其他成員應知悉該委員不能視事，但是否須知悉當事人欲被替補所聲稱，但尚未被有權限的主席「確認」其須迴避（必須迴避者）或依法決定其應迴避（屬自行迴避者）的迴避理由，便值得商榷，特別是該人是否「自願」讓其他委員知悉其與個別投考人的私人恩怨問題，實宜慎重處理。基此，「理工」在考慮其人員以何種方式申報「有可能構成迴避情節」的事實時，應適當尊重其人員的個人隱私，不致在「非必要」的情況下犧牲《行政程序法典》的「適當原則」、「善意原則」。

9. 總括而言，「理工」在要求有關人員就投考人與自己是否存在須予迴避的關係或情節時，實不能如此籠統地指出「是參照《澳門公共行政人員通則》第五十四條第七款及第57/99/M號法律《行政程序法典》第五十條的規定而作出」，而應先清楚列明招聘人員的程序中須遵守哪些迴避規定、人員提出迴避聲明時應採用的方式，以及院方就迴避聲明有何處理等程序規範。

10. 另一方面，《教員晉升規章》（見附件58）第32條的末段對於為教授和副教授職級晉升而設立的典試委員會規定，「申請人的學位論文導師和直系親屬關係，不得列入典試委員會成員名單；已經列入的，本人應主動迴避」，而「理工」又指：「申請晉升者，將需自行申報學位論文導師資料，由秘書處在隨機抽出的專家名單中核實並予以排除」（見附件13第3頁第三部分第7點）。由此顯示，「理工」似未就迴避規定設

co do fundamento da escusa) em que o tal membro é obrigado a apresentar a respectiva declaração? (Se se aplicar o ETAPM, nos termos da lei, é anunciada de imediato, pelo presidente do júri, a substituição do membro, mas, se se seguir as disposições do CPA, o presidente do júri tem o poder de decidir da substituição do respectivo membro). Pelo que, consideramos que há falta de argumentos em relação à explicação apresentada pelo IPM.

7. Segundo o IPM, «Os membros do júri presentes na segunda reunião (...) são obrigados a assinarem a declaração de impedimento» e «se houver qualquer membro em caso de impedimento, torna-se de imediato conhecido pelos restantes membros». Ademais, encontram-se na declaração vários espaços destinados às assinaturas dos membros, o que nos leva a entender que é exigida a assinatura de mais de um membro na mesma declaração.

8. De facto, nestes casos, quando um membro estiver numa situação de impedimento, essa situação é conhecida de imediato pelos restantes membros, o que não significa que estes tenham o direito de conhecer a razão da respectiva substituição, que se encontra ainda pendente de decisão por parte do presidente do júri, o qual pode obrigar a sua substituição (substituição obrigatória) ou, nos termos da lei, considerar que deva ser substituído (fundamento da escusa). Portanto, este aspecto merece, na verdade, uma especial ponderação, uma vez que o membro em causa se pode sentir constrangido se der a conhecer a sua relação com qualquer candidato admitido, pelo que se deverá optar por uma forma de tratamento mais cuidadosa. Face ao exposto, o IPM deve guardar sigilo das informações prestadas pelo seu pessoal aquando do preenchimento da declaração de impedimentos, não devendo, pois, sacrificar desnecessariamente o «princípio da adequação» e o «princípio da boa fé» consagrados no CPA.

9. Resumindo e concluindo, a exigência do preenchimento da declaração de impedimento por parte dos membros, onde se encontram enumeradas as diferentes situações de impedimento, não pode ser justificada pelo IPM com a simples afirmação de que «foram seguidas as disposições do n.º 7 do artigo 54.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau e do artigo 50.º da Lei n.º 57/99/M (Código do Procedimento Administrativo), mas **devem antes ser identificadas as normas concretas aplicáveis em casos de impedimento no âmbito dos procedimentos de recrutamento do pessoal, a forma de tratamento perante situações de escusa, bem como a forma de tratamento das declarações de impedimento por parte do Instituto.**

10. Por outro lado, nos termos da parte final do artigo 32.º do Regulamento sobre acesso do pessoal docente (vide o anexo 58), relacionada com a criação do júri para o concurso de acesso de professores coordenadores e professores adjuntos, «o orientador da dissertação feita pelo candidato na altura da conclusão do curso e as pessoas com as quais tenha relações familiares em qualquer grau da linha recta, estão proibidas de integrarem o júri; os que já se encontram nele integrados, devem pedir dispensa (por motivos de escusa)». Segundo o IPM, «os candidatos a concurso de acesso devem fornecer os dados do orientador da sua dissertação ao Secretariado, ficando este incumbido da sua confirmação ou eliminação mediante uma selecção feita através de um sistema informático automático» (vide o ponto 7 da parte 3 da página 3 do anexo 13). Face ao exposto, é mais do que evidente que o IPM nunca procurou regulamentar as formas de tratamento

置一套完整的處理規範（包括哪些情況適用《通則》的相關規定，哪些情況適用《行政程序法典》第46條及第50條所規範的必須迴避及自行迴避制度），故「理工」有必要制定一套完善的處理迴避的機制，並適當照顧當事人依法應受保護的個人隱私，以便有份參與招聘、晉升及續聘程序的人員遵守。

\* \* \*

## 二、員工內部溝通及表達意見的機制不足

1. 根據是次「理工內部人員就學院運作提交之意見」資料，「理工」「藝校」B教授稱曾就外職教師T被安排任教「字體學二」一事，以電郵方式向校方反映該名外職教師是否具資格（見附件63之⑤⑥，該函無載明發出日期，亦無上款，未知B教授向誰反映問題），但A副教授（B教授指A副教授與T在香港係「室友」關係）不知何故「取得有關文件」，並在2009年5月8日透過電郵向校內其他老師公開此事（見附件63之⑦，A副教授的電郵無直接指出B教授及T的姓名）及批評發函者不應採用這種投訴方式。B教授認為A副教授擅自閱讀其致校方的函件，在2009年6月21日向主任查問此事（見附件63之①），惟學院並無對A副教授採取任何調查及追究責任的程序。

2. B教授提及曾多次提出T任教「字體學二」的問題，其向「公署」提供的其中一封信函雖無載明收件人及日期，但載有其姓名，故如校方讓第三者知悉其信函內容，確會令人知悉其「投訴人」身份，但據B教授提供的資料不足以佐證A副教授係從校方獲悉B教授作出投訴又或透過不合法手段得悉B教授為投訴人，故就B教授欲追究A副教授的責任方面暫無足夠證據作支持。

3. 另一方面，由於「理工」提供的投訴處理程序主要涉及學生投訴：教室、上課時間、教學人員及教務處的投訴處理流

para as diferentes situações de impedimento [nomeadamente, especificando a que situações se aplicam as disposições do ETA-PM e a que situações se deva recorrer às disposições dos artigos 46.º (Casos de impedimento) e 50.º (Fundamento da escusa e suspeição) do CPA], **pelo que se torna importante que o IPM estabeleça um mecanismo para o tratamento dos casos de impedimento, que assegure o sigilo pessoal do interessado de acordo com as disposições legais, devendo este ser rigorosamente cumprido pelo pessoal do IPM responsável pelos procedimentos relacionados com o concurso de recrutamento, concurso de acesso e de renovação de contratos.**

\* \* \*

## 2. Falta de um regime adequado de comunicação interna e de apresentação de opiniões

1. De acordo com os elementos extraídos das «opiniões apresentadas pelo pessoal interno do IPM sobre o funcionamento do Instituto», seguindo as instruções do professor T (docente a tempo parcial), o Professor B da Escola Superior de Artes do IPM foi obrigado a leccionar a disciplina de Tipografia (2), o que o levou a enviar uma carta, por correio electrónico, questionando o Instituto sobre as competências pedagógicas do professor T (vide ⑤ ⑥ do anexo 63, sem referência à data de envio e ao destinatário da carta, colocando-se assim a questão de saber a quem o professor B pretendia endereçar a carta). Passado algum tempo, o professor adjunto A (segundo o professor B, este foi colega universitário do professor T em Hong Kong), teve acesso à carta supracitada e em 8 de Maio de 2009 tornou público o conteúdo da mesma, enviando-a por correio electrónico a outros professores do IPM (vide em ⑦ do anexo 63, sendo que da carta distribuída por correio electrónico pelo professor A não constam os nomes dos professores B e T), criticando a forma como foi apresentada a queixa. Por sua vez o professor B solicitou, em 21 de Junho de 2009, esclarecimentos ao coordenador sobre o acesso não autorizado ao conteúdo da sua carta enviada ao Instituto (vide em ① do anexo 63), sem que este tivesse promovido contra o professor adjunto A quaisquer diligências de investigação ou procedimentos para a responsabilização do mesmo.

2. O professor B citou por várias vezes os problemas relacionados com as aulas de Tipografia (2) leccionadas pelo Professor T. Uma das cartas fornecidas pelo professor B ao CCAC, não apresenta qualquer referência ao seu destinatário nem à data de envio, constando apenas o nome do seu autor. Pelo que, no caso de o Instituto permitir o acesso de terceiros ao conteúdo da referida carta, é imediatamente identificado o «queixoso». No entanto, segundo os elementos fornecidos pelo professor B, não existem provas suficientes de que o professor adjunto A o tenha identificado como queixoso através do Instituto ou por outras vias ilegais, daí que seja seguro afirmar que, por enquanto, não existem provas para efectivar a responsabilização do professor A.

3. Por outro lado, os procedimentos adoptados pelo IPM para o tratamento de queixas, têm vindo a concentrar-se nas queixas apresentadas pelos alunos, que se prendem normalmente com questões relacionadas com as salas de aulas, horário escolar, pessoal docente, procedimentos de tratamento de queixas pela Divisão de Assuntos Pedagógicos, não abrangendo assim os casos relacionados com o pessoal do IPM, especialmente

程，當中未包括「理工」人員，尤其教職人員投訴學院、各學校或授課的安排等處理程序（見附件64），故暫未具條件分析「理工」學術單位收到人員的內部投訴的處理程序是否恰當。

4. 誠然，在本個案中未有足夠的證據資料顯示「理工」在處理教職人員針對所屬學術單位的運作有所不滿時的投訴機制有否明顯違法或失當，惟從良政角度考慮，特別是遵循規範行政活動的善意原則、非官僚化原則及效率原則，「理工」宜就其教學人員 / 非教學人員對內部運作有意見時<sup>39</sup>應採取何種渠道反映，以及處理機制等作出規範，以便及時澄清 / 回應人員的誤解 / 意見，從而促進內部和諧，並進一步優化學院的整體運作。

\* \* \*

### 三、不合理缺勤的審核制度

1. 「理工」人事處就考勤制度致各學校 / 部門的第02/PES/06號內部通知（下稱《考勤制度》，見附件65）規定「.....不論上午或下午工作時段，每日遲到十五分鐘以上或每週遲到三十分鐘以上者，作不合理缺勤紀錄。經工作人員提出說明理由之請求後，其主管可批准視為合理缺勤。.....每月相同原因（『忘記出/入登記』或『遲到或早退』）的容忍次數為5次，當達到4次時，學校 / 部門主管應作口頭警告，當達5次時即通知人事處作『不合理缺勤』（按【澳門理工學院人事章程第58條第二款執行】）」。

2. 「理工」稱：此規定訂立的原意是提醒員工注意打咭，避免員工經常以忘記帶咭或忘記打咭為借口；又強調自2002年實施以來，無員工因達5次相同的原因而被視作不合理缺勤處理（見附件13第2頁第二部分第5點）。

3. 《人事章程》第42條規定：「工作人員於每日應上班之期間內，全部或部份時間不在有關部門，或沒有到達因工作而應前往之地點，均視為缺勤」。第43條規定：「一、理事會有權接受澳門理工學院工作人員之合理缺勤解釋。二、因下列情

<sup>39</sup> 事實上，「公署」曾接到「理工」人員因不了解院方內部運作相關規定而作出的多宗投訴，相關內容涉及招聘程序、被聘者的資格及內部管理等事宜。

queixas do pessoal docente contra o Instituto, as Escolas, bem como contra os planos pedagógicos (*vide* o anexo 64). Por isso, consideramos que de momento não se encontram reunidas as condições necessárias e suficientes para proceder à análise da adequação dos procedimentos adoptados pelas unidades académicas do IPM para o tratamento de queixas internas.

4. Perante este caso, não se detectam, de facto, indícios de ilegalidade ou irregularidade administrativa nos procedimentos relativos ao tratamento das queixas do pessoal docente sobre o funcionamento das unidades académicas a que pertencem. Para o bem da gestão e tendo em consideração os princípios da boa-fé, da desburocratização e da eficiência que regem as actividades públicas, o IPM deve disponibilizar diferentes meios para acolher as opiniões do pessoal docente/não docente<sup>39</sup> sobre o seu funcionamento interno, bem como criar mecanismos para regulamentar os procedimentos de tratamento de queixas de modo a esclarecer/responder atempadamente às dúvidas ou opiniões, criando, desta forma, um ambiente harmonioso e equilibrado que venha a beneficiar e a melhorar progressivamente o funcionamento interno do IPM.

\* \* \*

### 3. Regime de faltas injustificadas

1. De acordo com a nota interna n.º 02/PES/06 da Área do Pessoal do IPM sobre a aplicação do regime de assiduidade em diferentes Escolas/Serviços (doravante designado por Regime de Assiduidade) (*vide* o anexo 65), «(...) os atrasos relativamente à hora de início dos trabalhos, nos períodos da manhã ou da tarde, superiores a 15 minutos diários ou 30 semanais dão origem a marcação de falta injustificada. A falta a que se refere o número anterior pode ser justificada pelo dirigente do serviço, mediante pedido fundamentado do trabalhador (...). O limite mensal das faltas (por esquecimento de picar o ponto ou por atraso ou saída antecipada) são cinco. Quando atingir a quarta falta, o trabalhador é verbalmente advertido pelo dirigente da Escola ou chefia do Serviço e só a quinta falta será notificada ao Departamento de Pessoal do IPM para o registo de falta injustificada.» (Aplica-se o n.º 2 do artigo 58.º do Estatuto do Pessoal do IPM).

2. Segundo o IPM, o estabelecimento desta norma tem como principal objectivo alertar o pessoal para que seja pontual aquando do registo de entradas e evitar o esquecimento frequente do mesmo. O Instituto sublinhou ainda que desde que o regime entrou em vigor, em 2002, não registou qualquer falta injustificada por nenhum trabalhador ter dado o total de 5 faltas mensais por aquelas razões. (*vide* o ponto 5 da parte 2 da página 2 do anexo 13).

3. De acordo com a disposição do artigo 42.º do Estatuto do Pessoal do IPM, «*Considera-se falta a ausência do trabalhador do local de trabalho, durante a totalidade ou parte do período diário do horário de trabalho a que está obrigado, bem como a não comparência em local a que deva deslocar-se por motivo de serviço*». E conforme o artigo 43.º do mesmo Estatuto, «*1. Com-*

<sup>39</sup> Na verdade, o CCAC chegou a receber várias queixas do pessoal do IPM sobre o funcionamento interno do mesmo, nomeadamente quanto aos procedimentos de recrutamento, qualificação dos candidatos e aos assuntos relacionados com a gestão interna.

況可視為合理缺勤：a) ……g) 由於不可歸責於工作人員之原因，尤其是疾病、意外事故、履行法定義務、法律判定及不可抗力之原因導致的不能工作；……。三、上款未規定之其他所有情況均視為不合理缺勤」，按上述規定，如上班日人員無出 / 入登記，「理事會」或經適當授權者可要求相關人員解釋，倘提出之理由被認定不屬上述規定第2款所指的法定合理缺勤情況，則視為不合理缺勤。

4. 誠然，「理工」基於實務管理經驗，「有限度」（「同月」不可達5次）地接納員工以「忘記」作為沒有打咭的理由，亦可理解。然而，以「同月5次」作為「容忍上限」、「同月4次」作為「口頭警告」的前提這衡量標準，會否變相成為員工每月享有4次以「忘記」為由而無須打咭的「機會」？有關機制會否被濫用，甚至「變相鼓勵」不打咭之情況（如員工在臨近月底充份利用4次忘記打咭的「藉口」而不作出勤記錄）？院方應作出檢討。

\*\*\*

#### 四、發放薪酬的限制及額外負擔

1. 「理工」《員工須知——全職教師及行政人員第二版（上冊）第5頁》（下稱《員工須知》，見附件66）載明「鑒於本院採用大西洋銀行（BNU）為薪酬發放的銀行，為能按時收取薪酬，並無需給付自動轉帳費用，建議工作人員選擇BNU戶口收取薪酬，工作人員選擇其他銀行則除需自付轉帳費用外，其薪酬也會遲兩至三個工作天到戶」。

2. 「理工」解釋，相關轉帳費並非院方收取，是銀行在轉帳時可能會按規定收取手續費，故上述轉帳費並非該院可控制範圍，又經向部分員工了解，彼等均表示銀行在轉帳時並未收取該等手續費（見附件13第6頁第九部分）。

3. 據了解，現時公職人員透過銀行戶口收取薪金的機制，並無限制人員的帳戶僅可設置在某一個別銀行，既然「理事會」當中有財政局的代表（見第233/2008號行政長官批示），「理工」可進一步了解箇中情況，一方面儘量向員工提供準確訊息，另一方面亦有必要方便員工透過其選擇的銀行領取薪

pete ao CG aceitar a justificação das faltas dos trabalhadores do IPM. 2. São justificáveis as faltas dadas nas seguintes situações: a) (...) g) Motivadas por impossibilidade de prestar trabalho, devido a facto não imputável ao trabalhador, nomeadamente, por doença, acidente, cumprimento de obrigações legais e de decisões judiciais e por motivos de força maior; (...) 3) São consideradas faltas injustificadas todas as não previstas no número anterior». De acordo com as disposições supracitadas, face à inexistência de registo de entrada/saída num dia normal de trabalho de um trabalhador, pode o Conselho de Gestão pedir a devida justificação ao respectivo trabalhador, e só haverá lugar à marcação da falta injustificada quando essa justificação não se enquadrar no disposto no n.º 2 acima mencionado.

4. O IPM, com base na sua experiência, decidiu tolerar (cinco vezes por mês) o esquecimento de marcação do ponto, compreendendo-se essa tolerância. No entanto, a tolerância de cinco vezes por mês como «limite máximo» para se considerar justificado o esquecimento, com uma «advertência verbal» à quarta vez, não poderá levar a que os trabalhadores se aproveitem dessa pequena vantagem deixando de marcar o ponto propositadamente? **O respectivo regime poderá ou não conduzir a abusos ou até agravar a situação? (por exemplo, um trabalhador que venha a aproveitar o fim do mês para deixar de efectuar a marcação do ponto por razões de esquecimento) O Instituto deverá reflectir sobre esta questão.**

\*\*\*

#### 4. Limitações sobre a distribuição dos salários e outros encargos

1. De acordo com a página 5 do Manual dos docentes a tempo inteiro e pessoal administrativo do Instituto Politécnico de Macau (2.ª Edição - Volume 1) (doravante designado por Manual do pessoal do IPM. Vide o anexo 66) «A distribuição dos salários é efectuada por parte do Banco Nacional Ultramarino, S.A. (BNU), e para assegurar a distribuição pontual dos salários sem qualquer taxa adicional por transferência bancária automática, recomendamos ao pessoal que seleccione o BNU para os devidos efeitos. Caso seleccione uma segunda opção, para além das taxas por transferência bancária a serem suportadas pelo próprio trabalhador, o depósito do salário pode sofrer atrasos entre 2 a 3 dias úteis.»

2. Segundo a explicação do IPM sobre as taxas por transferência bancária, estas são cobradas pela entidade bancária e não pelo IPM, pelo que esse problema se encontra fora do âmbito da competência do Instituto. No entanto, segundo informação obtida junto de alguns trabalhadores, estes não verificaram a cobrança de taxas adicionais por transferência bancária (vide a parte 9 da página 6 do anexo 13).

3. Do nosso ponto de vista, o regime actual de distribuição dos salários por transferência bancária não obriga, como única opção, à abertura de conta de depósito bancário em banco pré-definido. Sabendo que existem no seio do Conselho de Gestão do IPM membros representantes da Direcção dos Serviços de Finanças (nos termos do Despacho do Chefe do Executivo n.º 233/2008), é importante que o Instituto lhes venha a solicitar esclarecimentos acerca desta questão, actualizando, por um lado, as informações prestadas aos trabalhadores e facilitando, por outro, a escolha da entidade bancária pelos mesmos. Caso

酬。倘確認銀行實際上不會收取有關服務費用，宜對上述《員工須知》內容作出適當修改，以免出現不必要的爭議。

\*\*\*

## 五、教員超時工作的計算準則

1. 根據是次「理工內部人員就學院運作提交之意見」資料，「藝校」一名教員<sup>40</sup>稱XXX科目主管X副教授負責編排課表，利用「特權」為自己及關係較好的教師安排較方便的課時和教學時段。雖然院內規定每位教師每週12小時課時，且日夜校都可能要任教，但X無需教夜校，只有兩天教學時間且可兼收「OT」，又將本為上、下午班的課堂改為大部份只需下午上課（見附件67）。

2. 根據《教員章程》第22條第3款及第4款就全職教員授課時間的規定，「每位全職教職人員必須按照校長所訂定的課堂或研討會工作的每週時數提供工作，每週時數是校長在聽取教學暨技術委員會的意見後訂定的。最少為九小時最多為十二小時，……」，「在有需要時，上款所定的時限可以最多超出每週四小時。在這種情況下，應計算有關教職人員的超出時數，並在隨後的教學時間內免除相同的工作時數，或以超時形式收取相應金錢補償。」全職教員每週最多授課時間為12小時，最少為9小時，而每週最多提供的超時授課為4小時。

3. 又根據「理工」二月份校長例會記錄（編號05A/2003，附件68第4頁）：

「理事會決定：

（1）全職老師原則上每週課時為12小時，在特別的情況下，學校可編排少於12小時，但必須滿9小時（向理事會報告減時情況）；

<sup>40</sup> 根據「理工」網頁資料，該人士係藝術高等學校的其中一名助理課程主任，另該校設有「綜合設計學士學位補充課程」及「綜合設計高等專科學位課程」。

se venha a confirmar a cobrança de tais taxas pela transferência bancária, deverá o Instituto proceder à revisão do referido Manual do pessoal do IPM de modo a evitar a ocorrência de quaisquer conflitos.

\*\*\*

## 5. Critérios para o cálculo e pagamento da prestação de trabalho extraordinário

1. De acordo com os elementos extraídos das «opiniões apresentadas pelo pessoal interno do IPM sobre o funcionamento do Instituto», um docente<sup>40</sup> da Escola Superior de Artes, professor adjunto X que desempenha funções de Coordenador na disciplina XXX e é responsável pela organização curricular, tem-se aproveitado das atribuições adicionais resultantes dessas funções para elaborar um horário de trabalho que seja mais conveniente e confortável para si e para seus amigos (professores). Cada docente é obrigado a prestar, no máximo, doze horas semanais de serviço (aulas), diurnas ou nocturnas, conforme o horário fixado, mas o tal professor X, para além de se encontrar isento do horário nocturno, tem apenas dois dias de aulas por semana e com direito a receber horas extraordinárias. Ademais, relativamente às disciplinas com aulas na parte da manhã e na parte da tarde, o referido professor X alterou o horário original, passando todas as suas aulas da parte da manhã para a parte da tarde (vide o anexo 67).

2. De acordo com as disposições dos n.ºs 3 e 4 do artigo 22.º do Estatuto do Pessoal Docente do IPM relativas à carga horária do pessoal docente, «Cada docente, em regime de tempo integral, é obrigado à prestação do número de horas semanais de serviço de aulas ou seminários que lhe for fixado pelo director da Escola, ouvida a Comissão Pedagógica-Científica, num mínimo de nove e num máximo de doze (...)», «Quando tal se justifique, o limite previsto no número anterior pode ser excedido até um máximo de 4 horas semanais contabilizando-se, nesta hipótese, o excedente dispendido pelo respectivo docente, o qual deverá ser dispensado de igual número de horas de serviço lectivo em período posterior, ou receber a respectiva compensação pecuniária sob a forma de horas extraordinárias.» As horas semanais de serviço de aulas do pessoal docente a tempo integral, são no máximo 12 horas e no mínimo 9 horas, e as aulas complementares, que contam para efeitos de horas extraordinárias, não podem ultrapassar as 4 horas semanais.

3. Segundo a acta de uma reunião ordinária dos Directores das Escolas realizada em Fevereiro (acta n.º 05A/2003, página 4 do anexo 68):

«O Conselho de Gestão decide:

(1) Cada docente em regime de tempo integral, numa situação normal, é obrigado à prestação do número máximo de 12 horas semanais de serviço de aulas, e, em caso excepcional, pode o director da Escola diminuir-lhe a carga horária, não podendo esta ser inferior a 9 horas semanais (situação que deve sempre reportar ao Conselho de Gestão);

<sup>40</sup> De acordo com a informação disponível na página electrónica do IPM, o respectivo indivíduo constitui um dos coordenadores adjuntos da Escola Superior de Artes que oferece o «Curso do ano Complementar» e «Curso de bacharelato» em Design.

(2) (……)

(3) 課時必須滿12小時以後，方計算超時工作薪酬；

(4) 從事科研工作/項目的老師，每週課時在9至12小時之間也符合規定。」

有關教員的具體授課時數規定如下：

職級	授課時數
校長	3-4小時
副校長	3-4小時
課程主任	6-8小時
助理課程主任	9小時或以上

4. 按照上述會議記錄，(……) **科目主管未獲減免授課時數。由於該名人員僅指X**「只有兩天教學時間兼已OT」，但事實上，一週上課兩天也可超越12小時，而該名人員並非質疑X可獲減免授課時數的合法性，故對X的投訴暫無需跟進。

5. 另一方面，因應《勞動關係法》的生效，「理事會」透過第01OS/CG/PES/2009決議就「工作時間的規範」制定工作指引（見附件69），該指引的適用對象包括全職教員，指引就超時工作規定：

雙方同意	補償方式
發生在星期一至星期五或正當的辦公日， <b>正常辦公時間以外提供工作</b> ，按人事章程第三十五條超時工作補償	補時：日間1、夜間1.5倍 補錢：日間1.5、夜間2倍
發生在補充休息日或政府的公眾假期（非強制性假期），提供超時工作，按人事章程第三十五條超時工作補償	補時：1.5倍 補錢：2倍

(2) (...)

(3) *As horas extraordinárias só serão contadas depois de completar 12 horas de serviço;*

(4) *Os professores envolvidos em projectos de investigação científica são obrigados à prestação de 9 a 12 horas semanais de serviços de aulas, o que igualmente está em conformidade com as respectivas disposições.»*

Número de horas semanais de serviço de aulas do pessoal docente:

Categoria	Carga horária
Director	3 - 4 horas
Subdirector	3 - 4 horas
Coordenador de cursos	6 - 8 horas
Coordenador adjunto de cursos	9 horas ou superior

4. De acordo com a acta supracitada, **(...) o coordenador da disciplina não estava autorizado a diminuir o número de horas semanais de aulas. E relativamente à queixa apresentada pelo referido trabalhador contra o professor X** (que tem somente 2 dias de aulas por semana e com direito a receber horas extraordinárias), a nosso ver, o facto de o referido professor trabalhar apenas 2 dias por semana não impede que tenha uma carga horária semanal superior a 12 horas de serviço, e, tendo em conta que a mesma queixa não coloca, no fundo, qualquer dúvida acerca da legalidade da diminuição da carga horária por parte do professor X, não se considera necessário, de momento, proceder à análise e acompanhamento da respectiva queixa.

5. Por outro lado, tendo em consideração a Lei das Relações de Trabalho em vigor, e de acordo com a deliberação n.º 01OS/CG/PES/2009, tomada pelo Conselho de Gestão, este emitiu uma «Instrução de Serviço» (vide o anexo 69) no sentido de regulamentar «as horas de serviço», cujo âmbito de aplicação inclui os docentes em regime de tempo integral, e o cálculo das horas extraordinárias, conforme abaixo indicado:

Por acordo	Forma de compensação
2. <sup>a</sup> – 6. <sup>a</sup> feiras, dias úteis: <b>À prestação de trabalho extraordinário fora do horário normal de trabalho</b> , aplica-se o disposto no artigo 35.º (Compensação do trabalho extraordinário) do Estatuto do Pessoal do IPM.	Compensação por dedução no horário normal do trabalho: Diurno X 1 / Nocturno X 1.5 Compensação por acréscimo de remuneração: Diurno X 1.5 / Nocturno X 2
Dias de descanso complementar e feriados (não obrigatórios): <b>À prestação de trabalho extraordinário</b> , aplica-se o disposto no artigo 35.º (Compensação do trabalho extraordinário) do Estatuto do Pessoal do IPM.	Compensação por dedução no horário normal do trabalho: X 1.5 Compensação por acréscimo de remuneração: X 2

**於每週休息日工作**（須具備員工同意的紀錄）

**Prestação de trabalho extraordinário em dias de descanso**  
(exige registo do consentimento do trabalhador)

雙方同意	補償方式
少於3小時	按勞動關係法第43條，在30日內由學院指定一日補償休息時間，如不能補償，則補償一日基本報酬。
多於3小時而少於8小時	按勞動關係法第43條，在30日內由學院指定一日補償休息時間，或按人事章程第35條超時工作補償。
多於8小時	超出8小時後的時數，按人事章程第35條超時工作補償。

Por acordo	Forma de compensação
Inferior a 3 horas	De acordo com as disposições do artigo 43.º da Lei das Relações de Trabalho, o trabalhador tem direito à compensação de um dia de descanso, fixado pelo Instituto, a gozar dentro dos 30 dias seguintes ao da prestação de trabalho extraordinário. Caso não goze o dia de descanso compensatório atrás referido, o trabalhador tem direito a auferir um acréscimo de um dia de remuneração de base.
Superior a 3 horas e inferior a 8 horas	De acordo com as disposições do artigo 43.º da Lei das Relações de Trabalho, o trabalhador tem direito a um dia de descanso compensatório fixado pelo Instituto, a gozar dentro de 30 dias, ou à aplicação do disposto no artigo 35.º (Compensação do trabalho extraordinário) do Estatuto do Pessoal do IPM
Superior a 8 horas	Caso ultrapasse as 8 horas, é aplicável o estipulado no artigo 35.º (Compensação do trabalho extraordinário) do Estatuto do Pessoal do IPM

由於指引未有解釋何謂「正當的辦公日以外」（例如校歷表中已安排課堂的星期六屬正當辦公日，但未在校歷表中訂明，而是基於不可抗力原因未能如常上課以致需補課的星期六，又是否屬正當的辦公日，暫無法知悉）；又何謂「正常辦公時間以外」，如教員被安排在夜間授課，1小時是否等同於日間授課的1.5小時，若然，自8時抑或9時起視作夜間授課，未能從指引中獲得答案。基此，「理工」宜明確相關計算準則，供各教學人員 / 非教學人員知悉。

A referida instrução de serviço não explica qual o sentido da expressão «fora do horário normal de trabalho» (por exemplo, as aulas dadas aos Sábados, que constam no calendário escolar, consideram-se dadas em horário normal de trabalho. Mas serão as aulas que não se encontram previstas no calendário escolar, ou quando o professor que faltou às aulas devido a causa de força maior venha a obrigar a uma nova programação de aulas suplementares dadas aos Sábados, consideradas, nesta circunstância, dadas em horário normal de trabalho? Sobre estas questões não temos acesso a qualquer informação). O que se quer dizer então com «fora do horário normal de trabalho»? Para um professor que **dá aulas nocturnas, uma hora de aula nocturna é equiparada a 1.5 horas de aulas diurnas? Em caso afirmativo, a partir de que horas são as aulas consideradas nocturnas? Aulas dadas a partir das 20 horas ou das 21 horas? São mais questões para as quais não foi encontrada resposta na instrução de serviço em causa. Pelo exposto, o IPM deve esclarecer o pessoal docente/não docente dos critérios aplicáveis ao respectivo cálculo.**

## 六、體育館對外租賃收費準則的合法性

1. 根據財政局第30037/DGP/DACE/06號報告書第1點所載，局方是「根據行政長官閣下於2002年8月2日對編號第343/DEPDPO/2002號建議書作出之批示，於2003年12月9日，本局將澳門理工學院體育館交予體育發展局。」（見附件70），然而，第343/DEPDPO/2002號建議書內容僅涉及「澳門理工學院體育館」（下稱「體育館」）工程批給事宜，並無提及將「體育館」交「體育發展局」（下稱「體發局」）管理（見附件71）。

2. 有必要指出的是，根據當時仍生效的2月7日第12/94/M號法令（前體育總署組織法經6月2日第21/97/M號法令修改，其後被2006年1月24日生效的第1/2006號行政法規廢止）第1條的規定：「體發局屬行政自治機構，不具法律人格，亦不能以該局名義擁有不動產」；又上述法令第11條及第12條規定分配予「體發局」的體育設施均屬澳門地區的財產，該局依法僅為澳門政府管理相關的體育設施，換言之，即使財政局第30037/DGP/DACE/06號報告書第1點所載「根據行政長官……批示……將澳門理工學院體育館交予體育發展局」屬實，亦僅能對行政長官的批示理解為「交體發局管理」。

3. 事實上，根據9月2日第19/2002號行政法規《體育發展局轄下的體育設施之使用制度》第1條第2款的規定「本法規附表一所列的體育設施和設備由體發局管轄。此附表可由社會文化司司長以刊登於《澳門特別行政區公報》的批示修訂。」行政長官已將屬於特區政府的體育設施授權予社會文化司司長決定是否交由「體發局」管理。及後，社會文化司司長透過第84/2003號批示，將「體育館」增列為上述行政法規附表一所列之體育設施（見附件72）。換言之，自上述批示公布生效，「體發局」依法管理「體育館」，並受上述行政法規所訂之使用制度規範。

4. 2005年12月26日，「體發局」代局長撰寫建議書，內容為：「1. 澳門理工學院體育館……建於澳門理工學院校園內，除方便及有利於該校的教學工作外，還可讓學生進行其他高效益的體育、文化活動。2. 為給予本地區教育機構優良的體育教學條件，提供予學生可進行高水平體育活動的合適場

## 6. Critérios e legalidade das taxas de utilização por aluguer do Pavilhão Desportivo

1. Segundo o ponto 1 do relatório n.º 30037/DGP/DACE/06 da Direcção dos Serviços de Finanças, «De acordo com o despacho exarado pelo Chefe do Executivo, de 2 de Agosto de 2002, acerca do relatório n.º 343/DEPDPO/2002, foi afecto pela DSF, em 9 de Dezembro de 2003, o Pavilhão Desportivo do IPM ao Instituto do Desporto» (vide o anexo 70). Todavia, o conteúdo da proposta n.º 343/DEPDPO/2002 faz apenas referência à concessão de obras do Pavilhão Polidesportivo do IPM (doravante designado por Pavilhão), não tendo sido encontrada qualquer referência à entrega da gestão do respectivo Pavilhão ao Instituto do Desporto (doravante designado por ID) (vide o anexo 71).

2. É importante indicar que, nos termos do Decreto-Lei n.º 12/94/M, de 7 de Fevereiro, em vigor na altura (Lei orgânica do antigo Instituto dos Desportos de Macau, alterado pelo Decreto-Lei n.º 21/97/M, de 2 de Junho e posteriormente revogado pelo Regulamento Administrativo n.º 1/2006, de 24 de Janeiro de 2006), o ID «é um serviço público dotado de autonomia administrativa e equiparado a direcção de serviços», sem personalidade jurídica, não podendo, por isso, possuir, em nome do ID, qualquer propriedade imóvel. Se atentarmos às disposições dos artigos 11.º e 12.º do mesmo Decreto-Lei, verificamos que o património pertencente ao ID transita para a titularidade do Território e que, nos termos da lei, o ID fica apenas responsável pela gestão das instalações desportivas a si afectas. Mesmo que o ponto 1 do relatório n.º 30037/DGP/DACE/06, emitido pelos Serviços de Finanças (que dispõe que «De acordo com o despacho exarado pelo Chefe do Executivo (...) foi afecto (...) o Pavilhão Desportivo do IPM ao Instituto do Desporto»), reflectisse a verdade dos factos, a única interpretação que se poderia fazer do despacho do Chefe do Executivo seria, no fundo, a «entrega da gestão do pavilhão ao ID».

3. Na verdade, de acordo com a disposição do n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento Administrativo n.º 19/2002, de 2 de Setembro (Regime de utilização das instalações desportivas afectas ao Instituto do Desporto), «São afectos ao ID as instalações e equipamentos desportivos identificados no Anexo 1 ao presente diploma, o qual poderá ser actualizado por Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, a publicar no Boletim Oficial da RAEM.» Portanto, é delegada pelo Chefe do Executivo no Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura a competência para decidir sobre a afectação das instalações desportivas pertencentes ao Governo da RAEM ao ID. Posteriormente, através do despacho n.º 84/2003 do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, foi integrado o referido Pavilhão na lista das instalações desportivas anexada ao referido Regulamento Administrativo (vide o anexo 72). Por outras palavras, o Pavilhão ficou sob a gestão do ID a partir da data da publicação do referido despacho, ficando o ID vinculado ao Regime de utilização das instalações desportivas.

4. Segundo a proposta do Presidente Substituto do ID, de 26 de Dezembro de 2005, «1. O Pavilhão Desportivo do IPM (...) construído dentro do recinto do Instituto, para além de trazer vantagens à realização das actividades académicas, julga-se que seja adequado e apropriado para proporcionar uma prática desportiva competitiva e um desenvolvimento e enriquecimento das actividades culturais dos seus alunos. 2. A fim de melhorar as condições de ensino em educação física e proporcionar às



地……。」建議將「體育館」的占有權和法定責任轉給「理工」，社會文化司司長於同年12月30日作「同意」批示。「體發局」將相關事宜交財政局跟進，該局待至1月23日第1/2006號行政法規《體育發展局的組織及運作》生效日（2006年1月24日）方將「體育館」交予「理工」此公共實體管理<sup>41</sup>（見附件73）。

5. 及後，「理事會」透過第24R/CG/DAAG/2009號決議制定《澳門理工學院體育館對外租賃服務管理規章》（下稱《體育館租賃規章》，見附件74），訂定體育館管理規則及對外提供租賃服務的收費標準。

6. 有必要指出的是，按照「體發局」建議書的內容「可讓學生進行其他高效益的體育、文化活動」及「為給予本地區教育機構優良的體育教學條件，提供予學生可進行高水平體育活動的合適場地」，當局將「體育館」交由「理工」使用之目的為「優化體育教學條件」，當中明文指出該「體育館」為「提供予學生可進行高水平體育活動的合適場地」，即非用作以收費方式提供予公眾使用，因此，如「理工」將「體育館」對外開放，已逾越司長所核准的範圍，故必須事先獲得司長的同意。

7. 至於收費方面，根據設立「理工」的9月16日第49/91/M號法令第7條的規定，「理工」的收入為：「活動所得的收入或學院本身的收益；由本地區透過澳門基金會給予的撥款；以受益人身份取得之捐贈、遺贈和遺產」，又根據《章程》第1條的規定，「理工」雖為公法人，並具有規章、學術、教學、

<sup>41</sup> 2月7日第12/94/M號法令第12條第3款規定：「分配予澳門體育總署之體育設施，得透過由澳門體育總署與本地區體育組織訂立之議定書，交由該等組織管理，但該議定書須由總督認可」，換言之，經行政長官（或經適當授權的社會文化司司長）確認後，「體發局」得將分配予該局的體育設施交給本地區體育組織管理，但「本地區體育組織」按理不應包括公立的高等教育機構。及後，該法令被1月23日第1/2006號行政法規（《體育發展局的組織及運作》）廢止，該行政法規第16條第2款訂明，經社會文化司司長確認後，「體發局」得將其管轄的體育設施交由其他公共實體管理。基此，財政局待至該行政法規生效方執行社會文化司司長在2005年12月所作將體育館交予「理工」管理的批示。

*instituições de ensino locais instalações desportivas onde os alunos possam praticar actividades desportivas de alta competição (...)*», propõe-se que seja transferido para o IPM, o «**direito de posse**» e a «**responsabilidade legal**» do referido Pavilhão, tendo sido esta proposta autorizada por despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, datado de 30 de Dezembro. A referida proposta foi depois remetida pelo ID à DSF para efeitos do seu acompanhamento, que decidiu entregar a gestão<sup>41</sup> do Pavilhão ao IPM após a data da entrada em vigor (24 de Janeiro de 2006) do Regulamento Administrativo n.º 1/2006, de 23 de Janeiro (Organização e funcionamento do Instituto do Desporto) (*vide* o anexo 73).

5. Através da deliberação n.º 24R/CG/DAAG/2009 do Conselho de Gestão, o IPM estabelece o «Regulamento de Utilização por Aluguer do Pavilhão Polidesportivo do Instituto Politécnico de Macau» (doravante designado por Regulamento de Aluguer do Pavilhão) (*vide* o anexo 74), **que vem regular os critérios para a gestão do Pavilhão e as respectivas taxas de utilização por aluguer.**

6. É importante realçar que de acordo com a proposta do ID, a entrega do direito de utilização do pavilhão afecto ao IPM tem como objectivo «*proporcionar uma prática desportiva eficiente e um desenvolvimento e enriquecimento das actividades culturais dos alunos*» e «*melhorar as condições de ensino em educação física e proporcionar às instituições de ensino locais instalações desportivas onde os alunos possam praticar actividades desportivas de alta competição*», o que quer dizer que o pavilhão afecto ao IPM não tem como finalidade a cobrança pura e exclusiva de taxas de utilização pelo aluguer ao público, daí que, no caso de se permitir a sua utilização pelo público em geral, tal situação extravasa o âmbito da proposta que mereceu a concordância do Secretário, devendo-se obter, para tal efeito, a competente aprovação prévia por parte do mesmo.

7. No que diz respeito às taxas, nos termos do estipulado no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro, que cria o Instituto Politécnico de Macau, são receitas do ID, «*As receitas resultantes das suas actividades ou de rendimentos próprios; as dotações que lhes forem concedidas pelo Território através da Fundação Macau; as dotações, legados e heranças de que for beneficiário.*» E de acordo com o artigo 1.º dos Estatutos do IPM, apesar de ser o Instituto uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, patrimonial e financeira, entre outra, são receitas

<sup>41</sup> De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 12/94/M, de 7 de Fevereiro, «*A gestão das instalações desportivas afectas ao IDM pode ser entregue a organizações desportivas do Território, mediante protocolo homologado pelo Governador, a celebrar entre o IDM e aquelas organizações*», ou seja, após homologação pelo Chefe do Executivo (ou através do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, devidamente credenciado), pode o ID entregar a gestão das instalações desportivas que lhe estão afectas a organizações desportivas locais, não devendo abranger, em princípio, as instituições de ensino superior público. Posteriormente, o respectivo decreto-lei foi revogado pelo Regulamento Administrativo n.º 1/2006, de 23 de Janeiro (Organização e funcionamento do Instituto do Desporto), que dispõe no n.º 2 do artigo 16.º, que pode o ID conceder, a entidades públicas, a gestão das instalações desportivas mediante homologação pelo Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura. Pelo exposto, a DSF decidiu entregar a gestão do Pavilhão ao IPM após a entrada em vigor do referido Regulamento Administrativo, em cumprimento do despacho do Secretário, de Dezembro de 2005.

行政、財產及財政等自治權，其收入包括：「本身財產的收入或倘有的收益，收費、罰金及其他合法的收入」，但就財產管理必須遵守既定的管理原則〔《章程》第36條第1款、第5款d)項及i)項〕。

8. 由於「體育館」並非「理工」的本身財產而是本地區的公產，故「體育館」的收入不能納入《章程》第36條第5款b)項有關「本身財產的收入或倘有的收益」；又「理工」依法提供的活動應為教學研究，故將「體育館」場地租借予公眾人士而收取費用亦不可納入9月16日第49/91/M號法令第7條所指的「活動所得的收入」。

9. 因此，即使「理工」認為對外開放「體育館」並收取費用以補貼該館的管理支出是有效管理及善用資源的良策，但涉及對外收費和收費準則的事宜，由於非屬「理工」內部的行政事務，已超越「理工」任何機關的權限，故不應單純由「理事會」議決，必須根據《章程》第10條第1款e)項的規定（向監管機構呈報因超越澳門理工學院機關的權限而沒法作出決定的事項），呈報社會文化司司長批准。

10. 再者，根據《行政程序法典》第2條第4款的規定：「本法典所訂定之行政活動之一般原則，適用於行政當局實行之所有活動，即使所實行之活動僅屬技術性或僅屬私法上之管理亦然。」換言之，「理工」對「體育館」作出管理時，須按該法典的一般原則行事。根據該法典一般原則——「無償原則」的規定：「行政程序為無償，但特別法就該程序之某部分規定須支付費用或行政當局所作開支者除外」（《行政程序法典》第13條第1款），故此，如「理工」將「體育館」開放予公眾人士使用並收取費用，按理應有相應的法規依據。

11. 另一方面，當局在2003年透過對外規範性批示（社會文化司司長第84/2003號批示）將「體育館」交「體發局」管理，現改由「理工」管理，便涉及修改上述對外規範性批示，不能視作內部運作事務，根據第3/1999號法律第3條第（五）項

do IPM, de acordo com o disposto nas alíneas d) e i) do n.º 5 do artigo 36.º dos Estatutos do IPM, «(...) os rendimentos de bens próprios ou de que tenha fruição; (...) o produto de taxas, multas, penalidades ou quaisquer outras receitas que legalmente lhe advenham (...)», e no que se refere à gestão financeira, o IPM **é obrigado a ter em conta os princípios de gestão por objectivos** [nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 36.º dos Estatutos do IPM].

8. Por ser o Pavilhão propriedade da RAEM e não do IPM, as receitas resultantes das taxas de utilização do mesmo por aluquer não podem ser consideradas receitas para os efeitos do disposto na alínea b) do n.º 5 do artigo 36.º dos Estatutos do IPM («Os rendimentos de bens próprios ou de que tenha fruição»). Ademais, as actividades desenvolvidas pelo IPM reconduzem-se, nos termos da lei, às actividades de ensino e investigação, pelo que as receitas resultantes das taxas de utilização por aluquer ao público em geral do Pavilhão não podem ser reconhecidas como receitas ao abrigo do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro («as receitas resultantes das suas actividades»).

9. Assim, apesar de o IPM considerar que a disponibilização das instalações desportivas e a cobrança das correspondentes taxas de utilização é uma forma eficaz de gestão e utilização dos recursos, uma vez que as taxas cobradas compensam as despesas de manutenção das instalações, a verdade é que essa actividade envolve a fixação de taxas de cobrança e a definição de um critério de taxação, **pelo que essa actuação do IPM não corresponde a um mero assunto administrativo interno, ultrapassando a competência de todos os órgãos do IPM. Assim sendo, essa actuação não pode ser aprovada através de uma simples deliberação do Conselho de Gestão. De acordo com o disposto da alínea e) do n.º 1 do artigo 10.º dos Estatutos («apresentar à tutela os assuntos que careçam de decisão que transcenda a competência dos órgãos do IPM»)**, aquela matéria tem de ser **submetida ao Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura para aprovação**.

10. Acresce que, nos termos do n.º 4 do artigo 2.º do Código do Procedimento Administrativo, «Os princípios gerais da actividade administrativa definidos no presente Código são aplicáveis a toda a actuação da Administração, ainda que meramente técnica ou de gestão privada.» Por outras palavras, quando o IPM gere a «nave desportiva» deve actuar em conformidade com os princípios gerais daquele Código. De acordo com um dos princípios daquele Código — «princípio da gratuidade»: «O procedimento administrativo é gratuito, salvo na parte em que leis especiais impuserem o pagamento de taxas ou de despesas efectuadas pela Administração» (n.º 1 do artigo 13.º do Código do Procedimento Administrativo). **Por isso, o IPM deveria ter fundamentos legais bastantes para a disponibilização das instalações desportivas e a cobrança das correspondentes taxas de utilização**.

11. Por outro lado, em 2003, através de um despacho regulamentar externo (Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 84/2003), foi entregue a gestão do Pavilhão Polidesportivo ao Instituto do Desporto. Mais tarde, a gestão do Pavilhão Polidesportivo foi transferida para o IPM. **Esse acto envolveu a alteração do despacho regulamentar externo acima referido e tal não pode ser considerado meramente como matéria relacionada com o funcionamento interno do IPM. Conforme estatuí a alínea 5) do artigo 3.º da Lei n.º 3/1999 («Sob pena**

規定（「下列者須公佈於《公報》第一組，否則不產生法律效力：……澳門特別行政區主要官員對外規範性批示」），必須刊登《公報》，否則不產生效力。

12. 綜上所述，如「理工」要合法將「體育館」開放予公眾人士使用並收取費用，應經「理事會」議決，並將其擬建議的對外租賃服務事宜及相關收費準則呈監督實體以對外規範性批示的方式核准，然後在《公報》上刊登。至於之前因將「體育館」對外開放而收取費用所造成的事實效果，由於欠缺法規依據，亦需呈交監督實體追認。

\*\*\*

### 七、規範性行為的形式「五花八門」

在審閱「理工」所送交的文件時，發現在行使「立章權」及「立規權」時出現五花八門的情況。

事實上，立法者承認「理工」因應實際情況在運作上可制定其本身的規章，當然前提是在法定的框架內進行。

所以，《澳門理工學院章程》多處皆將立章權賦予「理工」的領導層及相關單位。

但「理事會」及有關單位在行使該權限時就出現五花八門的名稱，例子計有：

- (……) 決議；
- (……) 規定；
- (……) 守則；
- (……) 批示；
- (……) 安排；
- (……) 機制；
- (……) 規則；
- (……) 規章；
- (……) 條例；
- (……) 原則；
- (……) 指引；
- (……) 辦法；
- (……) 指令；
- (……)

*de ineficácia jurídica, são publicados na I série do Boletim Oficial: (...) os despachos regulamentares externos, exarados pelos titulares dos principais cargos da Região Administrativa Especial de Macau»*), a alteração deve ser publicada no Boletim Oficial da Região Administrativa de Macau, sob pena de ineficácia jurídica.

12. Em conclusão, pretendendo o IPM disponibilizar as instalações desportivas e cobrar as correspondentes taxas de utilização, terá que aprovar essa pretensão através de uma deliberação do Conselho de Gestão apresentando, depois, uma proposta à entidade tutelar sobre a referida disponibilização para uso externo e o pretendido critério de taxação para que este seja aprovado por despacho regulamentar externo, a publicar no Boletim Oficial da RAEM. No que diz respeito à disponibilização do pavilhão no passado e aos efeitos dessa disponibilização, deverá ser apresentada à entidade tutelar uma proposta de homologação dos actos anteriores devido aos problemas decorrentes da inexistência de fundamentos legais nessa actuação.

\*\*\*

### 7. Utilização de “várias” formas de actos normativos

Ao apreciar os documentos apresentados pelo IPM, apurouse a existência de diversas formas do exercício do «poder regulamentar».

De facto, o legislador reconhece que o IPM pode elaborar regulamentos. No entanto, a elaboração de regulamentos tem que ser efectuada com respeito pelo normativo legal em vigor.

Por outro lado, podemos constatar que o poder regulamentar é atribuído à direcção e às unidades que gozam desse poder nas várias normas dos Estatutos do Instituto Politécnico de Macau.

Todavia, várias designações têm sido utilizadas pelo Conselho de Gestão e pelas diferentes unidades no exercício dessa competência, nomeadamente:

- (...) Deliberação;
- (...) Disposição;
- (...) Código;
- (...) Despacho;
- (...) Acordo;
- (...) Mecanismo;
- (...) Regra;
- (...) Regulamento;
- (...) Acto;
- (...) Princípio;
- (...) Orientação;
- (...) Solução;
- (...) Directiva;
- (...)

「理工」領導層是否清晰知道每個名稱的實際意義？其適用範圍？彼此間有衝突時以何者優先？何時使用何種名稱是否有清晰準則？

須知在法律上（廣義言之），每個行為的形式皆有特殊的作用及意義，而非隨意引用。

如欲了解上述情況，只需翻閱「理工」出版的《員工須知》就一目了然，有點使人眼花瞭亂。

在一個如此龐大的機構內，如無一套清晰的行為制度，難免對運作及效率造成影響。

**毫不諱言，在審視及處理「理工」的組織及運作的問題上，「公署」亦有凌亂的感覺。**

須知自治部門的《章程》是它的「根本大法」，必須以其為基礎開展各項活動。

「理工」在多個方面都借鏡澳門以外的地方的處理方法。誠然，引進先進的經驗及有效的措施乃值得鼓勵及支持，但須結合澳門本身的體系及法律的規定，盲目照搬只會適得其反。

\* \* \*

**我們相信對於本報告所述之部分問題，「理工」正在展開研究及修訂。**

Será que a direcção do IPM conhece bem o significado concreto de cada designação? O seu âmbito de aplicação? Quando houver conflitos, qual a prevalência entre estas expressões? Existe um critério distinto sobre o emprego destas designações em situações diferentes?

É de notar que em direito (*lato sensu*), a forma de cada acto tem a sua função e significado específico pelo que não pode ser utilizada aleatoriamente.

Para entender melhor a problemática supra referida, bastará consultar as «Instruções aos Trabalhadores do IPM». Parece-nos tratar-se de um documento esclarecedor nesta matéria.

Tratando-se de um Instituto de grande dimensão, se não existir um regime de actuação claro, o seu funcionamento e eficiência serão inevitavelmente afectados.

**Por esse motivo, diga-se em abono da verdade, o Comissariado também sentiu muitas dificuldades de compreensão, ao apreciar e trabalhar sobre matérias relacionadas com a organização e funcionamento do IPM.**

Devemos ter presente que os Estatutos de uma entidade autónoma são o seu «diploma fundamental», base de todas as actividades desenvolvidas no seio da mesma.

O IPM recorreu à experiência do exterior em várias áreas. A utilização de experiências válidas do exterior é recomendável e merece suporte. No entanto, essa utilização tem de ser considerada em conjunto com o sistema e as disposições legais de Macau. A cópia, sem mais, daquilo que se faz no exterior poderá ter resultados contrários aos pretendidos.

\* \* \*

**Acreditamos que o IPM está a estudar e a rever todas as questões suscitadas neste Relatório.**

## 抵觸《章程》的部分內容

小結：

序號	事項	涉嫌違反之法規	改善建議
1.	<p>「理事會」下設教學質量委員會、學院教材建設委員會及教學與科研個案調查委員會，以及技術暨學術委員會（下稱「技學委」）下設英語教學與研究委員會（下稱「英教委」）、電腦教學與教研委員會及博彩教學與教研委員會（下稱「博彩教委」），均錯誤引用12月6日第469/99/M號訓令核准的《澳門理工學院章程》（下稱《章程》）第14條第1款1)項作為依據。</p> <p>「理事會」及「技學委」下設之上述委員會的職能均涉及統籌／協調非個別學術單位的教學、研究及課程教材等事宜，以及「理工」就教育、研究方面的工作方針，但設立程序沒有依法聽取「技學委」的意見（「英教委」除外）。</p> <p>「理事會」以設立不同類型委員會的名義而「分享」「技學委」及「教學委」的法定權限的做法，變相修改了《章程》就「理工」運作所建立的縱向決策機制（「技學委」向「理事會」提出意見，「理事會」議決；「教學委」向校長提出意見，校長向「理事會」提出建議，「理事會」議決），但無按修程序為之。</p>	<p>《章程》第14條第1款1)項、第14條第2款、第34條第2款</p> <p>《章程》第14條第1款a)項、第14條第2款、第18條第1款、第19條第1款及第2款</p> <p>《章程》第14條第2款c)項、第18條第1款、第19條、第27條第1款、第28條；9月16日第49/91/M號法令第6條第2款a)項</p>	<p>如行政當局認定這些觸及修改《章程》的舉措實為確保「理工」有效運作所需，應從速循法定程序修改《章程》的規定（特別是涉及「技學委」和「教學委」這兩機關的組成、權限及彼等與「理工」其他機關的分工等規定），並適當考慮需否對設立「理工」的第49/91/M號法令作出相應修改（特別是明確需監督實體審批或確認方面的規定）。</p> <p>無論如何，行政當局有責任儘快結束目前這等違法運作的情況。</p> <p>《章程》第14條第2款c)項、第18條第1款、第19條第1款及第2款、第30條；9月16日第49/91/M號法令第6條第2款b)項</p> <p>《章程》第24條第2款</p>
2.	<p>「理工」內部制定的《澳門理工學院技術暨學術委員會規章》違法修改了《章程》就「技學委」組成所作的規定（增加一些級別成員的數目，同時限制其他級別成員的數目）。</p>	<p>《章程》第14條第2款c)項、第18條第2款e)項至g)項；9月16日第49/91/M號法令第6條第2款a)項</p>	
3.	<p>設立學術單位的程序不符合《章程》規定，部分沒有依法聽取「技學委」意見（如中西文化研究所、社會經濟與公共政策研究所、理工—貝爾英語中心及一國兩制研究中心），部分沒有經監督實體確認（博彩教學暨研究中心、中西文化研究所及歷史研究所）。</p>	<p>《章程》第14條第2款a)項、第18條第1款、第19條第1款及第2款、第30條；9月16日第49/91/M號法令第6條第2款b)項</p>	
4.	<p>歷史研究所設有兩名副職主管違反《章程》有關「學術單位」僅設立一名副職主管的規定。</p>	<p>《章程》第24條第2款</p>	

序號	事項	涉嫌違反之法規	改善建議
5.	設立學術研究範疇合作機構的程序沒有按照《章程》規定聽取「技學委」意見（如理工—新濠博彩及娛樂資訊技術研發中心、理工—BMM博彩技術檢測中心、理工—倫敦大學瑪麗皇后學院資訊系統研發中心、葡語國家研究中心）。	《章程》第14條第1款(a)項、第14條第2款、第18條第1款、第19條第1款及第2款	重新檢視是否仍維持這種不受監督的情況，無論如何，仍須補回相應的合法化程序。
6.	在語言暨翻譯高等學校附屬中心（中英翻譯與跨文化中心）無聽取「技學委」的意見，亦無經監督實體確認。	《章程》第30條；第49/91/M號法令第6條第2款(b)項	儘快糾正這些混淆學術/研究機關與非學術研究機關職能的組織架構模式。
7.	「理工」無依法確保各學術單位（如《章程》列明的語言暨翻譯高等學校、公共行政高等學校及長者書院，以及「理工」自行增設的中西文化研究所、社會經濟與公共政策研究所、成人教育及特別計劃中心等）內均有「教學委」運作。	《章程》第24條第1款、第27條第1款、第28條第2款	重新檢視是否仍維持這種不受監督的情況，無論如何，仍須補回相應的合法化程序。
8.	管理科學高等學校、藝術高等學校及高等衛生學校的「教學委」組成均非完全符合《章程》的規定。	《章程》第27條第2款	儘快糾正這些混淆學術/研究機關與非學術研究機關職能的組織架構模式。
9.	部分技術—行政部門的附屬單位（學術事務部下設之科研暨出版處、總行政部下設之人事處）職能不符合《章程》規定。	《章程》第32條第2款至第4款	儘快糾正這些混淆學術/研究機關與非學術研究機關職能的組織架構模式。
10.	「理工」透過第15D/CG/2009號「理事會」決議將學術事務部劃入副院長監管，將博彩教育暨研究中心劃入秘書長監管，違反《章程》就副院長和秘書長所定的職責範圍。	《章程》第16條第2款及第32條第1款	重新檢視是否仍維持這種不受監督的情況，無論如何，仍須補回相應的合法化程序。
11.	「理工」無依法在《公報》刊登由前政務司於1999年12月17日作出的有關「非教學人員組別的固定崗位總數目的變動無須呈交監督實體審批」，這涉及修改第29/SAEJ/99號前行政、教育暨青年事務政務司批示所核准的《澳門理工學院人事章程》（下稱《人事章程》）的部份。	《人事章程》第9條第3款；2月4日第11/91/M號法令第4條第2款；9月16日第49/91/M號法令第6條第2款a)項	重新檢視是否仍維持這種不受監督的情況，無論如何，仍須補回相應的合法化程序。
12.	「理工」內部制定的《澳門理工學院教職人員職級晉升規章》（下稱《教員晉升規章》）所規範的晉升程序欠缺由《章程》所定的學術單位校長作出建議的法定環節，但又設置具「決定」權限的資格審查委員會；另就教員的晉升資格加設「量化要求」條件，亦變相提高經第186/2008號社會文化司司長批示修改的、第29/SAEJ/99號前行政、	《章程》第14條第1款(h)項、第25條d)項、第28條第1款(i)項；《教員晉升規章》第11條第1款、第12條第1款、第13條第1款、第18條第1款、第19條第1款及第20條第1款	依法定程序（如聽取「技學委」意見）修正《教員晉升規章》的相關內容及「理事會」決議。

序號	事項	涉嫌違反之法規	改善建議
13.	教育暨青年事務政務司批示所核准的《澳門理工學院教職人員章程》(下稱《教員章程》)所定的法定晉升資格/門檻,導致原符合法定「參加晉升考試資格者」有遭受剝奪晉升資格之虞。	第186/2008號社會文化司司長批示第2條	「理工」應儘快廢止第26D/CG/2002號決議,或呈請司長修改《教員章程》。
14.	「理工」透過第26D/CG/2002號內部決議要求現職教職人員(教授、副教授及講師)必須自2003年9月1日起計6年內取得博士學位,否則不再續聘擔任原職務,違反第186/2008號社會文化司司長批示所訂定的(原教職人員的學歷資格即使不符合經該批示「提高」了的學歷要求,僅失去晉升機會)規定,特別是針對院內講師方面,有關要求(取得博士學位)甚至超出司長批示中就外聘講師所規定的學歷要求(碩士學位)。	第3/1999號法律第3條第(五)項規定	儘快透過司長批示就體育館向公眾開放及徵收費用事宜作出規範並在《公報》上公布。
15.	社會文化司司長第84/2003號批示(將理工體育館交體育發展局管理)屬對外規範性批示,後體育館改由「理工」管理,相關決定便屬修改上述對外規範性批示,惟無依法在《公報》刊登。	《行政程序法典》第2條第4款、第13條第1款;《章程》第10條第1款e)項	

#### Conclusão - Sumário:

#### Violações dos Estatutos

N.º	Situações identificadas	Normas violadas	Propostas de melhoramento
1.	A Comissão Pedagógica, a Comissão para a Elaboração de Materiais Pedagógicos e a <i>Teaching and Research Evaluation Committee</i> são criadas na dependência do Conselho de Gestão. A Comissão para o Ensino e Investigação da Língua Inglesa (adiante designada por CEIL), a Comissão para o Ensino e Investigação em Informática e a Comissão para o Ensino e Investigação na Área do Jogo (adiante designada por CEIAJ) são criadas na dependência do Conselho Técnico e Científico (adiante designado por	Alínea l) do n.º 1 do artigo 14.º, n.º 2 do artigo 14.º e n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos do IPM	Caso a Administração esteja convicta de que as iniciativas, que implicam a alteração dos Estatutos, são necessárias e indispensáveis para o melhor funcionamento do IPM, dever-se-á proceder, logo que possível, à alteração das disposições dos Estatutos nos termos legais (particularmente as disposições relacionadas com a constituição, as competências dos órgãos, nomeadamente do CTC e da CPC, e a distribuição de tarefas entre os órgãos

N.º	Situações identificadas	Normas violadas	Propostas de melhoramento
	<p>CTC). A alínea l) do n.º 1 do artigo 14.º dos Estatutos do Instituto Politécnico de Macau (adiante designado por Estatutos), aprovados pelo Portaria n.º 469/99/M, de 6 de Dezembro, é erradamente citada como base legal para a criação destas comissões.</p> <p>As comissões acima referidas são criadas na dependência do Conselho de Gestão e do CTC e as suas funções abrangem não só os assuntos relacionados com a coordenação do ensino, da investigação e dos materiais pedagógicos de determinadas unidades académicas, mas também a definição das linhas estratégicas do ensino e da investigação em geral do IPM. Todavia, o CTC não foi ouvido no decorrer do processo de criação destas comissões nos termos da lei (exceptua-se a CEILJ).</p> <p>O Conselho de Gestão compartilha as competências legais do CTC e da CPC com a criação de comissões de vários tipos que, de forma dissimulada, alteraram o mecanismo de decisão vertical estabelecido (o CTC dá parecer ao Conselho de Gestão, que delibera; a CPC dá parecer aos directores das escolas, e estes apresentam recomendações ao Conselho de Gestão, que delibera). Todavia, as comissões devem ser criadas depois da alteração dos Estatutos.</p>	<p>Alínea a) do n.º 1 do artigo 14.º, n.º 2 do artigo 14.º, n.º 1 do artigo 18.º, n.º 1 do artigo 19.º, n.º 1 do artigo 27.º, e artigo 28.º dos Estatutos do IPM</p> <p>Alínea c) do n.º 2 do artigo 14.º, n.º 1 do artigo 18.º, artigo 19.º, n.º 1 do artigo 27.º, e artigo 28.º dos Estatutos do IPM;</p> <p>Alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro</p>	<p>do IPM) e considerar adequadamente se é necessário introduzir as correspondentes alterações ao Decreto-Lei n.º 49/91/M, que cria o IPM (especialmente as disposições que exigem a aprovação ou homologação por parte da entidade tutelar). De qualquer maneira, a Administração tem a responsabilidade de pôr fim, o mais breve possível, ao actual funcionamento ilegal.</p>
2.	<p>O Regulamento do Conselho Técnico e Científico, elaborado internamente pelo IPM, altera ilegalmente as disposições relacionadas com a sua composição (aumentando, por um lado, e diminuindo, por outro, o número de membros de determinada classe).</p>	<p>Alínea c) do n.º 2 do artigo 14.º, alíneas e) a g) do n.º 2 do artigo 18.º dos Estatutos do IPM;</p> <p>Alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro</p>	
3.	<p>A criação de unidades académicas está em desconformidade com o estipulado nos Estatutos do IPM. Algumas dessas unidades académicas foram criadas sem ter sido ouvido o CTC (por exemplo, o Centro de Estudos de Culturas Sino-Occidentais, o Centro de Estudos Políticos, Económicos e Sociais, o Centro de Inglês MIP-BELL e o Centro de Estudos «Um País, Dois Sistemas»). A criação das algumas destas unidades académicas não chegou a ser submetida a homologação tutelar (Centro Pedagógico e Científico na Área do Jogo, Centro de Estudos de Culturas Sino-Occidentais e «History Research Centre on Macau History»).</p>	<p>Alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º, n.º 1 do artigo 18.º, n.ºs 1 e 2 do artigo 19.º, e artigo 30.º dos Estatutos do IPM;</p> <p>Alínea b) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro</p>	
4.	<p>A criação de dois cargos de subdirector, no âmbito do «History Research Centre on Macau History», constitui uma violação dos Estatutos do IPM, sendo os quais cada unidade académica só poderá ter um subdirector.</p>	<p>N.º 2 do artigo 24.º dos Estatutos do IPM</p>	



N.º	Situações identificadas	Normas violadas	Propostas de melhoramento
5.	Os procedimentos levados a cabo para a criação de entidades cooperativas e centros de investigação académica encontram-se em desconformidade com o estipulado nos Estatutos do IPM por não ter sido ouvido o CTC (por exemplo, o Centro IPM-MELCO de Investigação em Tecnologias de Informação no Jogo e Diversão, o <i>IPM-BMM Testing Centre for Gaming Devices</i> , o Centro de Investigação em Sistemas de Informação MPI-QMUL e o Centro de Estudos dos PALOPs).	Alínea a) do n.º 1 do artigo 14.º, n.º 2 do artigo 14.º, n.º 1 do artigo 18.º, e n.ºs 1 e 2 do artigo 19.º dos Estatutos do IPM	
6.	Foi criado um centro na dependência da Escola Superior de Línguas e Tradução (Centro de Tradução de Chinês e Inglês e de Estudos de Intercâmbio Intercultural) sem se ouvir o CTC, nem se obter a necessária homologação tutelar.	Artigo 30.º dos Estatutos do IPM; Alínea b) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M	
7.	O IPM não assegura o funcionamento da CPC nas diversas unidades académicas (como a Escola Superior de Línguas e Tradução, a Escola Superior de Administração Pública e a Academia do Cidadão Senior, o Centro de Estudos das Culturas Sino-Ocidentais, o Centro de Estudos Políticos, Económicos e Sociais, e o Centro de Formação Contínua e Projectos Especiais, entre outros criados por iniciativa do IPM e que constam nos seus Estatutos)	N.º 1 do artigo 24.º, n.º 1 do artigo 27.º e n.º 2 do artigo 28.º dos Estatutos do IPM	
8.	A composição da Comissão Pedagógico-Científica da Escola Superior de Ciência de Gestão, da Escola Superior de Artes e da Escola Superior de Saúde não está em conformidade com o disposto nos Estatutos.	N.º 2 do artigo 27.º dos Estatutos do IPM	
9.	Algumas funções das subunidades dos serviços técnico-administrativos (Divisão de Investigação Científica e Publicação subordinada ao Serviço dos Assuntos Académicos, Divisão de Pessoal subordinada ao Serviço de Administração Geral) não correspondem ao estipulado nos Estatutos.	N.ºs 2 a 4 do artigo 32.º dos Estatutos do IPM	É necessário redefinir com a maior rapidez possível a estrutura orgânica por forma a eliminar a confusão verificada a nível das competências das instituições académicas e das instituições não académicas.
10.	Por Deliberação do Conselho de Gestão do IPM n.º 15D/CG/2009, o Serviço de Assuntos Académicos e o Centro Pedagógico e Científico na Área do Jogo passaram a recair no âmbito de supervisão do vice-presidente e do secretário-geral, respectivamente, o que constitui uma violação das disposições dos Estatutos relativamente às suas competências.	N.º 2 do artigo 16.º e n.º 1 do artigo 32.º dos Estatutos do IPM	
11.	Em 17 de Dezembro de 1999, o ex-Secretário-Adjunto autorizou a dispensa da homologação, por parte da tutela, no caso da alteração do número global de postos de trabalhos fixado para o grupo de pessoal não docente. Todavia, o IPM não procedeu à publicação da respectiva alteração no Boletim Oficial da RAEM de acordo com a lei, o que implicou a alteração do Estatuto do Pessoal do IPM aprovado por despacho do Secretário-Adjunto para a Administração, Educação e Juventude n.º 29/SAAE/J99.	N.º 3 do artigo 9.º do Estatuto do Pessoal do IPM; N.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M, de 4 de Fevereiro; Alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro	É recomendável que se reveja a necessidade de se manter a situação da dispensa da homologação. De qualquer maneira, é necessário tomar as devidas providências com vista a assegurar a legalidade dos actos anteriormente praticados.

N.º	Situações identificadas	Normas violadas	Propostas de melhoramento
12.	O procedimento de acesso, previsto no «Regulamento sobre acesso do pessoal docente» (regulamento interno do IPM), não inclui o parecer indispensável do respectivo director da unidade académica, previsto nos Estatutos do IPM. A par disso, criou-se, no âmbito desse procedimento, a Comissão de apreciação de qualificação com competência para decidir. Para além disso, às condições de acesso à categoria superior, adicionaram-se critérios quantitativos, aumentando assim o número de requisitos já previstos no Estatuto do Pessoal Docente do IPM, aprovado pelo Despacho n.º 29/SAAEJ/99 e alterado pelo Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 186/2008. Nesta medida, poderão existir candidatos que, não obstante reunirem os requisitos exigidos nos Estatutos do IPM, se vêem privados do direito de acesso.	Alínea h) do n.º 1 do artigo 14.º, alínea d) do artigo 25.º e alínea i) do n.º 1 do artigo 28.º dos Estatutos do IPM; N.º 1 do artigo 11.º, n.º 1 do artigo 12.º, n.º 1 do artigo 13.º, n.º 1 do artigo 18, n.º 1 do artigo 19.º e n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto do Pessoal Docente do IPM	Dever-se-á, nos termos do procedimento legal ouvir o Conselho Técnico e Científico, e proceder-se à revisão do «Regulamento sobre acesso do pessoal docente», devendo a mesma ser sujeita a deliberação do Conselho de Gestão.
13.	Nos termos da Deliberação do Conselho de Gestão n.º 26D/CG/2002, É exigido ao pessoal docente do IPM (professores coordenadores, professores adjuntos e assistentes) a obtenção do doutoramento dentro de 6 anos, contados a partir de 1 de Setembro de 2003, sob pena de não serem contratados para a mesma categoria. Tal situação viola o Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 186/2008 (de acordo com o qual o pessoal docente que não reúna os requisitos exigidos no Despacho, apenas perderá a oportunidade de acesso a categoria superior). Especialmente para os assistentes do IPM, o requisito consagrado na referida Deliberação (doutoramento) é mais exigente que o requisito exigido para ingresso na categoria de assistentes (mestrado) previsto no Despacho.	Artigo 2.º do Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 186/2008	O IPM deve revogar esta Deliberação n.º 26D/CG/2002 ou propor ao Secretário da tutela a revisão do Estatuto do Pessoal Docente do IPM.
14.	O Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 84/2003 (que entregou a gestão do Pavilhão Polidesportivo do IPM ao Instituto do Desporto) é um despacho regulamentar externo. Mais tarde, o Pavilhão Polidesportivo passou a ser gerido pelo IPM e a respectiva decisão é uma alteração ao despacho regulamentar externo acima referido, que, contudo, não foi publicado no Boletim Oficial nos termos da lei.	Alínea 5) do artigo 3.º da Lei n.º 3/1999	Dever-se-á proceder à regularização da situação do Pavilhão Polidesportivo e da respectiva cobrança de taxas, através de despacho do Secretário e da sua publicação no Boletim Oficial.
15.	O Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura entregou a gestão do Pavilhão Polidesportivo, propriedade da RAEM, ao IPM para utilização dos seus alunos. Todavia, o IPM, por iniciativa própria, disponibilizou o Pavilhão Polidesportivo para utilização do público em geral, cobrando as respectivas taxas, extravasando assim o âmbito das suas competências de gestão.	N.º 4 do artigo 2.º e n.º 1 do artigo 13.º do Código do Procedimento Administrativo; Alínea e) do n.º 1 do artigo 10.º dos Estatutos do IPM	

## 管理部分

序號	事項	涉嫌違反之法規	改善建議
1.	「理工」將與本地區內的機構或與本地區以外的學術、研究機構共同設立的「合作機構」一律視作該院的「附屬單位」，但該等合作機構無論在管理層組成、日常運作或經費來源等方面都顯示彼等在組織架構上並非完全隸屬於「理工」。		「理工」應適當區分相關「合作機構」與該院的「聯繫性質」，並在院方的組織架構中作出清晰標示，以加強組織運作的透明度。
2.	「理工」與BMM的兩年合作期已過，如相關協議書無訂明自動續期，「理工」在決定續期前不能再忽略法定程序。	《章程》第10條2款、第18條第1款、第19條第2款	如「理工」與BMM繼續進行合作，依法仍須先聽取「技學委」的意見，且亦須上呈司長確認。
3.	「理工」對不同層級的中心（等同學術單位的獨立「中心」、隸屬於學術單位的「中心」或非屬學術單位的獨立「中心」）的主管/副職主管均賦予相同「職稱」（中心主任/副主任），實務上容易產生混淆或爭議。	《章程》第18條第2款c)項至e)項、第23條第1款、第24條及第30條	「理工」應對不同屬性/層級單位的「各類型中心」的主管及副主管「正名」，確保以「名實相符」的原則進行管理，以免令人質疑院方違法濫設中心及委任負責人。
4.	「理工」未完成法定撤銷程序便以「福利及康樂部」實質上已停止運作（相關法定職責由其他行政一技術部門分擔）為由，不在組織架構中標示該部門。	《章程》第32條第1款d)項及第5款	在未按法定程序撤銷「福利及康樂部」前，「理工」應在學院的組織架構圖中繼續標示該部門。
5.	「理工」未有為增設的處級附屬單位（出納處，學生管理處、科研出版處及教務處）清楚界定職責範圍，以及訂明這些單位與同一部門內的其他附屬單位如何分工，易招致「因人設處，行政浪費」的不必要質疑。	《章程》第32條及第34條	「理工」宜清楚界定各附屬單位的權責及分工，以免令人質疑院方濫設處級單位令組織架構更臃腫。
6.	「理工」呈監督實體審批的「非教學人員編制表」欠缺《人事章程》所訂定的「領導及主管」組別。	《人事章程》第9條第2款及第3款	「理工」應制定包括「領導及主管」組別在內的人員編制表，並呈監督實體審批，以及考慮將該編制表公開，以具體落實政府「致力建立陽光政府，全面提升施政透明度」的施政理念，接受政府內、外的監督。
7.	「理工」未貫徹執行《教員章程》及《人事章程》之規定，制定教職人員固定崗位總數目，呈監督實體審批。	《教員章程》第34條，以及《人事章程》第9條第3款	「理工」應制定教職人員固定崗位總數目，並呈監督實體審批。

序號	事項	涉嫌違反之法規	改善建議
8.	「理工」一律按「教授、副教授及講師的學術系列」聘任《章程》、《教員章程》及《人事章程》均未見具體規範的「研究人員」，惟實務上研究人員與教學人員的權責（包括可否成為「技學委」的當然成員）、工作性質，甚至入職的考核內容都有所不同，容易令人產生混淆。	《章程》第18條第3款d)項	如「理工」在實務運作上確有配置專職研究範疇的工作人員的需要，宜考慮在日後修訂的章程中，清晰規範研究人員的職程制度，或適當區別研究人員的職稱。
9.	「理工」在招聘程序中設定「交高等教育輔助辦公室發表意見」環節，惟高教辦並不認同該辦有此職責。另《章程》、《人事章程》及《教員章程》均無訂明「理工」招聘人員需諮詢其他行政部門。	第11/98/M號法令（高教辦組織法）第2條第1款j)項	「理工」宜檢討實務上是否有需要維持相關做法，如有則宜在日後修訂的章程中作出明確的規範。
10.	《全職教員招聘流程》、《兼職教員招聘流程》及《內地全職教員招聘流程》無標示學校在提出建議前聽取「教學委員會」這環節。	《章程》第25條d)項及第28條第1款i)項	應在相關流程表中標示，以確保流程图所標示的環節符合《章程》的規定
11.	「理工」實務上容許典試委員會在招聘程序中不按「理事會」以評分表定出的考核項目進行考核，從而豁免某一（些）項目的考核，惟這種豁免權如何行使，有無限制或監察機制，則無具體規定，易招致「度身訂造」或「黑箱作業」的質疑。		「理工」宜綜合實務操作經驗，在聽取「技學委」意見後，對相關做法作出清晰規範，並透過適當方式對外公開。
12.	《教員晉升規章》訂明院方招聘教學人員的程序「參照」該規章辦理，惟並未訂定具體的操作細則。鑑於「招聘」與「晉升」屬不同性質的人員任用程序，且上述規章的部分規定應不能適用於招聘程序，故單純以「參照適用」方式准用《教員晉升規章》在實務上難以操作。	《教員章程》第11條至13條	「理工」應在符合《章程》就不同教學人員所定的資格條件這前提下，公平處理教員晉升和公開招聘教職人員這兩套程序。
13.	「典試委員會/評分小組成員迴避聲明書」就「至旁系第三親等之親屬」列出的例子，「祖父母、外祖父母、孫子女及其配偶、外孫子女及其配偶」，均屬直系血親/姻親關係，並非旁系血親/姻親關係。	《民法典》第1465條、第1468條及第1469條	「理工」有必要制定一套完善的處理迴避的機制，並適當照顧當事人依法應受保護的個人隱私以便有份參與招聘、晉升及續聘程序的人員遵守。
14.	「理工」在各類人員的招聘程序指引中雖然都訂有迴避規定，惟並未就迴避機制規範具體的操作程序；另要求所有典試委員會成員在同一聲明書上申報須/不須迴避，以及倘存在的作出迴避理由的做法，亦有不尊重當事人「隱私」之虞。	《澳門公共行政工作人員通則》第54條第7款，《行政程序法典》第46條及第50條	

序號	事項	涉嫌違反之法規	改善建議
15.	「理工」現有之投訴處理機制主要涉及處理「涉外」投訴問題，但對員工提出的「內部投訴」或意見有何處理程序則未有規範。		「理工」宜就其教學人員 / 非教學人員對內部運作有意見時採取何種渠道反映、以及院方有何處理機制等作出規範，以便及時澄清 / 回應人員的誤解 / 意見，從而促進內部和諧，並進一步優化學院的整體運作。
16.	就員工以「忘記出/入登記」或「遲到或早退」為由沒有進行出勤記錄，「理工」針對「同月4次」提出「口頭警告」，並以「同月5次」作為是否視作不合理缺勤的「容忍上限」，相關衡量標準可能變相使員工每月享有4次以「忘記」為由而無須打咭的「機會」，甚至「變相鼓勵」不打咭之情況。	《人事章程》第42條及第43條規定	「理工」宜檢討有關做法。
17.	「理工」內部資訊顯示，倘員工不選擇院方「發放薪金的銀行」的戶口收取薪金，可能需要向上述銀行支付額外的「自動轉帳費用」，惟現時公職人員透過銀行戶口收取薪金的機制，並無限制人員的帳戶僅可設置在某一個別銀行。		「理工」宜透過適當途徑了解箇中情況，一方面儘量向員工提供準確訊息，另一方面亦有必要方便員工透過其選擇的銀行領取薪酬。倘確認銀行實際上不會收取有關服務費用，宜適當修正有關內部資訊。
18.	「理工」就教學人員制定的「工作時間的規範」工作指引有訂定「超時工作」的補償方式，惟當中對於「正當的辦公日以外」和「正常的辦公時間以外」的工作時數的計算準則未有清晰規定。		對於這些涉及勞工權益的事宜，「理工」宜明確相關計算準則，供各教學人員 / 非教學人員知悉。

#### Situações relacionadas com a gestão

N.º	Situações identificadas	Normas violadas	Propostas de melhoria
1.	As unidades académicas, criadas pelo IPM em colaboração com instituições académicas locais e exteriores à RAEM, são todas consideradas pelo IPM como suas subunidades. Todavia, no que se refere à estrutura orgânica, tanto a nível da composição dos órgãos de gestão, como a nível do funcionamento corrente ou de financiamento, as unidades atrás referidas não funcionam na dependência directa do IPM.		O IPM deve clarificar a natureza do vínculo que mantém com as respectivas instituições, devendo o mesmo ser representado no seu organograma no sentido de aumentar a transparência do funcionamento do IPM.
2.	O prazo de validade do acordo de cooperação entre o IPM e a BMM, fixado em dois anos, já terminou. Caso a renovação automática não esteja prevista nesse acordo de cooperação, o IPM não pode negligenciar o cumprimento das formalidades legais para a renovação do mesmo.	N.º 2 do artigo 10.º; n.º 1 do artigo 18.º e n.º 2 do artigo 19.º dos Estatutos do IPM	Caso o IPM pretenda manter a cooperação com a BMM, deve ser, em conformidade com a lei, ouvido o Conselho Técnico e Científico e submetida essa pretensão a homologação do Secretário da tutela.

N.º	Situações identificadas	Normas violadas	Propostas de melhoramento
3.	O IPM atribui a mesma designação em chinês, «中心主任 / 副主任», ao cargo de chefia e vice-chefia dos centros com diferente relevância na estrutura orgânica do IPM (sendo alguns deles centros autónomos, equiparados a unidades académicas e os restantes dependentes das unidades académicas ou independentes das unidades académicas), o que na prática poderá causar confusão ou polémica.	Alíneas c) a e) do n.º 2 do artigo 18.º, n.º 1 do artigo 23.º, artigo 24.º e artigo 30.º dos Estatutos do IPM	O IPM deve atribuir ao pessoal de chefia / vice-chefia uma designação apropriada em função da natureza e relevância da respectiva unidade na estrutura orgânica do IPM, por forma a evitar dúvidas relativamente à violação da lei por parte do IPM devido à criação excessiva de centros e à nomeação de chefias em excesso.
4.	Apesar de não estar concluído o processo de extinção do Serviço de Apoio Social e Recreativo (SASR), este foi retirado do organograma do IPM, com o fundamento de que na prática o SASR deixou de funcionar (sendo que as tarefas que lhe foram atribuídas por lei passaram a ser executadas por outros serviços técnico-administrativos).	Alínea d) do n.º 1 e n.º 5 do artigo 32.º dos Estatutos do IPM	O SASR deve continuar a constar do organograma do IPM até que seja extinto de acordo com a lei.
5.	Não foram estabelecidas pelo IPM as competências das subunidades por si criadas (nomeadamente da Divisão de Tesouraria, da Divisão de Gestão dos Alunos, da Divisão de Investigação Científica e Publicação e da Divisão Pedagógica), nem foi definida a forma de distribuição dos trabalhos entre estas e as suas homólogas que ficam na dependência hierárquica do mesmo Serviço, o que poderá provocar desnecessários «desperdícios da Administração Pública gerados com a criação das Divisões para a colocação dos funcionários».	Artigos 32.º e 34.º dos Estatutos do IPM	É recomendável que o IPM defina as competências de cada uma das suas subunidades e a forma de distribuição de trabalho entre as mesmas, a fim de evitar que o IPM se torne alvo de críticas pela criação excessiva de divisões — o que poderá dar origem à duplicação da estrutura do Governo.
6.	Do Quadro do Pessoal Não Docente submetido à aprovação da tutela, não consta o grupo de pessoal de direcção e chefia previsto no Estatuto do Pessoal.	N.ºs 2 e 3 do artigo 9.º do Estatuto do Pessoal do IPM	O IPM deve elaborar um quadro de pessoal do qual conste também o pessoal de direcção e chefia e submetê-lo à aprovação da tutela. Deve ainda tomar em consideração a sua publicação, com vista a concretizar os objectivos das linhas de acção governativa, nomeadamente no que se refere à construção de um governo íntegro e ao aumento de transparência na governação, por forma a que o IPM fique sujeito à fiscalização interna e externa do Governo.
7.	O IPM não cumpriu com rigor as disposições previstas no Estatuto do Pessoal e no Estatuto do Pessoal Docente, pelo facto de não ter fixado o número global de postos de trabalho para o grupo de pessoal docente nem o ter submetido à aprovação da tutela.	Artigo 34.º do Estatuto do Pessoal Docente do IPM; N.º 3 do artigo 9.º do Estatuto do Pessoal do IPM	O IPM deve fixar o número global de postos de trabalho para o grupo de pessoal docente e submetê-lo à aprovação da tutela.
8.	Tanto nos Estatutos como no Estatuto do Pessoal e no Estatuto do Pessoal Docente, não está previsto o recrutamento de investigadores, pelo que o IPM aplica ao mesmo as normas previstas para o recrutamento de professores coordenadores, professores adjuntos e assistentes. Todavia, esta situação é passível de gerar confusão, tendo em conta que a carreira de investigadores é distinta da carreira dos docentes relativamente aos seus direitos e obrigações, à natureza das suas funções, ao conteúdo do exame para o ingresso na carreira, etc.	Alínea d) do n.º 3 do artigo 18.º dos Estatutos do IPM	Caso as necessidades do IPM justifiquem a dotação de pessoal especializado na área da investigação, poder-se-á proceder, aquando da revisão dos Estatutos, à definição de um regime específico para a carreira dos investigadores ou à adopção de uma designação própria para a profissão a que correspondam as funções desempenhadas pelos investigadores.

N.º	Situções identificadas	Normas violadas	Propostas de melhoramento
9.	Do processo de recrutamento do IPM, consta a solicitação de pareceres ao Gabinete de Apoio ao Ensino Superior (GAES) para a admissão de pessoal, o que no entender do GAES não faz parte das suas atribuições. Entretanto, nos Estatutos, no Estatuto do Pessoal e no Estatuto do Pessoal Docente, não está previsto que o recrutamento de pessoal do IPM careça da consulta de opiniões de outros Serviços da Administração.	Alínea j) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 11/98/M (Lei Orgânica do Gabinete de Apoio ao Ensino Superior)	O IPM deve rever a necessidade de manter esta etapa no processo de recrutamento, com vista à sua inclusão nos Estatutos aquando da revisão destes.
10.	No «Regime de recrutamento do pessoal docente a tempo inteiro», no «Regime de recrutamento do pessoal docente do Interior da China a tempo inteiro» e no «Regime de recrutamento do pessoal docente a tempo parcial», não está prevista a audição da Comissão Pedagógico-Científica que precede a apresentação da proposta por parte da escola.	Alínea d) do artigo 25.º e alínea i) do n.º 1 do artigo 28.º dos Estatutos do IPM	É necessária a sua inclusão no respectivo fluxograma, por forma a que as etapas de recrutamento nele representadas correspondam ao disposto nos Estatutos.
11.	O IPM permitiu que o júri do concurso procedesse à avaliação dos candidatos não de acordo com as modalidades definidas na Ficha de Notação pelo Conselho de Gestão, mas dispensando a realização de uma ou mais dessas modalidades de avaliação. No que concerne à concessão da dispensa referida, não existem regras concretas que a regulem, nem qualquer mecanismo que permita o seu controlo, o que pode levar a população a concluir que o processo de recrutamento levado a cabo pelo IPM não só não é conduzido de forma transparente como é aparentemente elaborado à medida de determinados indivíduos.		É recomendável que o IPM, depois de analisada a situação e ouvida a Comissão Pedagógico-Científica, proceda à clara regulamentação da matéria em causa e à sua divulgação junto do público de forma adequada.
12.	Nos termos do disposto no «Regulamento sobre acesso do pessoal docente», o IPM deve aplicar o mesmo Regulamento ao processo de recrutamento. No entanto, o IPM não tem esta matéria adequadamente regulamentada. Visto que o «recrutamento» e o «acesso» são dois procedimentos diferentes, alguns dos artigos do referido Regulamento não podem ser aplicados na prática ao processo de recrutamento.	Artigos 11.º a 13.º do Estatuto do Pessoal Docente do IPM	No intuito de fazer corresponder os requisitos de ambos os procedimentos para todas as categorias do pessoal docente consagradas no Estatuto do Pessoal Docente, o IPM deve regulamentar adequadamente os mesmos, nomeadamente, o procedimento de acesso de professores do IPM e o procedimento de recrutamento de pessoal docente ao exterior.
13.	Os exemplos de «parentes ou afins até ao 3.º grau da linha colateral» constantes da «Declaração de impedimento de membro do júri/grupo de avaliação» (Avós Paternos, Avós Maternos, netos (Paternos e Maternos) e seus cônjuges, Tios (irmão mais velho do Pai) e seu cônjuge...), reportam-se antes a relações familiares em linha recta e não em linha colateral.	Artigos 1465.º, 1468.º e 1469.º do Código Civil	É necessário que o IPM estabeleça um mecanismo para o tratamento dos casos de impedimento, que assegure a privacidade do interessado de acordo com as disposições legais, devendo esta ser rigorosamente respeitada pelo pessoal do IPM responsável pelos procedimentos relacionados com o concurso de recrutamento, concurso de acesso e de renovação de contratos.

N.º	Situações identificadas	Normas violadas	Propostas de melhoramento
14.	Apesar de os fundamentos para a declaração de impedimento constarem das instruções sobre o procedimento de recrutamento de pessoal do IPM, não foram encontradas as normas reguladoras do respectivo regime de impedimentos; ademais é exigido a todos os membros do júri a prestação de declaração no mesmo documento (declaração de impedimentos), o que poderá eventualmente consubstanciar, caso se verifique uma situação de impedimento por parte de algum membro do júri, a violação do seu direito à privacidade.	N.º 7 do artigo 54.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau; Artigos 46.º e 50.º do Código do Procedimento Administrativo	
15.	Os mecanismos de tratamento de queixas adoptados pelo IPM estão apenas vocacionados para o tratamento de queixas relacionadas com assuntos externos, não existindo, de momento, qualquer mecanismo de tratamento de queixas do pessoal do Instituto sobre o respectivo funcionamento interno.		O IPM deve disponibilizar diferentes meios para acolher as opiniões do pessoal docente/não docente sobre o seu funcionamento interno, bem como criar mecanismos para regulamentar os procedimentos de tratamento de queixas de modo a responder atempadamente às dúvidas ou opiniões, criando, desta forma, um ambiente harmonioso e equilibrado que venha a beneficiar e a melhorar progressivamente o funcionamento interno do IPM.
16.	Quanto à marcação do ponto, o IPM tolera as cinco primeiras falhas, ou por esquecimento de picar o ponto ou por atraso ou ainda pela saída antecipada, procedendo a uma «advertência verbal» à quarta falha, mecanismo que poderá levar a abusos por parte dos trabalhadores.	Artigos 42.º e 43.º do Estatuto do Pessoal do IPM	O IPM deve proceder a uma revisão destas medidas.
17.	Segundo uma informação interna do IPM, caso não seja seleccionado o banco previamente definido pelo IPM para abertura de conta bancária para a distribuição dos salários, as taxas por transferência bancária poderão ser suportadas pelo próprio trabalhador.		É recomendável que o IPM solicite, através dos meios adequados, esclarecimentos acerca desta questão, actualizando, por um lado, as informações prestadas aos trabalhadores e facilitando, por outro, a escolha da entidade bancária pelos mesmos. Caso se venha a confirmar a cobrança de tais taxas pela transferência bancária, deverá o Instituto actualizar a respectiva informação para conhecimento do seu pessoal.
18.	O IPM estabelece, de acordo com uma «Instrução de Serviço» que regula «as horas de serviço», formas de compensação da prestação de trabalho extraordinário. Todavia, os critérios de cálculo do trabalho extraordinário não estão bem definidos.		O IPM deve esclarecer o pessoal docente/não docente dos critérios aplicáveis ao respectivo cálculo.



**第三部分：結論**

1. 「理工」的管理層未能明確區分「公務管理」與「私務管理」（私人企業的管理原理），「理工」乃公立高等教育機構，有一套基本法律原則它必須遵守。

2. 享有行政及財政自治的公共部門並不表示可隨意變更《章程》所定的組織架構及運作模式，相反，必須依「合法性原則」處事。

3. 在無修章的前提下隨意增加常設性單位及自行訂定這些單位 / 委員會的「職能」，這明顯有違「公務管理原理」及「合法性原則」。

4. 同樣地，在運作方面不依現行規章的規定，私訂另一套規則，除違反上述原則外，亦有違「權限法定原則」。

5. 難以想像的是「理工」在未經監督實體許可之情況下，成立新的組織單位，而且已運作多年。

6. 無全面按照法治原則及正確運用法律方法進行管理。

7. 「一問題一單位」（指：出現一個問題，就成立一個單位或委員會，不作其他考慮）的管理模式與精簡架構原理及提升行政效率背道而馳。

8. 管理水平有待提升，倘內部教職員不停地向外投訴及舉報，這明顯與管理方法及水平有關，合法及合理的管理思維及方法十分重要，管理層應作全面的審查及改進。

9. 「理工」本身如未能清楚其與「高等教育輔助辦公室」及監督實體間的關係（即哪些行為須經批准，哪些須經核准方能作出），實難在管理水平上理順關係、解決問題。

10. 在不完全明確及掌握現時架構及單位的情況下另設新的組織（例如教學質量委員會），引致架構及職權重疊，同時又給予額外的報酬，此實非公務管理的正確手段。

\* \* \*

**Parte III: Conclusão**

1. A administração do IPM não consegue distinguir a gestão pública da gestão privada (o princípio da gestão de empresas privadas). Sendo uma instituição de ensino superior, o IPM está obrigado a cumprir vários princípios.

2. O gozo de autonomia administrativa e financeira relativamente ao serviço público não implica que se possa arbitrariamente alterar a estrutura orgânica e o modo de funcionamento estabelecidos nos seus Estatutos. Pelo contrário, o princípio da legalidade tem que ser observado pelo Instituto.

3. O aumento arbitrário do número de unidades permanentes e a fixação das «funções» dessas unidades/comissões por iniciativa própria, sem qualquer alteração dos Estatutos, constitui uma violação explícita do princípio da gestão pública e do princípio da legalidade.

4. Da mesma forma, o Instituto não só não tem funcionado em conformidade com os Estatutos vigentes, como estipulou um conjunto de regras que, além de violarem os princípios acima referidos, violaram também o princípio da competência.

5. É inconcebível que as novas unidades orgânicas criadas pelo Instituto Politécnico de Macau tenham funcionado tantos anos sem a respectiva autorização por parte da entidade tutelar.

6. Não foi respeitado integralmente o princípio do estado de direito e não foram utilizados os mecanismos legais de forma correcta durante a gestão do Instituto.

7. O modo de gestão de «uma questão, uma unidade» (isto é, para cada questão nova, criava-se uma unidade/comissão sem se considerarem outras opções) vai em direcção oposta aos princípios da simplificação da estrutura orgânica e da optimização da eficiência administrativa.

8. Existe obviamente margem para a melhoria do nível de gestão. Se o pessoal docente continua a apresentar queixas e denúncias a entidades externas ao IPM, depreende-se que isso esteja relacionado com os seus métodos de gestão. É essencial, no âmbito da gestão, uma filosofia e uma actuação legal e justa. A supervisão do aperfeiçoamento da gestão do IPM deverá ser da responsabilidade da tutela.

9. O IPM revela um défice de conhecimento relativamente à forma como, nos termos da lei, deverá decorrer o relacionamento entre si, o Gabinete de Apoio ao Ensino Superior e a entidade tutelar (ou seja, quais são os actos que têm de ser autorizados? Quais são os actos que precisam de aprovação prévia?). Pelo que é difícil que o Instituto possa ter um maior sucesso ao nível da gestão organizando melhor os trabalhos a este nível e encontrando melhores soluções para esta questão.

10. Perante uma estrutura em que as unidades não estão bem definidas e sem se ter a perfeita percepção da realidade do IPM, a criação de organismos novos (por exemplo, a Comissão Pedagógica) conduz a sobreposições na estrutura orgânica e a sobreposições de competências o que, atendendo até às remunerações adicionalmente atribuídas, não é de todo uma forma correcta de gestão pública.

\* \* \*

#### 第四部分：勸喻

根據8月14日第10/2000號法律（《澳門特別行政區廉政公署組織法》）第4條第12項之規定，「公署」向「理工」發出下述勸喻：

##### I – 在規章制度方面：

1. 「澳門理工學院」領導層應全面檢討現時的規章制度，尤其是組織及架構、委員會的設置、運作的模式，以確保完全符合現行的《章程》制度，藉此糾正違法設委及違法運作的狀況；

2. 全面審視各組織單位在設立過程中存在的瑕疵及作出彌補；

3. 按照現行適用的法律訂定關於運作的清晰及合法的內部規章，同時廢止違法的規則；

4. 全面清理規管「澳門理工學院」的所有法規（內部及外部的規範性文件），尤其是在統一名稱及序號方面。

\*\*\*

##### II – 在人事管理方面：

1. 「澳門理工學院」應全面審視現行的人事管理制度，在符合《規章》的前提下作出人事任免及管理；

2. 應建立與員工溝通的正常渠道，在人員晉升方面應依法及依章進行，同時建立一個公平及透明的人員招聘及晉升制度；

3. 精簡人事架構是其中一個須解決的問題，同時應設立恆常解決問題的機制，以消弭足以影響部門運作的員工怨氣及減少投訴的情況。

\*\*\*

##### III – 在運作方面：

1. 「澳門理工學院」應深入研究現時的架構是否過於臃腫，尤其有否條件實行精簡架構及提升效率；

2. 應致力於全面提高守法及執法的水平及意識，加強管理團隊的法治意識（尤其是加強法律力量的支援）；

#### Parte IV: Recomendações

Nos termos da alínea 12) do artigo 4.º da Lei n.º 10/2000 (Lei do Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau), de 14 de Agosto, o Comissariado emite ao IPM as seguintes recomendações:

##### I - Em relação ao regime estatutário:

1. A administração do Instituto Politécnico de Macau deve fazer uma revisão global do regime estatutário vigente, em particular da estrutura orgânica, da criação de comissões e do seu modo de funcionamento, para assegurar que estes estão em conformidade com as normas dos Estatutos vigentes, rectificando assim situações ilegais no que concerne à criação de comissões e ao seu funcionamento;

2. Fazer uma revisão dos vícios existentes na criação de unidades orgânicas e proceder às respectivas correcções;

3. Aprovar uns estatutos internos que respeitem os diplomas legais vigentes, revogando todos os preceitos que não estejam em conformidade;

4. Proceder a uma recensão global de todos os diplomas normativos (actos normativos internos e externos) do Instituto Politécnico de Macau, especialmente em relação à uniformização da sua designação e numeração.

\*\*\*

##### II - Em relação à gestão de pessoal:

1. O Instituto Politécnico de Macau deve fazer uma revisão global do regime vigente de gestão de pessoal, procedendo à nomeação e exoneração de pessoal em conformidade com os Estatutos;

2. Deve ser estabelecido um canal de comunicação com o pessoal. O acesso do pessoal a categoria superior deve ser efectuado de acordo com a lei e com os Estatutos. Simultaneamente, deve ser estabelecido um regime de recrutamento e de acesso de pessoal justo e transparente;

3. Simplificar o quadro do pessoal é um problema a resolver. Ao mesmo tempo, deve ser criado um mecanismo permanente de tratamento de queixas do pessoal do IPM de forma a eliminar a insatisfação do pessoal e a reduzir o número de denúncias — factores que podem afectar o funcionamento do serviço.

\*\*\*

##### III - Em relação ao funcionamento:

1. O IPM deve fazer uma investigação profunda para verificar se a estrutura orgânica actual é demasiado pesada, procurando saber, em particular, se há condições para proceder à simplificação da mesma e à optimização da eficiência;

2. Envidar todos os esforços para consciencializar a equipa de gestão da necessidade de agir em respeito da lei e do estado de direito (apostando principalmente no reforço do apoio jurídico);

3. 必須盡早理順及解決在運作上所出現的各種問題，否則將影響其在學術方面的正常發展；

4. 冀「澳門理工學院」認真研究本報告「小結」部分內所列的問題及建議方案，以免問題一拖再拖，影響效率。

\* \* \*

最後，本人命令如下：

1. 將本報告書內容通知「澳門理工學院」；
2. 將本報告書內容通知行政長官（作為原始的監督實體）；
3. 執行上述措施後將本案歸檔，但不妨礙在符合法定之前提下，協助相關機關改善及優化其規章制度。

二零一一年五月五日於廉政公署。

廉政專員  
馮文莊

\* \* \*

3. Organizar e resolver os problemas de funcionamento. Caso contrário, o desenvolvimento normal do Instituto, na área académica, será afectado;

4. Ponderar cautelosamente sobre os problemas detectados e as propostas apresentadas para evitar atrasos no seu acompanhamento que poderão afectar a eficiência do Instituto Politécnico de Macau.

\* \* \*

Finalmente, determino o seguinte:

1. Comunicar o teor do presente Relatório ao Instituto Politécnico de Macau;
2. Comunicar o teor do presente Relatório ao Chefe do Executivo (sendo a entidade tutelar original);
3. Arquivar o presente processo após realização das medidas acima elencadas, sem prejuízo do eventual apoio a prestar ao respectivo Instituto no sentido de melhorar e aperfeiçoar o seu regime estatutário, em conformidade com o contexto legal.

Comissariado contra a Corrupção, aos 5 de Maio de 2011.

O Comissário contra a Corrupção  
Fong Man Chong

\* \* \*

**結語：**

本個案的啟發性在於：

- (1) 一個享有行政及財政自治的機關，不表示可超越其本身的章程，更不能自創另一套運作及組織規則，必須遵守行政法的基本規則及原理；
- (2) 規章制度就如硬件，倘出現多處違法，應作全面檢視及修正，重建被侵犯的行政合法性秩序；
- (3) 人事管理不當，方法及程序不公，難消公務人員的怨氣；
- (4) 在運作過程中連本身的組織法規都未能嚴格遵守，難免在其他問題上出現更多的缺失。

**Pontos conclusivos:**

Lições que se retiram do presente caso:

- (1) O facto de um serviço ou organismo ser dotado de autonomia administrativa e financeira não significa que lhe é permitido exercer actos fora do âmbito dos próprios Estatutos, ou criar outros modos de funcionamento e organização. Há que respeitar sempre o quadro normativo basilar e os princípios do direito administrativo;
- (2) As regras e regulamentos internos devem ser entendidos como fazendo parte das infra-estruturas de um organismo; no caso de serem detectados actos ilegais, deve proceder-se à sua revisão para repor, assim, a legalidade administrativa violada;
- (3) As deficiências detectadas na gestão de pessoal e a injustiça no que diz respeito aos métodos e procedimentos adoptados são factores que impedem a melhoria da insatisfação dos funcionários públicos;
- (4) A falta de cumprimento rigoroso da própria Lei Orgânica no seu funcionamento, faz supor que tenha havido mais falhas quanto a outros problemas.

**個案二 —— 「港務局」人員管理****Caso II — Gestão de pessoal da Capitania dos Portos****要旨：**

- 一個需安排人員輪更當值的政府部門內，應明確哪一級官員有權訂定輪值表及核准有關改動
- 將載有個人資料的病假申請書張貼在告示欄是否合法
- 職務主管未獲有權限官員許可兼職教學實為違法

**Sumário:**

- Um Serviço que necessita organizar o seu pessoal para a prestação de trabalho por turnos, deve clarificar as competências do pessoal de chefia para a elaboração e a alteração das escalas de serviço
- Questão da legalidade da afixação de atestado médico, do qual constam dados pessoais, no quadro de anúncios do serviço
- Constitui ilegalidade a acumulação de funções docentes por uma chefia funcional sem prévia autorização do superior hierárquico

\* \* \*

\* \* \*

**關於投訴「港務局」轄下單位的人員管理  
的調查及分析報告**

**Relatório de investigação e análise da queixa  
sobre a gestão de pessoal de uma subunidade da  
Capitania dos Portos**

**第一部分：事由****Parte I: Assunto**

1. 2010年10月28日，「廉政公署」（以下簡稱「公署」）接獲一名公務員的投訴，指其任職的部門（「港務局」轄下的「海事服務隊」）存在多項違法及違規的情況，其中包括：

1. Em 28 de Outubro de 2010, o Comissariado contra a Corrupção (adiante designado por CCAC) recebeu uma queixa apresentada por um funcionário que alegava a existência de diversas ilegalidades e irregularidades no serviço onde exercia funções (Equipa de Prestação de Serviços Marítimos da Capitania dos Portos), nomeadamente:

(1) 在員工因病缺勤的情況下，職務主管更改「輪更表」，在投訴人未獲事先知會的情況下將投訴人的輪更時段與其他人員的輪更時段調換（由他人填補投訴人缺勤的更段），同時通知投訴人於病假後上班立即輪值，以補回替其輪值人員的值更時間；

(1) O facto de o queixoso ter faltado ao serviço por motivo de doença e a respectiva chefia funcional ter procedido à alteração da escala de serviço de forma a substituí-lo, sem avisar, por outro trabalhador (o turno a que o queixoso faltou foi realizado por outro trabalhador). Entretanto, o queixoso foi notificado para retomar o serviço depois das faltas por doença de forma a compensar o turno que deixou de realizar;

(2) 上述安排導致投訴人全年無缺勤，但有兩日的病假；

(2) A alteração da escala de serviço, em consequência das duas faltas por doença, fez com que, na prática, o queixoso não tivesse faltado ao trabalho durante todo o ano;

(3) 將投訴人的「醫生檢查證明書」（俗稱「醫生紙」）（副本）張貼在部門的告示欄，此舉洩露其個人私隱資料及對其造成心理困擾；

(3) A afixação de fotocópia do seu atestado médico no quadro de anúncios do respectivo serviço, revelando assim alguns dos seus dados pessoais, o que o afectou psicológica e emocionalmente;

(4) 職務主管在無需輪班之情況下收取17.5%的輪班津貼；

(4) O auferimento por parte da chefia funcional do subsídio de turno no valor de 17,5% do seu vencimento, sem realizar os respectivos turnos;

(5) 在輪班期間，職務主管在「打卡」後卻到「航海學校」上課，有騙取輪更津貼之嫌；

(5) O facto de, durante o respectivo turno e depois de picar o ponto, a chefia funcional em causa se ter ausentado do serviço para leccionar na Escola de Pilotagem, suspeitando-se que esteja a receber o subsídio de turno por meios fraudulentos;

(6) 投訴人指該職務主管經常帶備相機上班以拍攝下屬的行為，這種手法侵犯個人的尊嚴；

(6) O facto de a chefia funcional levar sempre consigo para o serviço uma máquina fotográfica, a fim de proceder ao registo do comportamento dos seus subordinados, violando assim a dignidade dos mesmos; e

(7) 最後，投訴人請求「公署」查明上述事實，以便糾正違法的狀況。

2. 「公署」於2010年10月29日致函「港務局」，要求其提供與舉報內容有關之材料。

3. 「公署」於2010年11月9日接獲回覆，並附具相關文件資料，其中包括：

- 「機場海事服務隊」職務主管工作及出勤記錄；
- 「機場海事服務隊」工作人員工作及出勤記錄；
- 「機場海事服務隊」工作人員安排；
- 「機場海事服務隊」工作人員休假及調更情況。

4. 經初步分析，發現「港務局」所送交的資料不全及不足，故於2010年11月9日再致函「港務局」要求提供補充資料。

5. 「港務局」於12月3日函覆「公署」，並附具相關材料（共有七份附件）：

(1) 【附件一】委任Z（姓名）擔任職務主管的行政批示，《建議書第295/DAF/DA/SP 09.07.2007》

(2) 【附件二】Z於2010年7月、8月及9月獲准於航海學校教授課程及上課時間表，以及實際上課時間資料；

(3) 【附件三】Z於2010年7月、8月及9月期間在任職單位的上、下班（打卡）紀錄表；

(4) 【附件四】本局第094/DAM/2010號公函附件四第二點第4項所述批准互換值班日（調更）的資料；

(5) 【附件五】2010年8月份「機場海事服務隊」辦公地點的所有文件的副本；

(6) 【附件六】本局第094/DAM/2010號公函附件四的一份關於X的「醫生檢查證明書」中證件編號一欄被塗黑的解說；

(7) 【附件七】「機場海事服務隊」全體人員收取輪班津貼的批示。

6. 由於送交「公署」的資料未足以了解事件的真相，「公署」於2011年1月13日再要求「港務局」提供資料。

(7) Finalmente, o queixoso pediu ao CCAC para apurar a verdade dos factos acima mencionados, com o fim de corrigir eventuais ilegalidades.

2. O Comissariado enviou um ofício à Capitania dos Portos, a 29 de Outubro de 2010, solicitando esclarecimentos no âmbito da queixa apresentada.

3. O Comissariado recebeu, em resposta, um ofício por parte da Capitania dos Portos, em 9 de Novembro de 2010, onde foram anexados os seguintes documentos:

- Registo do serviço prestado e registo de presenças da chefia funcional da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto;
- Registo de serviço prestado e registo de presenças do pessoal da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto;
- Horário de trabalho do pessoal da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto; e
- Informações relacionadas com as férias e trocas de turnos do pessoal da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto.

4. Após uma análise preliminar, apurou-se que as informações apresentadas pela Capitania dos Portos são incompletas e insuficientes. Por esse motivo, foi enviado à Capitania dos Portos outro ofício, em 9 de Novembro de 2010, solicitando informações complementares.

5. A Capitania dos Portos respondeu ao CCAC, através de ofício, em 3 de Dezembro, juntando para o efeito os seguintes anexos (7 anexos no total):

(1) Anexo 1 - Despacho administrativo nomeando Z como chefia funcional (Proposta n.º 295/DAF/DA/SP, de 09.07.2007);

(2) Anexo 2 - Autorização concedida a Z para o exercício de funções docentes na Escola de Pilotagem, entre Julho e Setembro de 2010; horários do curso; e respectivo registo de presenças;

(3) Anexo 3 - Registo de presenças de Z no serviço onde exerce funções, entre Julho e Setembro de 2010;

(4) Anexo 4 - Informações relacionadas com a autorização da troca de turnos referida no item 4 do ponto 2 do anexo 4 do Ofício n.º 094/DAM/2010 desta Capitania;

(5) Anexo 5 - Fotocópias de todos os documentos em arquivo no local de trabalho da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto do mês de Agosto de 2010;

(6) Anexo 6 - Esclarecimento sobre o n.º do documento de identificação riscado com tinta preta que consta do atestado médico de X, que consta do anexo 4 do ofício n.º 094/DAM/2010 desta Capitania;

(7) Anexo 7 - Despacho que autoriza o pessoal da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto a receber subsídio de turno.

6. Tendo em conta que as informações apresentadas ao CCAC são insuficientes para o apuramento da verdade do caso, o Comissariado solicitou mais informações à Capitania dos Portos em 13 de Janeiro de 2011;

7. 「港務局」分別於2011年1月10日、1月19日及3月7日函覆「公署」，並附具相關的文件，其中包括：

- 投訴人在2010年的休假表；
- 解釋無關於Z職務主管申請兼職的文件；
- 航海學校處理招聘教員的流程資料及有關會議記錄及司長核准有關課程的資料；
- 呈運輸工務司司長的建議書及司長的批示（批准Z職務主管兼職及具追溯力）。

\*\*\*

## 第二部分：分析及理據

從投訴信件可得知，投訴內容既同投訴人本身的權益有關，亦涉及部門的運作問題。無論關於第一點或第二點，「公署」都有權介入，因為8月14日第10/2000號法律（《澳門特別行政區廉政公署組織法》）第4條第4項及第12項分別規定：

「廉政公署的權限為：

(……)

(四) 進行及要求進行專案調查、全面調查、調查措施或其他旨在查明公共實體與私人關係的範圍內的行政行為及程序合法性的措施；

(……)

(十二) 直接向有權限的機關提出勸喻，以糾正違法或不公正的行政行為或行政程序；

(……)」

為此，我們逐項分析投訴所涉及的内容。

### 一、調更須自借年假

投訴人稱其直屬上司要求其提前享受翌年的假期方批准其調更，否則不予批准。

首先我們分析Z職務主管對人員的輪值作安排是否具有法律依據。經12月21日第87/89/M號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》（下稱《人員通則》）第201條第8及第9款分別規定：

「八、部門領導有權限訂定已核准之值班之開始與結束時間及訂定有關值班表」；

7. A Capitania dos Portos respondeu ao Commissariado, através de ofícios datados de 10 de Janeiro, 19 de Janeiro e 7 de Março de 2011, anexando os seguintes documentos:

- Participações de férias do queixoso no ano de 2010;
- Nota sobre a falta de documentação relacionada com o pedido de acumulação de funções de Z;
- Informações relacionadas com o processo de recrutamento de docentes da Escola de Pilotagem, as respectivas actas e informações relacionadas com a aprovação do curso pelo Secretário;
- Proposta apresentada ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas e despacho do Secretário (aprovando a acumulação de funções de Z, com eficácia retroactiva).

\*\*\*

## Parte II: Análise e fundamentação

De acordo com a queixa recebida, está em causa não só a defesa dos direitos e interesses do queixoso, como a legalidade do funcionamento do Serviço em questão. Tanto numa como noutra perspectiva, o CCAC está munido das necessárias competências para intervir. Nos termos do disposto nas alíneas 4) e 12) do artigo 4.º da Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto (Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau):

«Compete ao Commissariado contra a Corrupção:

(…)

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

(…)

12) Dirigir recomendações directamente aos órgãos competentes com vista à correcção de actos ou procedimentos administrativos ilegais ou injustos;

(…)

Para o efeito, analisemos detalhadamente as questões suscitadas na presente queixa.

### **1. Para mudança de turno, é necessário requerer o gozo de férias**

Segundo o queixoso, o seu superior hierárquico directo solicitou que este gozasse primeiro as férias a vencer no ano civil seguinte, esclarecendo que só assim o requerimento de mudança de turno por parte do queixoso podia ser aprovado.

Analisemos primeiramente a existência de fundamento legal para a programação de turnos do pessoal praticada por parte de Z. Nos termos dos n.ºs 8 e 9 do artigo 201.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro (doravante ETAPM):

«8. Ao dirigente do serviço compete fixar o início e o termo dos turnos aprovados, bem como estabelecer as respectivas escalas;

「九、禁止部門領導在不遵守上條規定之情況下對已核准之值班數目進行任何更改。」

根據8月3日第15/2009號法律第2條，領導是指局長及副局長，為此，局長（或副局長，如獲授權）有權限訂定值班之開始與結束時間及核准有關值班表。

事實上，12月23日第63/2009號運輸工務司司長批示（轉授權批示）第1條第12款就規定：

「一、轉授予港務局局長黃穗文作出下列行為的權限：

(……)

(十二) 批准以超時或輪班制度按法律訂定之限度提供服務；

(……)」

「港務局」局長可根據第4/2005號行政法規（《港務局的組織及運作》）第6條第1款（七）項<sup>42</sup>，將上述《人員通則》第201條第8款的職權授予其主管人員。

可見，在本個案中，「機場海事服務隊」Z職務主管有否權限作出調更，取決於其是否獲轉授權。

按照局方送交的資料，我們相信局長並未將權力（關於輪更安排）下放至職務主管這一層級，因為在調更的申請表上，有一欄是由職務主管確認的簽字（即確保其下屬申請調更一事屬實），之後會將申請呈上級批准。另外，職務主管本身亦需輪班，故自己批准自己並不合理，所以有關權限應未轉授予Z職務主管<sup>43</sup>。

\*\*\*

另一方面，根據《人員通則》第278條，公務員享有根據法例規定享受年假及缺勤之權利，而《人員通則》第80條規定，公共行政工作人員在每一曆年內有權享受22個工作日的年假。

<sup>42</sup> 更正，原文誤為第6條第7款（一）項。

<sup>43</sup> 8月16日第13/CP/2000號批示亦只是將權限轉授予副局長。

**9. Está vedada ao dirigente do serviço qualquer alteração ao número de turnos aprovados, sem observância do disposto no artigo anterior.»**

Segundo o artigo 2.º da Lei n.º 15/2009, de 3 de Agosto, os cargos de direcção correspondem ao cargo de Director e de Subdirector. Para o efeito, o director (ou o subdirector, caso se tenha procedido à subdelegação de competências) tem competência para fixar o início e o termo dos turnos e aprovar as respectivas escalas.

Na verdade, de acordo com o disposto no n.º 12 do artigo 1.º do Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 63/2009, de 23 de Dezembro (que subdelega competências na Directora da Capitania dos Portos):

«1. É subdelegada na directora da Capitania dos Portos, Wong Soi Man, a competência para a prática dos seguintes actos:

(…)

12) Autorizar a prestação de serviço por turnos ou em regime de horas extraordinárias até ao limite previsto na lei;

(…)»

Nos termos da alínea 7)<sup>42</sup> do n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento Administrativo n.º 4/2005 (Organização e funcionamento da Capitania dos Portos), a Directora da Capitania dos Portos pode subdelegar no pessoal de chefia da Capitania as competências previstas no n.º 8 do artigo 201.º do ETAPM.

Daí que, relativamente à questão de saber se a chefia funcional Z da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto, teria ou não competência para proceder à mudança de turnos, tal dependerá da existência da respectiva subdelegação de poderes.

Tendo em consideração os dados enviados pela Capitania ao CCAC, quer parecer-nos que a Directora não deverá ter subdelegado as respectivas competências (sobre a programação dos turnos do pessoal) na chefia funcional, na medida em que, não obstante existir no impresso para requerer a mudança de turno um campo destinado à assinatura da chefia funcional (para confirmar o requerimento por parte do seu subordinado), o requerimento deverá ser ainda assim submetido a autorização superior. Para além disso, esta chefia funcional também trabalhava em regime de turnos, sendo irrazoável autorizar a mudança dos seus próprios turnos. Daí que não se anteveja forma de as respectivas competências terem sido subdelegadas a Z<sup>43</sup>.

\*\*\*

Por outro lado, nos termos do artigo 278.º do ETAPM, os funcionários públicos têm direito de gozar férias e dar faltas, nos termos da legislação em vigor. E, nos termos do artigo 80.º do mesmo Estatuto, os trabalhadores têm direito a 22 dias úteis de férias em cada ano civil.

<sup>42</sup> Na versão chinesa deste Relatório, onde se lê «alínea 1) do n.º 7 do artigo 6.º», deve ler-se «alínea 7) do n.º 1 do artigo 6.º».

<sup>43</sup> Nos termos do Despacho n.º 13/CP/2000, de 16 de Agosto, as referidas competências foram apenas subdelegadas no Subdirector.

事實上，對於調更的申請，應以公共利益為判斷的前提，即以維持部門正常運作為大前提，當然亦須兼顧公務人員的基本權利。

按照「公署」所掌握的資料，並未能證明Z職務主管在調更問題上出現厚此薄彼的情況，亦未能證明其要求下屬調更需自借年假。

然而，問題的關鍵在於該職務主管有否獲授權處理調更的事宜。

\*\*\*

關於調換輪更時間的問題，在文字記錄上亦不難發現局方在處理有關問題時所用的手法並不一樣。

我們看看由「港務局」送交的文件：

「(……)」

二、機場海事服務隊隊員8月份5宗調更個案，詳情如下：

1. 03/8，A<sup>44</sup>與04/8，B，互換值班日，原因是A須要在8月3日到衛生局接受成人保健，為方便就診，A自行徵得B同意，提出互換申請；

2. 07/8，C與06/8，D，互換值班日，原因是C急須處理家事（私隱不便透露），並徵得D同意，提出互換申請；

3. 15/8，E與14/8，F，互換值班日，原因是因工作需要，並由主管徵得E和F同意，進行互換；

4. 21/8，G與22/8，H，互換值班日，原因是21/8 G因病缺勤，安排由緊貼值班人員H在21/8值班。22/8 G結束「合理缺勤」權利後，立即履行「輪班工作」義務即日參與輪班工作；

5. 23/8，M與22/8，N，互換值班日，原因是23/8，M看醫生（就診），並徵得N同意，提出互換申請。

「(……)」

Na realidade, em relação à solicitação de mudança de turno, deve ser ponderado o interesse público, isto é, a manutenção do funcionamento normal do Serviço. A par disso, devem ser também considerados os direitos fundamentais dos funcionários públicos.

Tendo em conta as informações a que o CCAC teve acesso, não é possível demonstrar a existência de práticas discriminatórias nas mudanças de turnos realizadas por Z, nem é possível confirmar que a mesma tenha pedido aos seus subordinados o gozar de férias do ano civil seguinte, como condição para a aprovação do pedido de mudança de turnos.

No entanto, a questão principal aqui aflorada reside no facto de se desconhecer se terão sido subdelegadas na chefia funcional em causa as competências necessárias para proceder à alteração dos turnos.

\*\*\*

Em relação à alteração dos turnos, verifica-se, nos registos escritos, que a Capitania dos Portos adoptava procedimentos diferentes.

Vejamos os documentos enviados pela Capitania dos Portos.

«(…)

2. Em Agosto, ocorreram 5 casos de mudança de turnos que envolveram membros da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto, a saber:

1. A<sup>44</sup> e B trocaram os seus turnos (A: 03/08 e B: 04/08). Em 3 de Agosto, A tinha que se deslocar aos Serviços de Saúde para uma consulta médica. Para sua conveniência, a fim de poder comparecer à consulta, A conseguiu a concordância de B e ambos apresentaram os respectivos pedidos de mudança de turnos;

2. C e D trocaram os seus turnos (C: 07/08 e D: 06/08). C tinha que tratar de assuntos familiares urgentes (não se revela o teor dos respectivos assuntos por questões de privacidade) e conseguiu concordância de D. Ambos apresentaram os respectivos requerimentos para a alteração dos seus turnos;

3. E e F trocaram os seus turnos (E: 15/08 e F: 14/08) por conveniência de serviço. Para o efeito, a respectiva chefia funcional conseguiu a concordância de E e F;

4. G e H trocaram os seus turnos (G: 21/08 e H: 22/08). Em 21 de Agosto, G faltou por motivos de doença e, consequentemente, foi substituído por H que realizou o seu turno de 21 de Agosto. Após a «falta por doença», em 22 de Agosto, G retomou de imediato o trabalho por turnos;

5. M e N trocaram os seus turnos (M: 23/08 e N: 22/08). Em 23 de Agosto, M foi ao médico para uma consulta. M conseguiu a concordância de N e ambos apresentaram os respectivos pedidos de alteração dos turnos.

(…)

<sup>44</sup> 人員的姓名以字母A、B、C、D、E、F、G、H、M及N表示。

<sup>44</sup> Os nomes do pessoal substituem-se por A, B, C, D, E, F, G, H, M e N.



上引第4點正是投訴人質疑的「輪更」安排，很明顯，所有其他的「輪更」皆以協議方式進行，但對投訴人的工作安排則用類似於命令的方式作出。因工作需要，並為顧全大局，間或運用強制及命令方式發出指令，實在所難免，但亦須遵守以下的法律規定：

(1) 改變輪更須經有權限上級批核；

(2) 《人員通則》第201條第7項規定：「休息日後方得改變值班時間，但獲部門領導認可之特殊情況除外。」

這項調更安排是否為最佳的選擇，按照我們所掌握的資料，很難判斷，加上事件已過去，而且局長可以追認有關調更安排，故現階段再深究已無意義。

\* \* \*

關於投訴人調更一事，在「港務局」送交的材料中（附件四），就有這樣的一段內容：

「（……）」

X（投訴人）於8月17日向中心主管提出因私事調更的要求，中心主管即時回覆X需按既定恆常程序應自行與其他隊員協商並須獲得隊員自願調更情況下才可填報申請表，若有問題可向主管諮詢。申請調更時間、條件、理由倘屬合理，在不影響工作情況才作考量。當時X不滿意答覆，憤言結束與主管對話。

稍後在20日上午約12時中心主管突收到X所提交一紙『醫生檢查證明書』，陳述開始患病的日期20/08/2010於10:40時，為期2日缺勤至21/8/2010止。按醫療指示X因病須在家中休息。由於事出突然，中心主管按「緊急應變」措施，安排由緊貼值班人員Y（原在22/8值班）在21日值班填補因病不能在21/8上班的X。X在22/8結束『合理缺勤』後，就即時上班執行『輪班工作』戒備工作。

（……）」

不難發現，所有的調更安排都是人員之間有共識或徵得相

O ponto 4 acima citado corresponde precisamente ao caso de programação irregular de turnos alegado pelo queixoso. Quanto às outras mudanças de turno referidas no documento, é óbvio que as mesmas mereceram o acordo das partes envolvidas. No entanto, a programação de turnos do queixoso foi realizada por imposição superior. Na verdade, às vezes, por conveniência de serviço e tendo em consideração o interesse geral do mesmo, é inevitável a emissão por parte dos serviços públicos de instruções de natureza obrigatória. No entanto, essas instruções têm que ser emitidas nos seguintes termos:

1) A mudança de turno tem que ser autorizada pelo superior competente;

2) Segundo o disposto n.º 7 do artigo 201.º do ETAPM, «A mudança de turno só pode ocorrer após o dia de descanso, salvo casos excepcionais como tal reconhecidos pelo dirigente do serviço.»

Pelas informações disponibilizadas, é, parece-nos, difícil verificar se a mudança de turno do queixoso foi a melhor opção. Além disso, o facto já ocorreu e a Directora poderia ratificar a respectiva mudança de turno. Por isso, neste momento, é inútil a realização de investigação mais detalhada sobre o caso.

\* \* \*

No que se refere à mudança de turno do queixoso, os documentos enviados pela Capitania dos Portos (anexo 4) informa o seguinte:

«(...)

*Em 17 de Agosto, X (o queixoso) solicitou à sua chefia do Centro a mudança de turno por motivos pessoais. A chefia respondeu imediatamente que, segundo o procedimento normal, X deveria negociar com outros membros da equipa, no intuito de conseguir o seu acordo. Só com este, X poderia apresentar o respectivo pedido. A chefia acrescentou que, caso surgissem mais dúvidas sobre a solicitação de mudança de turno, X poderia consultá-la. A mudança de turno só poderia ser considerada se o horário, as condições e o motivo da solicitação fossem razoáveis e não houvesse qualquer inconveniência. Naquela altura, X ficou insatisfeito com a resposta e terminou abruptamente o diálogo com a chefia.*

*Em 20 de Agosto, pelo meio-dia, a chefia do Centro recebeu, de repente, um atestado médico de X, onde se referia que X se encontrava doente desde 20/08/2010, pelas 10:40h, prevendo-se que o mesmo pudesse estar recuperado em 2 dias, até 21/08/2010. A par disso, segundo o mesmo atestado, X necessitou de permanecer no domicílio. Devido à urgência, a chefia do Centro reorganizou os turnos, de acordo com as «medidas de emergência», tendo Y exercido as suas funções no turno de 21 de Agosto, atribuído inicialmente a X, ao invés de as exercer no seu turno original de 22 de Agosto, a fim de substituir X que faltou por motivo de doença. Após a «falta por doença», em 22 de Agosto, X retomou de imediato o trabalho por turnos.*

(...)

Não é difícil verificar que a mudança de turnos descrita nos casos acima foi realizada através de consenso entre os membros da equipa ou de acordo conseguido pela respectiva chefia, com

關人員同意，但投訴人的調更安排則明顯不同：被命令休假後立即輪班。

此外，關於這份附件，「公署」存有若干疑問，其中包括：

(1) 這些所謂附件，完全無人簽字，但肯定一點：上引的文件為事後編製，可能是為向「公署」解釋事件，但由誰人製作？不得而知！

(2) 誰人批准這一輪的調更？局方無清楚交代。

(3) 是否「港務局」領導層允許員工製作書面資料時皆不需簽字作實？

現階段釐清上述疑問對處理本案而言可能意義不大，故「公署」不宜耗費太多時間在這些枝節問題上，但上述疑點，對部門而言卻有警醒的作用。

\*\*\*

## 二、對於出勤率為百分百，紀錄上卻有兩日病假扣除的投訴

《人員通則》第88條對缺勤的概念作出界定：「缺勤係指工作人員在每日必須上班之期間內全部或部份時間不在有關部門，或不出現於因工作而應前往之地點」。按照第278條第1款b)項之內容，因病缺勤被視為公共行政工作人員的一種權利。

從公共行政工作人員有權因病缺勤的制度作宏觀分析，可見有關立法的原理為：患病人員可留家休息，避免因上班而使病情加重，而非可因病而額外多享受一天或數天假期（從《人員通則》第101條至105條有關健康審查的規定可體現這一點）。

因此，在本個案中，職務主管在投訴人因病缺勤時，根據《人員通則》第201條第8款臨時對值班表作出調整，一方面確保部門的正常運作，另一方面亦保證投訴人／病者的休息權。依上述因病缺勤的立法原理思考，不能就此視職務主管損害投訴人因病缺勤的權利，理由是：事實上，投訴人在因病缺勤的當天不用上班，符合了上述公共行政工作人員有權因病缺勤的立法理念。

在本個案裏，需考慮下述幾個問題：

(1) 投訴人提交醫生證明，以便將其缺勤視為合理缺勤。對此有決定權的實體為「港務局」局長（或被授權人）——見

excepção do caso do queixoso — ao qual foi imposto o exercício do trabalho por turnos imediatamente após regressar ao trabalho.

Para além disso, quanto a este anexo, temos algumas dúvidas, designadamente:

(1) Estes «anexos» não contêm qualquer assinatura. Uma coisa pode ser confirmada, a maioria dos documentos foi elaborada a posteriori. E quem elaborou os documentos? Ninguém sabe!

(2) Quem autorizou a mudança de turnos do queixoso? A Capitania não fez qualquer esclarecimento sobre o assunto.

(3) Terá a direcção da Capitania dos Portos autorizado a elaboração de documentos escritos sem a respectiva assinatura por parte dos autores dos mesmos?

Dada a diminuta importância, no âmbito do presente processo, das questões acima suscitadas, o CCAC não irá despende mais tempo nelas. No entanto, a indicação das mesmas serve o propósito de alertar os Serviços em causa.

\*\*\*

## 2. Queixa sobre o registo de duas faltas por doença apesar de a sua assiduidade ser de cem por cento

O ETAPM, no seu artigo 88.º, define a falta da seguinte forma: «Considera-se falta a ausência do trabalhador durante a totalidade ou parte do período diário de presença obrigatória no serviço, bem como a não comparência em local a que o mesmo deva deslocar-se por motivo de serviço». De acordo com a alínea b) do n.º 1 do artigo 278.º, a falta, nos termos legais, é um direito dos trabalhadores da função pública.

Após uma análise geral ao regime jurídico de faltas por doença dos trabalhadores da função pública, depreende-se que a intenção do legislador ao permitir a dispensa do serviço ao trabalhador doente não é conceder a este um ou mais dias de férias em virtude de doença, mas sim permitir-lhe permanecer em casa, no sentido de evitar a agravação do seu estado clínico com a sua comparência ao Serviço (de acordo com o disposto nos artigos 101.º a 105.º do ETAPM, relativo à verificação da doença).

Assim, no presente caso, aquando da falta dada pelo queixoso por motivo de doença, a chefia funcional procedeu ao ajustamento provisório do mapa de trabalho por turnos, de acordo com o n.º 8 do artigo 201.º do ETAPM, no sentido de assegurar, por um lado, o funcionamento normal do Serviço e, por outro, o direito ao descanso por parte do queixoso/doente. Ora, com base no pensamento legislativo atrás referido, não se pode considerar que tal acto da chefia funcional tenha prejudicado o direito do trabalhador à falta por doença, uma vez que ao queixoso foi efectivamente concedido um dia de falta justificada por motivo de doença, o que corresponde ao espírito da lei.

No presente caso, deve tomar-se em consideração as seguintes questões:

(1) O queixoso entregou o atestado médico para que a sua falta fosse considerada justificada. Nesta matéria, a Directora da Capitania dos Portos (ou a quem forem subdelegados os respec-

上引司長的轉授權批示（12月23日第63/2009號批示）。

（2）因投訴人缺勤，需抽調其他人員填補相關時段的工作，故會出現兩種可能的情況：

a) 引致改變輪更表的原先安排（因為按月制定）；

b) 不引致改變輪更表的原先安排（例如有工作人員願意多值一更，但又不影響原訂的更表）；儘管如此，這裏亦存在須由有權限實體作出決定的問題。倘已獲轉授權，職務主管可作出決定。但我們相信並無這方面的轉授權，至少，局方並無出具這方面的材料。

（3）處理上述問題時，應充分考慮幾方面的因素：

a) 法律對這種情況所訂定的制度；

b) 選擇一個謀求公共利益的最佳方法。

如此，投訴人因病缺勤的權利雖未被侵害，但所產生的效果就包括：

（1）投訴人被扣除兩天病假（見《人員通則》第97條第6款）；

（2）投訴人的在職薪俸遭扣減（雖然投訴人可申請收回被扣減的在職薪俸，但並非必然可收回，其尚須符合一定的法定要件）。

為此，「港務局」作出輪值安排及調更安排時務必謹慎。

在這個環節上，未見有關的處理方法明顯抵觸法律。

\*\*\*

### 三、將載有投訴人的身份資料和家庭地址等私隱的病假證明書張貼於告示欄，以作公開展示

投訴人稱其上司將其提交的「醫生檢查證明書」（俗稱「醫生紙」）張貼在部門的告示欄，引致洩露其個人資料。

按「港務局」向「公署」提交的文件（附件四），雖然在有關病假證明上未如投訴人所說載有其家庭地址，但載有其身份證號碼等個人身份資料，而根據8月22日第8/2005號法律《個

tivos poderes) tem competência para decidir — *vide* o despacho do Secretário atrás citado sobre a subdelegação de competências (Despacho n.º 63/2009, de 23 de Dezembro).

(2) Em virtude da ausência ao serviço por parte do queixoso, tornou-se necessária a sua substituição para que os trabalhos previstos na respectiva escala de serviço não fossem prejudicados. Assim, neste sentido, poderia ter ocorrido uma das duas situações seguintes:

a) Alteração do previsto no Mapa de Escalas de Serviço (uma vez que este é elaborado mensalmente);

b) Manutenção do previsto no Mapa de Escalas de Serviço (caso, por exemplo, haja funcionário disposto a efectuar mais um turno, nomeadamente o turno para o qual foi afecto o queixoso de acordo com o Mapa de Escalas de Serviço, não havendo assim a necessidade de proceder à troca de turnos). Não obstante, tal organização de trabalhos é objecto de decisão por parte da entidade competente, podendo a mesma, nesta circunstância, ser tomada pela chefia funcional em quem é subdelegada a respectiva competência. Todavia, estamos em crer que essa competência não foi objecto de subdelegação, uma vez que os respectivos dados não foram facultados pela Capitania dos Portos.

(3) Para a análise das questões acima expostas, devem ser tidos em consideração os factores a seguir referidos:

a) O regime que a lei define para as situações atrás referidas;

b) A escolha de uma solução que permita a prossecução do interesse público.

Assim, o direito do queixoso à falta por doença não foi lesado, mas o gozo desse direito gerou as seguintes consequências:

(1) Desconto na antiguidade de dois dias por falta por doença (*vide* o n.º 6 do artigo 97.º do ETAPM);

(2) Perda do vencimento de exercício por motivo de doença (o queixoso pode requerer a recuperação do vencimento de exercício perdido por motivo de doença, mas o seu deferimento depende do preenchimento de determinados requisitos legais).

Deste modo, a Capitania dos Portos deve proceder com cautela à organização dos trabalhos por turno e à troca dos mesmos.

Nas situações atrás expostas, não se verifica qualquer violação à lei.

\*\*\*

### 3. Publicitação de atestado médico, do qual constam dados pessoais como a identificação e a morada do queixoso, através da sua afixação no quadro de anúncios do serviço

O queixoso alegou que o seu superior hierárquico havia revelado os seus dados pessoais através da afixação, no quadro de anúncios do Serviço, do respectivo atestado médico.

De acordo com os documentos facultados ao CCAC pela Capitania dos Portos (anexo 4), do atestado médico em causa não consta a morada de família do queixoso conforme alegou este, mas sim o número do seu documento de identificação. De

人資料保護法》第4條第1款，該等資料可被界定為受法律保護的「個人資料」。因此，倘將投訴人的病假證明公開展示，確實抵觸8月22日第8/2005號法律《個人資料保護法》第18條規定的職業保密義務，可引致承擔同一法律第41條所規定的後果。

從「港務局」送交的「醫生紙」副本上的「身份記錄」一欄被黑色筆刪劃，這足以令人相信該等資料曾被公開，否則無需刪劃，因為一張「醫生檢查證書」應經上級審閱後即附入個人檔案內，按理無需刪劃任何部分。嚴格言之，「港務局」根本無權刪劃由醫生發出的證明文件。

此外，另一費解之處在於「港務局」送交「公署」的附件六中有如下一段文字：

「【附件六】

本局第094/DAM/2010號公函附件四的一份關於X的醫生檢查證明書中證件編號一欄被塗黑的解說」

然後，在內文中又有如下的一段文字：

「為了避免『X』（投訴人）的證件編號外洩，故將X的醫生檢查證明書複印本上的證件編號塗黑。」

「公署」的疑問為：

(1) 與其他文件一樣，這份文件無人簽名，亦不知其製作日期及製作人。

(2) 局方稱所謂的「外洩」是指避免將投訴人的身份證編號向「公署」洩露，故在送交該文件的副本前將相關部分刪劃？須知，這種處理方法毫無意義，因為倘有需要，「公署」有其方法查知投訴人的身份證編號，更遑論「港務局」及「公署」皆知道所有處理投訴案件的人員對所知悉的事實負有保密的義務。

(3) 「公署」更不明在送交文件時為何要「解說」？解說何事？嚴格言之，根本無解說之內容。

(4) 同樣地，由於這份文件無人簽字，誰人解說？向誰解說？

acordo com o n.º 1 do artigo 4.º da Lei da Protecção de Dados Pessoais, esses dados podem ser definidos como dados pessoais protegidos por lei. Portanto, a exibição pública do atestado médico do queixoso constitui, de facto, uma violação do disposto no artigo 18.º da Lei n.º 8/2005, de 22 de Agosto (Lei da Protecção de Dados Pessoais), relativo ao sigilo profissional, e pode ser punida de acordo com o disposto no artigo 41.º do mesmo diploma legal.

Na fotocópia do atestado médico facultada pela Capitania dos Portos, verifica-se que o campo de registo de identificação foi riscado com caneta de tinta preta, o que permite entender que os dados haviam sido tornados públicos, uma vez que um atestado médico, após ser submetido à apreciação do superior hierárquico, é imediatamente junto ao processo individual do respectivo trabalhador, sem que este seja rasurado. Em termos rigorosos, a Capitania dos Portos não tem competência alguma para rasurar um documento oficial emitido por médico.

Do anexo 6 entregue ao CCAC pela Capitania dos Portos, consta um texto cuja finalidade custa entender.

«[Anexo 6]

***Esclarecimento sobre o número do documento de identificação riscado com tinta preta que consta do atestado médico de X, anexo 4 do ofício desta Capitania n.º 094/DAM/2010»***

Transcreve-se em seguida um parágrafo do esclarecimento:

***«A fim de evitar a revelação do n.º do documento de identificação de X (queixoso), foi o mesmo riscado com tinta preta na fotocópia do atestado médico de X.»***

O CCAC questiona o seguinte:

(1) À semelhança de outros documentos, o esclarecimento não foi assinado, sendo desconhecida a data da sua elaboração e o seu autor. Todavia, pode-se afirmar com certeza que foi elaborado na altura em que foi solicitada a entrega da respectiva documentação.

(2) Por «revelação», a Capitania dos Portos quer dizer a revelação do n.º do documento de identificação do queixoso junto do CCAC. Assim, a fim de evitar a referida revelação, foi riscada na fotocópia do atestado médico o respectivo dado, antes de ser a mesma facultada ao CCAC. Todavia, é de notar que tal actuação não faz sentido, porque o CCAC, quando necessário, tem outros meios para conhecer o número do documento de identificação do queixoso. Importa ainda frisar que é do conhecimento tanto da Capitania dos Portos como do CCAC de que os seus funcionários estão vinculados ao dever de guardar sigilo dos factos de que tenham tido conhecimento no exercício das suas funções, nomeadamente no tratamento de queixas.

(3) O CCAC não percebe a necessidade de fazerem acompanhar os documentos disponibilizados por um esclarecimento. Por que motivo necessita a Capitania dos Portos de esclarecer determinado assunto? Em termos rigorosos, não existem dúvidas que necessitem ser esclarecidas.

(4) Para além disso, tendo em conta que o documento em causa não foi assinado, por quem foi feito o esclarecimento e a quem é dirigido?

「公署」無意對這個問題再作深究，但值得局方反思。

另一方面，根據上引《個人資料保護法》的規定，負責執法及監管的機關為「個人資料保護辦公室」。我們在此並非直接引用該法律而介入這一事件，而是從行政機關的運作、行政管理及效率角度指出有關問題，因為「醫生紙」並非作公開之用，而是作為公務人員缺勤的一種證明，應由其上司作出判斷及執行相關的法律，公開這些資料乃多餘之舉及有違對個人資料的尊重及保密，故所用的方法與欲達到的目的並不相符，亦有違適度原則。

為此，「公署」稍後會將這部分的投訴內容轉交「個人資料保護辦公室」作更深入的跟進。

\* \* \*

#### 四、對於Z職務主管未參與任何輪值工作，卻收取輪值津貼的投訴

《人員通則》第199條：

「輪值工作係指要求工作人員按變動之辦公時間工作，而辦公時間之變動將引致工作人員生活規律改變，且在擔任職務時須加倍努力」。

同一通則第202條規定：

「一、輪值津貼附加於獨一薪俸內，金額按下列百分率計算：

a) 17.5% —— 如提供三班或三班以上之工作，且全部或部分在每周之休息日或補充休息日提供；

b) 12.5% —— 如屬上項所指之情況，但工作僅包括在每周之正常辦公時間內；

c) 7.5% —— 如提供兩班工作，且全部或部分在每周之休息日或補充休息日提供。

二、處於缺勤、年假、假期，以及因紀律理由而無上班之狀況者，不獲支付輪值津貼。

三、輪值津貼不附加於假期津貼及聖誕津貼內。」

O CCAC não pretende continuar a aprofundar a análise desta questão, a qual, no entanto, merece a reflexão da Capitania dos Portos.

Por outro lado, de acordo com o disposto na Lei da Protecção de Dados Pessoais atrás citada, o Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais é o organismo responsável pela execução do respectivo diploma e pela fiscalização do cumprimento do mesmo. A nossa análise e intervenção no âmbito do presente caso não foi feita ao abrigo da Lei da Protecção de Dados Pessoais, mas sim tendo em consideração a legalidade e a justiça no funcionamento da Administração Pública, na gestão administrativa e a sua eficiência. Isto porque o atestado médico não deverá ser objecto de publicitação, mas deverá antes servir de comprovativo para justificar as faltas por doença dos trabalhadores da função pública, devendo o respectivo superior hierárquico proceder à sua apreciação e dar cumprimento às respectivas disposições legais. A publicitação dos dados constantes desse comprovativo é desnecessária e constitui a violação do direito à privacidade do trabalhador e a violação do dever de sigilo relativamente aos seus dados pessoais. Daí que se considere não serem os meios utilizados os mais adequados aos fins pretendidos, consubstanciando ainda esta situação a violação do princípio da proporcionalidade.

Nestes termos, o CCAC irá remeter a situação denunciada na queixa em questão ao Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais para o devido acompanhamento.

\* \* \*

#### 4. Queixa sobre a recepção indevida do subsídio de turno por parte de Z, por não ter esta realizado o respectivo trabalho por turnos

Dispõe o artigo 199.º do ETAPM que:

«*Considera-se trabalho por turnos o que implica, para o pessoal que o presta, variação do horário de trabalho da qual resultem alterações do ritmo de vida e esforço acrescido no desempenho das funções.*»

Dispõe ainda o artigo 202.º daquele diploma legal que:

«*1. O subsídio de turno acresce ao vencimento único, e o seu montante é calculado de acordo com as seguintes percentagens:*

a) *17,5%, quando a prestação de trabalho seja efectuado em regime de três ou mais turnos, incluindo, total ou parcialmente, os dias de descanso semanal ou complementar;*

b) *12,5%, quando, nas condições referidas na alínea anterior, abranger apenas o período normal de trabalho semanal;*

c) *7,5%, quando a prestação de trabalho seja efectuado em regime de dois turnos, incluindo, total ou parcialmente, os dias de descanso semanal ou complementar.*

2. *Não há lugar a pagamento de subsídio de turno nas situações de faltas, férias e licenças e de ausência por motivos disciplinares.*

3. *O subsídio por turno não acresce aos subsídios de férias e de Natal.»*

觀乎「港務局」向「公署」提交的文件（附件一），Z職務主管的工作時間安排及變動，包括日間及晚間，基本上符合法律所規定的輪值工作的概念。

另再按該文件的記載，被投訴人曾提供超過三班之工作，且部分在每周之休息日，根據《人員通則》第202條，其可獲薪俸17.5%的輪值津貼。基此，並沒有出現如投訴人所說Z職務主管未參與任何輪值工作，卻收取薪俸17.5%的輪值津貼的情況。

關於這一點，投訴理據並不充分。

\*\*\*

### 五、當時Z職務主管未獲批准兼任教職

根據5月9日第4/2005號行政法規（《港務局的組織及運作》）第5條第3款及第4款規定：

「（……）」

三、港務局尚設有以下等同於廳級、受由行政長官以批示核准的專有規章規範的從屬機構：

- （一）航海學校；
- （二）海事博物館；
- （三）船舶建造廠。

四、上款所指的規章應詳細列明有關的職責、架構及運作。」

首先，我們看看公共行政工作人員兼任「航海學校」教員的批核程序：

根據第13/2007號行政命令<sup>45</sup>第1款，行政長官以第2/1999號法律第15條及8月11日第85/84/M號法令第3條為依據，將第6/1999號行政法規第6條所指的行政長官在該等施政領域及部門和實體方面的執行權限，以及其在運輸工務司司長辦公室的執行權限授予運輸工務司司長。根據同一行政命令第5款：獲授權者可將有利於良好運作的權限轉授予第1款所指的部門、實體及司長辦公室的領導人。

Da análise efectuada aos documentos facultados ao CCAC pela Capitania dos Portos (anexo 1), observa-se que o horário de trabalho de Z e as respectivas alterações, quer em regime diurno, quer em regime nocturno, cabem no conceito legal de trabalho por turnos.

Segundo o registo nos documentos atrás referidos, o visado prestou por diversas vezes serviço em regime de mais de três turnos, alguns destes efectuados no dia de descanso semanal, tendo por isso direito ao subsídio de turno no montante correspondente a 17,5% do vencimento, nos termos do artigo 202.º do ETAPM. Nesta medida, não se verifica a situação alegada pelo queixoso, nomeadamente que Z havia recebido o subsídio de turno no valor correspondente a 17,5% do vencimento, sem que tivesse efectuado trabalho por turnos.

Face ao exposto, os argumentos apresentados pelo queixoso não são suficientes.

\*\*\*

### 5. Z não obteve, na altura, autorização para a acumulação de funções docentes

De acordo com o estipulado nos n.ºs 3 e 4 do artigo 5.º do Regulamento Administrativo n.º 4/2005, de 9 de Maio (Organização e funcionamento da Capitania dos Portos):

«(…)

3. A CP compreende ainda os seguintes organismos dependentes equiparados a departamentos e que se regem por regulamentos próprios a aprovar por despacho do Chefe do Executivo:

- (1) A Escola de Pilotagem;
- (2) O Museu Marítimo;
- (3) O Estaleiro de Construção Naval.

4. Os regulamentos referidos no número anterior devem especificar as respectivas atribuições, estrutura e funcionamento.»

Vamos, em primeiro lugar, perceber um pouco dos procedimentos de autorização para a acumulação de funções docentes na Escola de Pilotagem por trabalhadores da função pública.

De acordo com o n.º 1 da Ordem Executiva n.º 13/2007<sup>45</sup> e nos termos do artigo 15.º da Lei n.º 2/1999 (Lei de Bases da Orgânica do Governo) e do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 85/84/M, de 11 de Agosto (Bases Gerais da Estrutura Orgânica da Administração Pública de Macau), são delegadas no Secretário para os Transportes e Obras Públicas todas as competências executivas do Chefe do Executivo em relação a todos os assuntos relativos às áreas de governação e aos serviços e entidades referidos no artigo 6.º do Regulamento Administrativo n.º 6/1999. E, segundo o n.º 5 da mesma Ordem Executiva, o delegado pode subdelegar nos dirigentes dos Serviços, entidades e Gabinete referidos no n.º 1 as competências que julgue adequadas ao seu bom funcionamento.

<sup>45</sup> 該行政命令現已由第124/2009號行政命令所取代，後者在2009年12月20日起才生效。

<sup>45</sup> A respectiva ordem executiva foi entretanto substituída pela actual, ou seja pela Ordem Executiva n.º 124/2009 que só começou a vigorar em 20 de Dezembro de 2009.

司長以此為依據，透過12月23日第63/2009號運輸工務司司長批示，將一系列權限授與「港務局」局長，**然而，不包括批准「港務局」人員兼任職務的權限。**為此，Z職務主管兼任教職的事宜，**須經運輸工務司司長的批准。**

雖然，根據經第135/2005號行政長官批示核准的《航海學校規章》第10條第2款的規定，「……為各項課程招聘教學人員時按資格進行，並由港務局局長根據航海學校校長的建議，經事先諮詢教學委員會的意見後核准」，然而，根據該條文，「港務局」局長只有權限從合適性及是否合符資格的角度考慮，決定是否核准聘請有關教員。倘擬聘用的人員屬公共行政工作人員（例如其他機關的人員），對於有關人員是否可兼任教職的問題，則獨立於有關人員能否勝任教職的問題。關於兼任問題，經上分析，「港務局」局長對此沒有作出決定的權限，應由有關人員所屬部門提請相關司長作批核。

總結整個流程：

- (1) 「港務局」局長提請運輸工務司司長對「航海學校」教學活動作批核。
- (2) 「航海學校」及「港務局」根據《航海學校規章》第10條第2款，挑選合資格教員。
- (3) 倘獲挑選的教員為公共行政工作人員，對於該人員兼任教職的事宜，須針對每一具體課程提請運輸工務司司長批准（而不能粗略或空泛地提出申請）。

「公署」分別於2010年12月21日及2011年1月4日致函「港務局」要求其提交許可Z職務主管兼任教職的批示，然而，「港務局」卻向「公署」送交運輸工務司司長核准「航海學校」2009年9月——2010年12月活動計劃的批示，其中並無核准Z職務主管兼任教職的批示文件。

按「港務局」於2011年1月6日向「公署」作出回覆的文件可知，雖然在該局提議核准「航海學校」活動計劃的建議書中提出教員從「港務局」等實體的人員中招聘並須獲司長批准，然而，並不表示「港務局」或「航海學校」在這樣的情況下，

Nestes termos e pelos fundamentos expostos, através do despacho n.º 63/2009, de 23 de Dezembro, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas, subdelega várias competências no director da Capitania dos Portos, **entre as quais, não consta a competência para autorizar a acumulação de funções docentes pelo pessoal da Capitania dos Portos.** Nestes termos, **cabe ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas autorizar** o pedido de acumulação de funções docentes de Z.

De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 10.º do Regulamento da Escola de Pilotagem de Macau, aprovado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 135/2005, «(...) *O recrutamento do pessoal docente, para cada curso, processa-se por habilitação e é aprovado pelo director da Capitania dos Portos, mediante proposta do director da EP e prévio parecer do Conselho Pedagógico*». Todavia, em conformidade com o mesmo diploma, compete apenas ao director da Capitania dos Portos, avaliar e ponderar a adequação e o preenchimento dos requisitos exigidos bem como decidir da autorização de recrutamento do respectivo docente. Se a pessoa que se pretende recrutar for trabalhador da função pública (como por exemplo trabalhador de outro serviço público), a acumulação de funções docentes por este está dependente das suas habilitações ou da possibilidade de integração profissional. Com base nesta análise, a competência para proceder à autorização dos pedidos para a acumulação de funções não cabe ao director da Capitania dos Portos, devendo os serviços a que o requerente pertence submeter a mesma à aprovação do Secretário da respectiva tutela.

Conclusão sobre os respectivos circuitos e procedimentos:

- (1) A Directora da Capitania dos Portos submete à aprovação do Secretário para os Transportes e Obras Públicas o programa de actividades da Escola de Pilotagem.
- (2) De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 10.º do Regulamento da Escola de Pilotagem de Macau, a Escola de Pilotagem e a Capitania dos Portos procedem à selecção de pessoal habilitado.
- (3) Caso o pessoal docente seleccionado seja trabalhador da função pública, a acumulação de funções docentes e para cada curso em particular, deve ser sempre submetida à aprovação prévia do Secretário para os Transportes e Obras Públicas devendo constar do pedido todos elementos necessários à avaliação do mesmo.

O CCAC enviou, em 21 de Dezembro de 2010 e em 4 de Janeiro de 2011, ofícios à Capitania dos Portos solicitando a apresentação do despacho de autorização do pedido de acumulação de funções docentes de Z. Todavia, dos documentos posteriormente enviados pela CP ao CCAC, consta apenas o despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas que autoriza o programa de actividades da Escola de Pilotagem entre Setembro de 2009 e Dezembro de 2010 e não o despacho inicialmente solicitado sobre a autorização para a acumulação de funções docentes de Z.

Segundo um ofício enviado, em 6 de Janeiro de 2011, pela Capitania dos Portos ao CCAC, apesar de ter sido referido na proposta do programa de actividades da Escola de Pilotagem que o recrutamento do pessoal docente seria realizado através de concurso interno, mediante autorização prévia do Secretário, esta circunstância não quer dizer, todavia, que a Capitania dos

便可以自行決定具體由誰人擔任教員職務，理由是牽涉到兼任的問題。

司長批准從「港務局」人員中挑選教員，所考慮的是課程內容本身的專業性，繼而挑選具經驗的人士擔任教學工作，然而，對於決定由「港務局」哪一名人員兼任教職，所考慮的事宜的側重點則有所不同。決定是否批准「港務局」某一具體人員兼任，主要考慮的是：有關人員的兼任是否符合《人員通則》所規定的兼任前提；有關人員的知識水平是否適合擔任教員。根據《航海學校規章》第10條第2款的規定，這是「航海學校」及「港務局」的工作。

「港務局」經挑選適合人員作教員後，仍須提請運輸工務司司長批准。換言之，司長雖然批准可從「港務局」等實體的人員中作招聘教員，然而，若擬招聘的人員為《人員通則》第2條所指的行政當局工作人員，根據上述分析，只有司長才有權限作出批准。

「公署」於2011年3月7日接獲「港務局」的覆函，內容如下：

「就 貴署第399/GCCAC/2011號來函所述事宜，現回覆如下：

根據運輸工務司司長2011年3月4日在港務局第26/DAF/DA/SP號報告/建議書上所作之批示，**Z**已獲許可於2010年7月至9月期間在航海學校兼任培訓課程導師，而此項許可獲賦予追溯效力。」

「港務局」局長在呈司長的意見書中指出：

「4. 考慮到**Z**自1984年4月1日入職本局，現為海事活動廳海事服務處轄下船隊中心之職務主管。在本局服務二十多年期間，該人員一直工作表現良好，自1997年起先後曾分別擔任過4個職務中心的職務主管，具備豐富的海上工作經驗。同時，該人員從擔任航海學校培訓課程導師所獲得的報酬均須按照現行法律規定作出申報和賦稅。因此，本局有理由相信**Z**在未獲取法定有權限實體批准下而「兼任」航海學校培訓課程導師職

Portos e a Escola de Pilotagem têm o direito de escolher, por sua iniciativa, qualquer trabalhador para desempenhar funções de docente, uma vez que a referida contratação poderá proporcionar uma situação de acumulação de funções por parte deste.

Tendo em consideração a natureza e a especificidade dos cursos, o Secretário autorizou a selecção de docentes de entre o pessoal do quadro da Capitania dos Portos para que seja assim garantida a escolha de indivíduos com qualificação adequada e comprovada experiência profissional para o exercício do cargo. No entanto, para decidir qual o trabalhador da Capitania dos Portos mais adequado para exercer em acumulação as funções docentes, deve ser, neste caso, adoptado outro tipo de critérios de ponderação. Relativamente à questão de autorizar a acumulação de funções por um determinado trabalhador da Capitania dos Portos, deve ser ponderado, em primeiro lugar, se a referida acumulação está em conformidade com o disposto no ETAPM, e, em segundo lugar, se o respectivo trabalhador possui os conhecimentos e competências profissionais exigidas para exercer cargos docentes. De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 10.º do Regulamento da Escola de Pilotagem, os trabalhos relativos à organização do ensino, são de facto, da competência da Escola de Pilotagem e da Capitania dos Portos.

Após a selecção de pessoal adequado, a Capitania dos Portos deve obrigatoriamente submetê-la à aprovação do Secretário. Ou seja, mesmo que o Secretário tenha autorizado a selecção de docentes de entre pessoal do quadro da Capitania dos Portos, caso o trabalhador que se pretende recrutar esteja abrangido pelo artigo 2.º do ETAPM, a respectiva autorização compete, com base na análise efectuada, somente ao Secretário.

Segundo o ofício recebido, em 7 de Março de 2011, pelo CCAC, a resposta dada pela Capitania dos Portos refere-se essencialmente aos seguinte aspectos:

«Em resposta ao ofício n.º 399/GCCAC/2011 do CCAC, informamos o seguinte:

*De acordo com o despacho exarado, em 4 de Março de 2011, pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas, no Relatório/Proposta n.º 26/DAF/DA/SP da Capitania dos Portos, foi conferida, com efeitos retroactivos, a autorização para acumulação de funções docentes a Z na Escola de Pilotagem, entre o período de Julho a Setembro de 2010.»*

Segundo o parecer remetido ao Secretário, a Directora da Capitania dos Portos indica que:

«4. Z ingressou na função pública em 1 de Abril de 1984 e exerce actualmente funções de chefia funcional do Centro da Flotilha dos Meios Navais da Divisão de Serviços Marítimos do Departamento de Actividades Marítimas. Durante mais de 20 anos de serviço na Capitania dos Portos, sempre desempenhou bem as suas funções. A partir de 1997, chegou a desempenhar cargos de chefia funcional em quatro centros diferentes e é reconhecido como trabalhador com larga experiência profissional na área de actividades marítimas. Ademais, o exercício de actividades remuneradas, como funções docentes nos cursos e acções de formação ministrados pela Escola de Pilotagem está sujeita à devida declaração e contribuição fiscal. Tendo em consideração o exposto, há razões para acreditar que a acumulação de funções docentes por Z nas acções de formação ministradas pela Escola de Pilotagem sem autorização prévia da entidade



務，是由於對現行法律規定認識不足而引起，當中並未涉及任何違反『持廉守正』準則的行為，實屬情有可原。

5. 綜上所述，茲懇請司長 閣下作出下列批准：

5.1 根據《澳門公共行政工作人員通則》第十七條四款的規定，許可Z於其申請書所附載之相關職業培訓活動內兼任培訓課程導師之申請；

5.2 根據《行政程序法典》第一百一十八條二款a)的規定，賦予上述許可追溯效力。

司長於2011年3月4日作出批示：『同意』。」

不難發現，在致司長的建議書中，局方刻意強調：在整個過程中無任何違反「持廉守正」準則的行為。

「公署」在此重申：所接收的投訴並無指稱存在貪污的情況，而是指稱存在行政違法之嫌。

這一環節足以反映出幾點值得注意的事宜：

(1) 當時，Z職務主管在未獲許可的情況下離開機場到「航海學校」上課（下一點將分析這個問題），這行為是否屬合理或不合理缺勤？事實上，後來司長透過批示批准（追認）其兼職授課，但只是在「公署」要求局方提交文件時才「補辦有關手續」。Z職務主管亦是在後來（2011年1月18日）才提交申請兼職的申請書，但申請書抬頭卻是寫給局長，據上文分析，實不應向局長申請，而是向司長申請。

(2) 為何局方領導層及「航海學校」的領導層事前完全無察覺這個問題，而僅在「公署」介入後才補辦手續？事實上，「航海學校」創立至今已有一段長時間，開辦課程及聘請教員是其日常工作的一個重要部分，在處理這些申請任教的事宜方面理應有豐富的經驗！

(3) 負責財政支出的部門的主管（指支付兼職報酬的人員）為何不清楚審查文件以確保有關教員已獲上司批准擔任教學工作？即只在完全符合法律規定時才支付報酬？

*competente explica-se pela falta de conhecimentos em relação à legislação vigente, e **não traduz uma violação intencional das(os) normas/princípios da integridade, pelo que, na nossa opinião, o infractor deve ser perdoado.***

5. Face ao exposto, solicito ao Secretário que:

5.1 Autorize a acumulação de funções docentes por Z durante o período das acções de formação constantes do respectivo pedido, de acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 17.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau;

5.2 Conceda a respectiva autorização com efeitos retroactivos em conformidade com o disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 118.º do Código do Procedimento Administrativo.

Sobre o qual, o Secretário exarou despacho de **concordância em 4 de Março de 2011.**»

O parecer remetido ao Secretário pretende salientar que o acto em si não revela indícios de violação das(os) normas/princípios da integridade.

Face a isto, o CCAC gostaria de reafirmar que a(s) queixa(s) recebida(s) não evidencia/evidenciam indícios de corrupção, mas sim de eventuais irregularidades administrativas.

Relativamente a esta matéria, suscitam-se algumas questões que merecem especial ponderação:

(1) O facto de Z se ter ausentado do seu posto de trabalho, no aeroporto, para ir dar aulas na Escola de Pilotagem, sem a necessária autorização prévia, (sobre esta questão, vamos proceder, de seguida, a uma análise mais aprofundada) dará origem ao registo de falta injustificada? Sabemos que a autorização do respectivo pedido para a acumulação de funções docentes foi posteriormente ratificado por despacho do Secretário, mas as devidas formalidades legais foram apenas encetadas após a solicitação, por parte do CCAC, aos serviços competentes, da entrega da respectiva documentação. Por sua vez, Z, que só apresentou o seu pedido para a acumulação de funções em 18 de Janeiro de 2011, dirigiu o mesmo, de acordo com o cabeçalho do seu requerimento, à Directora dos respectivos serviços, quando, de acordo com a análise efectuada, o pedido deveria ter sido dirigido ao Secretário da tutela.

(2) Por que razão os dirigentes dos serviços competentes e da Escola de Pilotagem não detectaram atempadamente a referida irregularidade, tendo apenas procedido à sua correcção após a intervenção do CCAC? A Escola de Pilotagem, pelo facto de ser uma escola com algum tempo de existência, deverá possuir já larga experiência no tratamento dos pedidos para acumulação de funções docentes, uma vez que as formalidades relacionadas com a abertura de cursos e o recrutamento de docentes é considerada uma das tarefas mais importantes do seu expediente diário!

(3) Porque não verificaram as chefias dos departamentos responsáveis pelos assuntos financeiros (nomeadamente pelo pagamento das remunerações aos trabalhadores pela acumulação de funções) a legalidade dos respectivos procedimentos, averiguando a existência da necessária autorização por parte do superior para o desempenho das funções em acumulação? Ou seja, se procederam ao pagamento das respectivas remunerações só após a confirmação de que estas estavam em conformidade com as disposições legais?

(4) 另外，值得強調一點：「公署」並非反對公務人員兼任教職，事實上，在一些特殊領域內應鼓勵有豐富知識及經驗的局方人員擔任教學及培訓工作，以提升局內人員的知識水平，但前提為所有程序必須在法律框架下進行。

(5) 這個案本身的意義可能有限，卻披露了「港務局」及「航海學校」在處理教員兼職的流程（包括財政支出）上確存在不少問題，局方應深入檢討及作出改善。

\* \* \*

另外，在此亦值得指出另一方面的問題——**上課時間的衝突**：

按照「港務局」於2010年11月29日所提交的資料顯示，Z職務主管確實於2010年8月17日（星期二）在「機場海事服務隊」內輪值，**時間為上午10時至下午4時（共六小時）**。

按照局方送交「公署」關於「航海學校」的上課記錄，Z職務主管於**2010年8月17日下午2時30分至4時30分期間在該校上課**。

「港務局」人員出勤記錄記載當日Z職務主管於下午5時48分「打卡」下班。

這種時間的衝突能否避免？須知在機場輪值是一項非常重要的工作，正因如此才以輪更方式安排工作人員二十四小時當值，以應付急時之需。Z身為主管人員，在輪值期間理應盡可能留守工作地點。

Z職務主管本人有義務知悉：上課時段與輪值時間有衝突，故事前應採取一些調整措施（或有採取，但無任何文件佐證）。即使其認為授課時間很短，且不影響工作（指機場方面的工作），亦應事先知會上級。如確有知會，則責任在其上司，後者最低限度應要求Z職務主管出具許可授課的批示，如此便立即有條件知悉這一兼任教職的狀況是否與法律相符。

(4) Por outro lado, é ainda importante destacar que o CCAC não se posiciona contra a acumulação de funções pelos funcionários públicos, porque, de facto, reconhece ser importante incentivar o pessoal da Administração com a obtenção de conhecimentos e experiência teórico-prática no desempenho de funções docentes em determinadas áreas específicas, com vista a elevar os níveis de conhecimento dos trabalhadores dos próprios serviços, mas interessa sublinhar, no entanto, que os respectivos procedimentos devem ser sempre efectuados em conformidade com a lei.

(5) O presente caso pode não assumir grandes proporções, mas há que reconhecer que foram detectados vários problemas (incluindo problemas de processamento financeiro) relacionados com o tratamento dos pedidos para a acumulação de funções docentes por parte da Capitania dos Portos e da Escola de Pilotagem, devendo os mesmos proceder a uma reflexão profunda e promover a correcção dos mesmos.

\* \* \*

Para além do acima exposto, convém também referir um outro problema detectado e que se encontra relacionado com a **incompatibilidade de horários**.

Segundo dados fornecidos pela Capitania dos Portos, em 29 de Novembro de 2010, Z integrava realmente a escala de trabalho do dia 17 de Agosto de 2010 (Terça-feira), na Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto, no turno **das 10:00 às 16:00 horas** (um total de 6 horas).

De acordo com o registo de horários das acções de formação da Escola de Pilotagem entregue ao CCAC, **Z compareceu, entre as 14:30 e as 16:30 horas, às aulas de formação programadas para o dia 17 de Agosto de 2010.**

E, conforme o registo de presença da Capitania dos Portos desse mesmo dia, Z saiu do serviço às 17:48 horas.

Haverá forma de evitar este tipo de incompatibilidade de horários? É importante saber que o trabalho por turnos do aeroporto assume grande importância, razão pela qual se optou pelo horário por turnos, de forma a garantir o funcionamento contínuo do aeroporto durante 24 horas por dia para responder a qualquer situação de emergência. Daí que Z, como chefia, deva ter a responsabilidade de permanecer no seu local de trabalho conforme previsto na escala de turnos.

Z tem a obrigação de se aperceber da incompatibilidade entre o seu horário de trabalho (serviço por turnos) e o horário das acções de formação (aulas), devendo, por isso, proceder atempadamente ao reajustamento dos mesmos (é possível que tal reajustamento tenha sido realizado mas, na verdade, não foi encontrado qualquer documento que o comprove). Mesmo considerando que o horário das acções de formação não prejudica o normal funcionamento dos serviços (os serviços do aeroporto), o interessado deve sempre informar a situação ao seu superior com a devida antecedência. Uma vez informado ou avisado pelo interessado, este deverá, pelo menos, solicitar à chefia funcional Z a apresentação do despacho de autorização para acumulação de funções docentes, assegurando-se desta forma que a situação do trabalhador se encontra em conformidade com a lei.

關於這一個環節有否完善空間？局方應深思。「公署」在此重申：

(1) 以部門工作為主，兼職為次；

(2) 應盡可能避免時間上的衝突，如不能，應採取其他應對措施並記錄在案。

\* \* \*

還有另一個值得指出的問題：其他職員的兼職問題。

5月9日第135/2005號行政長官批示設立的《航海學校規章》第10條規定：

「一、航海學校的教學人員由曾接受必要和適當訓練的培訓員及導師組成。

二、為各項課程招聘教學人員時按資格進行，並由港務局局長根據航海學校校長的建議，經事先諮詢教學委員會的意見後核准。

三、航海學校教學人員的報酬根據公共行政工作人員培訓所適用的法例規定計算。」

根據「港務局」送交的資料，「航海學校」在2010年8月份舉辦了多項課程，其中有：

- 2010暑期活動 —— 航海知識
- 2010暑期活動 —— 航海技術
- 水上運動員預備課程 —— 第五十一屆水手課程
- 2010暑期活動 —— 航海技術（另外一班）
- 2010暑期活動 —— 航海知識（另外一班）
- 船藝課程
- 水上運動員預備課程 —— 第五十二屆水手課程
- 水上運動員預備課程 —— 第四十七屆沿岸船長課程

同一份資料披露擔任教學工作的人員近十名，全部皆為「港務局」的職員。

倘被投訴人（Z職務主管）事前無申請兼職許可（事實上，被投訴人在「公署」介入後才補辦申請；如其之前已提出申請，結果只可以是無權限的實體作出批示，現可以將文件

Os serviços competentes devem fazer um esforço no sentido de implementar medidas de melhoria dos respectivos problemas. O CCAC volta a reafirmar que:

(1) Assegurar o funcionamento dos serviços deve ser encarado como prioridade face à acumulação de funções;

(2) Devem ser, sempre que possível, evitadas situações de incompatibilidade de horários, e, caso tal não seja possível, devem os serviços adoptar outro tipo de medidas, e deixar essa situação registada.

\* \* \*

Um outro aspecto que merece destaque prende-se com a acumulação de funções por outros funcionários.

De acordo com o disposto no artigo 10.º do Regulamento da Escola de Pilotagem, aprovado por despacho do Chefe do Executivo n.º 135/2005, de 9 de Maio:

«1. O corpo docente da EP é constituído por formadores e instrutores com a necessária e adequada preparação.

2. O recrutamento do pessoal docente, para cada curso, processa-se por habilitação e é aprovado pelo director da Capitania dos Portos, mediante proposta do director da EP e prévio parecer do Conselho Pedagógico.

3. O pessoal docente da EP é remunerado nos termos da legislação aplicável à formação dos trabalhadores da Administração Pública.»

Segundo os dados fornecidos pela Capitania dos Portos, os cursos ministrados pela Escola de Pilotagem durante o mês de Agosto de 2010 foram, nomeadamente:

- Actividades de Férias de 2010 — Conhecimentos de navegação
- Actividades de Férias de 2010 — Técnicas de navegação
- Desportista Náutico (Curso preparatório) — Marinheiro (51.ª edição)
- Actividades de Férias de 2010 — Técnicas de navegação (outra turma)
- Actividades de Férias de 2010 — Conhecimentos de navegação (outra turma)
- Arte náutica
- Desportista Náutico (Curso preparatório) — Marinheiro (52.ª edição)
- Desportista Náutico (Curso preparatório) — Patrão de costa (47.ª edição)

De acordo com os mesmos dados, **aproximadamente 10 dos docentes pertencem ao quadro da Capitania dos Portos.**

Caso o participado (neste caso a chefia funcional Z) não tenha procedido de imediato à apresentação do respectivo pedido de autorização para a acumulação de funções (quer-nos parecer que o participado só deu seguimento às devidas formalidades após a intervenção do CCAC, pois, a não ser assim, a única ex-

找出，再送有權限實體補批及追認，而不是現在提出一份新的申請書），我們可提出一個合理疑問：其他同屬「港務局」的職員、同時兼任教員的人士是否已適時及合法獲得批准？倘有，為何僅本個案的被投訴人被遺漏？倘全部近十名教員都未經司長批准而授課，則揭露了局方在管理方面確實存在漏洞。

一如上文所述，個案本身的意義可能不大，卻披露了部門在運作及守法方面的問題，與「依法行政」理念相悖。

最後值得指出一點：事件發生後，未見「港務局」開展任何調查程序（不一定針對人員，可以是對部門運作展開內部調查），目的亦不是懲罰某個人員，而是查明部門運作失誤的原因及採取改善的措施。

\*\*\*

## 六、對於Z職務主管長期帶備相機以記錄下屬各種行為的投訴

如投訴內容屬實，被投訴人可能觸犯《澳門刑法典》第191條所定的罪行。為深入瞭解事實的真相，「公署」將另案處理。

\*\*\*

## 三、結論

綜上所述，「公署」的結論為投訴部分理由成立，尤其是：

1. 因種種原因而需調整輪更表時，主管人員的權力範圍、權力來源、可調整的幅度及所用的準則欠缺清晰；
2. 有關職務主管當時在未獲上司許可之情況下到「航海學校」兼職授課；
3. 輪班時間與上課時間重疊，同時又收取輪班津貼；
4. 「港務局」主管人員不應將投訴人的「醫生檢查證明書」（俗稱「醫生紙」）公開或展示（不論以何種方式），否則有侵犯個人資料之嫌。

\*\*\*

plicação recairia no facto de o pedido ter sido autorizado por entidade incompetente, mas, a ser assim, deveria o interessado ter apresentado esse documento junto da entidade tutelar para efeitos de autorização e ratificação, não devendo o mesmo efectuar um novo pedido para os devidos efeitos) coloca-se uma outra questão, nomeadamente, a de saber se os restantes funcionários da Capitania dos Portos que desempenham simultaneamente funções docentes estão legalmente autorizados para acumularem tais funções? Em caso afirmativo, porque razão é este o único caso que deixou de seguir os procedimentos legalmente exigidos? Caso não seja este o caso, tal significa que aproximadamente 10 docentes estão de momento a exercer funções sem a devida autorização prévia do Secretário, o que demonstra, de facto, a existência de grandes irregularidades na gestão por parte dos serviços competentes.

Como já foi referido anteriormente, o presente caso pode não ter grande relevância, mas, no entanto, foram detectados problemas relacionados com o funcionamento e o cumprimento da lei por parte dos serviços em causa.

Por fim, há que destacar ainda que após o aparecimento do presente caso, a Capitania dos Portos não efectuou quaisquer diligências de investigação (como, por exemplo, averiguações internas). Não se pretende que, com as mesmas, se venha a sancionar determinado funcionário, mas sim que se proceda à identificação das causas do funcionamento deficiente dos serviços e à adopção de medidas para o seu melhoramento.

\*\*\*

## 6. Queixa contra Z por esta levar sempre consigo máquina fotográfica a fim de proceder ao registo do comportamento dos seus subordinados

Caso tais factos sejam comprovados, estaremos perante a prática do crime previsto no artigo 191.º do Código Penal de Macau. Para a descoberta da verdade, o CCAC decidiu instruir processo independente.

\*\*\*

## Parte III: Conclusão

De acordo com o exposto no presente relatório, o CCAC considera, a título de conclusão, ser de dar provimento parcial à queixa apresentada, tendo especialmente em consideração as seguintes questões:

1. A falta de clarificação do âmbito e da origem dos poderes conferidos aos dirigentes dos Serviços em causa, especialmente no que diz respeito à alteração, por razões várias, das escalas de trabalho e à definição dos respectivos critérios;
2. A acumulação de funções docentes na Escola de Pilotagem por uma chefia funcional sem prévia autorização do superior;
3. O recebimento do subsídio de turno mesmo quando o horário das actividades docentes (de formação) coincide com o seu horário de trabalho;
4. A exposição pública, pelo pessoal de chefia da Capitania dos Portos, do atestado médico do queixoso que (independentemente da forma de exposição) viola as normas legais em vigor sobre a protecção de dados pessoais.

\*\*\*

#### 四、勸喻

根據8月14日第10/2000號法律（《澳門特別行政區廉政公署組織法》）第4條第12項之規定，「公署」向「港務局」發出下述勸喻：

1. 全面檢討機場「海事服務隊」的輪班工作制度及確保輪班人員在工作時段留守工作崗位。
2. 訂定明確規則，以規範輪更人員在值班時離開崗位的應遵手續及流程。
3. 在法律規定的框架內，明確及清晰訂定修改輪更表的方式、流程及責任。
4. 完善「航海學校」招聘教員的流程，尤其是確保教員擁有權限上司發出兼職許可後方可擔任教學工作。
5. 加強內部監督，以確保每一程序符合法律的規定（行政及財政監督）。
6. 採取措施，以完善局方審核文件的方法及流程，以及提升人員對某些資料的敏感度及守法水平。

\*\*\*

依法將本報告通知「港務局」局長。

\*\*\*

將涉嫌外洩個人資料這部分的投訴轉交「個人資料保護辦公室」跟進。

\*\*\*

將本報告之內容通知投訴人。

\*\*\*

二零一一年五月六日於廉政公署。

廉政專員  
馮文莊

\*\*\*

#### Parte IV: Recomendações

Nos termos do disposto na alínea 12) do artigo 4.º da Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto (Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau), o Comissariado contra a Corrupção (CCAC) vem emitir as seguintes recomendações à Capitania dos Portos:

1. Proceder a uma reflexão sobre a escala de serviço dos trabalhadores da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos e sobre as normas regulamentares que obrigam a presença dos mesmos no local de trabalho dentro do horário de trabalho.
2. Definir com clareza as normas regulamentares sobre os procedimentos de autorização e de registo de saída dos trabalhadores dentro do horário de trabalho em conformidade com a escala de serviço.
3. Definir, de acordo com a lei, as formas, os procedimentos e as responsabilidades sobre a alteração da escala de serviço.
4. Promover melhorias nos procedimentos para recrutamento de pessoal docente para a Escola de Pilotagem, de modo a assegurar a prévia autorização, por parte do superior hierárquico competente, para a acumulação de funções docentes por parte dos trabalhadores.
5. Intensificar a fiscalização interna a fim de assegurar a legalidade dos diferentes procedimentos (fiscalização administrativa e financeira).
6. Adoptar medidas eficazes com o objectivo de promover melhorias em relação à forma e aos procedimentos na apreciação dos documentos bem como elevar a sensibilidade e o nível de execução da lei por parte do pessoal.

\*\*\*

Comunique-se, nos termos da lei, o presente Relatório à Directora da Capitania dos Portos.

\*\*\*

Remeta-se a parte referente à divulgação de dados pessoais ao Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais para o seu devido acompanhamento.

\*\*\*

Notifique-se o queixoso do conteúdo do presente Relatório.

\*\*\*

Comissariado contra a Corrupção, aos 6 de Maio de 2011.

O Comissário contra a Corrupção  
Fong Man Chong

\*\*\*

**結語：**

本個案的啟發性在於：

- (1) 應明確主管人員的權力範圍及來源；
- (2) 未獲有權限的上司許可，公務人員不得兼任其他活動；
- (3) 輪班時間與上課時間重疊，有關人員照樣收取輪班津貼，實為不妥；
- (4) 公務人員的醫生證明書不應公開張貼。

**Pontos conclusivos:**

Lições que se retiram do presente caso:

- (1) Deve clarificar-se as competências atribuídas ao pessoal de chefia;
- (2) Os trabalhadores da função pública não podem acumular outras actividades remuneradas sem prévia autorização do superior competente;
- (3) É considerado inapropriado o recebimento do subsídio de turno quando o horário das actividades docentes coincide com o respectivo horário de trabalho;
- (4) O atestado médico dos trabalhadores da função pública não deve ser exposto publicamente.

**個案三 —— 墓地事件****Caso III — Caso das sepulturas****要旨：**

- 澳門特別行政區成立之前市政機構的定位及法律制度
- 當年的市政議員及市政執行委員會的權利及義務
- 澳門特別行政區成立後原《市政區法律制度》的過渡問題及與《回歸法》的關係
- 規管墓地的法規
- 市政執行委員會在墓地事宜上的決議的合法性
- 《永久性墓穴租賃內部規章》的違法性
- 市政執行委員會主席審批墓地申請個案的瑕疵
- 監督實體在事件上的角色與責任

**Sumário:**

- A posição e o regime jurídico dos órgãos municipais antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau
- Direitos e deveres da ex-Câmara Municipal e dos seus vereadores
- Questão da transição do Regime Jurídico dos Municípios após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau e a sua relação com a Lei de Reunificação
- Diplomas que regulamentam as sepulturas
- Legalidade da deliberação da Câmara Municipal sobre as sepulturas
- Ilegalidade do Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas
- Vícios verificados nos actos de apreciação e autorização dos pedidos de sepulturas, praticados pelo Presidente da Câmara Municipal
- Papel e responsabilidade da entidade tutelar no presente caso

\* \* \*

\* \* \*

**前臨時澳門市政局批出十幅永久墓地事件  
的調查報告**

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

**要點****Pontos fundamentais**

第一部分：事由

**Parte I: Assunto**

第二部分：調查取證

**Parte II: Investigação e recolha de provas**

第三部分：私人投訴

**Parte III: Queixa particular**

**第四部分：分析及理據****A 第一宗事件 —— 批出十幅永久墓地**

一、「前臨時市局」的架構及組織引介

二、規管墓地的法規

三、行政、財政暨財產常設委員會所通過的內部規章及引發的問題

四、市政執行委員會的「快速」決議

五、市政執行委員會主席的權力

六、投訴所指個案的申請及批准過程

七、監督實體在事件上的角色

八、是否存在須迴避的問題

九、是否存在濫用權力及追訴權時效消滅

十、墓地事件引起的其他刑事調查程序

**B 第二宗事件 —— 私人的投訴**

一、引起投訴的原因

二、分析及小結

**第五部分：結論**

**前臨時澳門市政局批出十幅永久墓地事件的調查報告**

**第一部分：事由**

一、據澳門文字傳媒於2010年8月10日的報道，前臨時澳門市政局（以下簡稱為「前臨時市局」）於2001年12月中在不合法的情況下批出十幅「永久墓地」<sup>46</sup>給有關申請人，其中更指：在批核某個申請時，「前臨時市局」的領導層有以權謀私之嫌，為他人謀取利益。報道認為此舉違法及違反公平原則。

二、本地的其中一份報章報道：

「就有消息指出，檢察院接到投訴正調查臨時市政機構在二零零一年十二月中，即在其被撤銷前夕的最後十多天，趕著

<sup>46</sup> 到底是「永久墓地」？或「永久租賃墓地」？下文將對此作出分析，但在這一部分「公署」使用媒體所用的術語「永久墓地」。嚴格言之，這有欠嚴謹及概念不大清晰。

**Parte IV: Análise e Fundamentação****A - Primeiro caso — Atribuição de dez sepulturas perpétuas**

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

2. Os diplomas que regulamentam as sepulturas

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

4. Deliberação tomada de forma precipitada pela Câmara Municipal

5. Poder do Presidente da Câmara Municipal

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

7. Papel da entidade tutelar no presente processo

8. Existência de situações de impedimento

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

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

**B - Segundo caso — Queixa particular**

1. Motivo de queixa

2. Análise e sumário

**Parte V: Conclusão**

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

**Parte I: Assunto**

1. De acordo com um artigo publicado, em 10 de Agosto de 2010, na imprensa local, a Câmara Municipal de Macau Provisória (doravante designada por ex-Câmara Provisória) terá atribuído ilegalmente, em Dezembro de 2001, dez sepulturas perpétuas<sup>46</sup> aos respectivos requerentes, suspeitando-se da prática de abuso de poder no tratamento de um dos pedidos, por parte dos seus dirigentes, minando os respectivos procedimentos de ilegalidades e violando o princípio da igualdade.

2. Afirmava um dos artigos publicados na imprensa local o seguinte:

«De acordo com as informações mais recentes, o Ministério Público recebeu uma queixa acusando os órgãos municipais provisórios de atribuir, em meados de Dezembro de 2001, dez

<sup>46</sup> Estar-se-ão a referir a «sepulturas perpétuas»? Ou a «arrendamento perpétuo de sepulturas»? O CCAC opta por utilizar no presente capítulo do Relatório o termo «sepultura perpétua» utilizado pelos órgãos de comunicação social. É importante realçar que existe de facto, aqui, uma falta de rigor e pouca clareza no termo utilizado.

匆忙製定內部規則，並以每個三萬八千元價格批出舊西洋墳場的十幅永久墓地的案件。並質疑有高層官員濫用職權，以及違反基本法第七條有關特區土地屬國家所有的規定，同時亦揭露當年臨時市政機構管理層「黑箱作業」，並無公佈相關批給。而知情者指在這項批給的其中一個受益人，正是跟隨行政法務司長陳麗敏多年親信的姓鄭顧問家人。不過，陳麗敏昨被傳媒問及此事時，即時反應指不知道有這宗案件，但其後在傳媒追問下則作出了解說。

據知情者指出，由行政法務司長轄下的臨時市政機構，在二零零一年十二月十四日制訂內部規則，規定在每年批出十幅永久墓地，並在十二月二十一日以每個三萬八千元價格批出了十幅永久墓地。但在同年同月的十四日，立法會已通過了有關在二零零二年一月一日設立民政總署法律，以及臨時市政機構的運作在零一年十二月三十一日終止之規定。同時，新法律亦沒有賦予民署批出永久墓地的職權，因此，臨時市政機構內部規則批出這十幅永久墓地的規定，亦只是容許在其最後任期的十多天行使此職權。但當年臨時市政機構卻沒有公佈相關的內部規則，亦沒有公佈接受申請永久墓地的事宜。

消息指出，有關人士已向檢察院作出投訴，而檢察院亦已跟進。而直選議員高天賜昨日亦證實就此事件，之前曾經有人向他的議員辦事處求助。他說：『早兩個月我收到投訴，涉及一個主要官員，在行政法務範疇，其中涉及買賣土地。由於案情複雜，以及嚴重性，有關當局檢察院已經開立卷宗，正調查中。』

而且在上個月，原告人亦已經去信行政長官，案件交到行政法務司辦公室，在月初由辦公室轉交到民署跟進。  
(……)」<sup>47</sup>

*sepulturas perpétuas no Cemitério São Miguel Arcanjo, a um preço unitário de 38 mil patacas cada, ao abrigo de um regulamento interno elaborado apenas duas semanas antes de a mesma ser dissolvida. Entretanto, suscitaram-se ainda dúvidas quanto à existência de abuso de poderes por parte dos altos dirigentes, indicando que o referido regulamento interno contradizia o disposto no artigo 7.º da Lei Básica, que define que o solo e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedade do Estado, o que demonstrava a existência de «jogo de bastidores» na Direcção dos órgãos municipais provisórios, pelo facto de estes não terem divulgado a respectiva concessão. Segundo informações conseguidas, faz-se ainda referência à alegada atribuição de benefícios a familiares de um assessor de apelido Cheang que trabalha já há vários anos junto da Secretária para a Administração e Justiça, Florinda Chan. No entanto, quando questionada pelos jornalistas, Florinda Chan negou imediatamente ter conhecimento do caso, mas, perante a insistência dos órgãos de comunicação social, a Secretária acabou por prestar esclarecimentos sobre a situação em causa.*

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

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

*Ademais, o denunciante dirigiu, no mês passado, uma carta ao Chefe do Executivo, tendo sido o caso remetido ao Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça que, por sua vez, o encaminhou, no início do mês, ao IACM para efeitos de acompanhamento. (...)»<sup>47</sup>*

<sup>47</sup> 見2010年8月10日《華僑報》第1.1版。

<sup>47</sup> Jornal Va Kio, edição de 10 de Agosto de 2010, página 1.1



三、「行政法務司司長辦公室」於2010年8月10日透過「新聞局」向本澳傳播媒體發出新聞稿，對報章先前的報道作出解釋及澄清，全文內容如下：

「就傳媒對墓地批給中涉及『以權謀私』的報導，特區政府有必要作出以下說明：

1. 《基本法》第7條規定：『澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有，由澳門特別行政區負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配』。

2. 由前臨時澳門市政議會議員組成的「前臨時澳門市政局行政、財政暨財產常設委員會」<sup>48</sup>於2001年12月13日召開會議，討論關於批給永久性租賃墓地並決議通過《永久性墓穴租賃內部規章》。

3. 按照當時生效的第24/88/M號法律《市政區法律制度》第29條第6款c項的規定，『市政執行委員會有權批給市立墳場的土地，作為墓室和永久墓穴』。

4. 於當時生效的還有經1961年7月5日市政議會通過且於1961年8月5日透過第6780號訓令公佈的《市政墳場規章》<sup>49</sup>。

5. 而前臨時澳門市政局執行委員會主席於2001年12月21日，按照上述《市政墳場規章》及內部規章的準則，行使法律賦予的職權，批准了10個永久性租賃用途墓穴的申請<sup>50</sup>。

6. 隨後，其中1名申請人以書面聲明放棄所批給的永久性租賃墓穴。

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

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

1. A «Lei Básica» dispõe no seu artigo 7.º: «Os solos e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedade do Estado, salvo os terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau é responsável pela sua gestão, uso e desenvolvimento, bem como pelo seu arrendamento ou concessão a pessoas singulares ou colectivas para uso ou desenvolvimento. Os rendimentos daí resultantes ficam exclusivamente à disposição do Governo da Região Administrativa Especial de Macau».

2. A Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória<sup>48</sup>, constituída por Membros da ex-Assembleia Municipal de Macau Provisória, na reunião de 13 de Dezembro de 2001, discutiu sobre a concessão do direito ao arrendamento perpétuo de campas, tendo deliberado o «Regulamento interno de arrendamento perpétuo de campas alugadas».

3. De acordo com o artigo 29.º, n.º 6, alínea c) da Lei n.º 24/88/M, que vigorava na altura, «compete à Câmara Municipal conceder terrenos nos cemitérios municipais para jazigos e sepulturas perpétuas».

4. Igualmente vigorava, nessa altura, o «Regulamento dos Cemitérios Municipais»<sup>49</sup>, aprovado em Sessão Camarária de 5 de Julho de 1961 e publicado pela Portaria n.º 6780, de 5 Agosto de 1961.

5. E, o Presidente do Conselho de Administração da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, de acordo com o «Regulamento dos Cemitérios Municipais» e os critérios definidos no citado Regulamento Interno, e no uso da sua competência, autorizou em 21 de Dezembro de 2001, os dez pedidos de arrendamento perpétuo de uso de campas alugadas<sup>50</sup>.

6. De seguida, um dos requerentes declarou por escrito a desistência do seu pedido de arrendamento perpétuo de uso de campas alugada.

<sup>48</sup> Este comité de composição e âmbito de poderes é uma questão, o relatório posterior fará a análise.

<sup>49</sup> O ponto 3 e o ponto 4 da legislação da RAEM sem se ter procedido a quaisquer reajustamentos merece uma ponderação, motivo pelo qual nos iremos debruçar adiante sobre esta questão.

<sup>50</sup> Para saber se o teor do pedido apresentado pelo requerente corresponde ao teor do respectivo deferimento, iremos proceder, através do presente relatório, a um estudo aprofundado sobre a questão.

7. 立法會於2001年12月14日通過《設立民政總署》的第17/2001號法律，於2001年12月17日在《澳門特別行政區公報》公布，並於2002年1月1日開始生效，當中，第8條第1款規定『民政總署不具有制定對外規章的權力』和第2款規定『於本法律公布時仍生效之市政條例及市政規章，在其被適當的規範性文件廢止前繼續適用於有關的地域範圍』。

8. 事實上，即使於2002年1月1日設立民政總署後，基於上述第17/2001號法律第8條的過渡性規定，以及第37/2003號行政法規規定的《墳場管理、運作及監管規章》於2004年1月1日生效前，有關《市政墳場規章》和《永久性墓穴租賃內部規章》均繼續生效至2003年12月31日，即相關規章至少維持超過2年時間，而非報導中所指的僅得14日可用期。

9. 另外，於2004年1月1日生效的現行第37/2003號行政法規規定的《墳場管理、運作及監管規章》第26條『既得權利』規定：『私人就公共墳場內傳統稱為“永久墓地”的墓地所擁有的權利，可按其取得有關權利的內容及條件繼續擁有。』

10. 最後，現時所有有關長期租賃墓地的申請，均依照由2004年1月1日開始生效的第37/2003號行政法規《墳場管理、運作及監管規章》第14條的規定審理，即『行政長官可基於認為重要的事實，如個人成就、對社會的貢獻、對澳門特別行政區所提供的服務、因維護公共利益喪生等事實，而賦予特定人士長期使用墓地的權利』。

11. 由2007年至今，特區政府跟進了對某一墓地長期使用權的申請個案（利害關係人先後對同一個案遞交了22份申請文件及補充資料）。按照現行的第37/2003號行政法規《墳場管理、運作及監管規章》，第2屆政府曾2次駁回相關申請，而第3屆政府亦2次駁回以上申請；之後，利害關係人通知行政長官辦公室和行政法務司司長辦公室，相關事宜將送交檢察院處理。

行政法務司司長辦公室

2010年8月10日

7. A Assembleia Legislativa aprovou em 14 de Dezembro de 2001 a Lei n.º 17/2001 (cria o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais), publicada no Boletim Oficial da RAEM, em 17 de Dezembro de 2001, a qual entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2002. No artigo 8.º, n.º 1 da referida lei estabelece: «O IACM não dispõe de poder regulamentar externo» e, no seu n.º 2, onde estatui: «Não obstante o disposto no número anterior, as posturas e regulamentos municipais vigentes à data da publicação da presente lei permanecem em vigor, no respectivo âmbito geográfico de aplicação, até à sua revogação por instrumento normativo adequado».

8. Na realidade, mesmo após a criação do IACM em 1 Janeiro de 2002, tendo em conta a norma transitória do citado artigo 8.º da Lei n.º 17/2001, antes da entrada em vigor, em 1 de Janeiro de 2004, do Regulamento de administração, funcionamento e fiscalização dos cemitérios, aprovado pelo Regulamento Administrativo n.º 37/2003, quer o «Regulamento dos Cemitérios Municipais», quer o «Regulamento interno de arrendamento perpétuo de campas alugadas» mantiveram-se em vigor até 31 de Dezembro de 2003, ou seja, estiveram em vigor durante mais de 2 anos e não apenas 14 dias como se referem nas notícias.

9. Ainda mais, o Regulamento Administrativo n.º 37/2003 (Regulamento de administração, funcionamento e fiscalização dos cemitérios) entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2004, e no seu artigo 26.º (direitos adquiridos) dispõe que: «Os direitos dos particulares relativos às tradicionalmente designadas «sepulturas perpétuas», em cemitérios públicos, mantêm-se com o conteúdo e nas condições em que foram adquiridos».

10. A partir da entrada em vigor do Regulamento Administrativo n.º 37/2003 (Regulamento de administração, funcionamento e fiscalização dos cemitérios) em 1 de Janeiro de 2004, todos os pedidos de concessão de arrendamento perpétuo são apreciados segundo o disposto no seu artigo 14.º, onde estatui que: «O Chefe do Executivo pode conceder o direito de uso prolongado de sepultura a determinada individualidade em virtude de factos considerados relevantes, nomeadamente, dos seus méritos pessoais, contributo para a sociedade, serviços prestados à RAEM ou por ter perdido a vida em defesa do interesse público».

11. Desde 2007 até à presente data, o Governo da RAEM acompanhou um caso relativo a pedido de concessão de direito de uso prolongado de uma determinada sepultura (tendo sido entregues, em momentos diferentes, 22 jogos de documentos/informações complementares pelo/s interessado/s). De acordo com o disposto no Regulamento Administrativo n.º 37/2003 (Regulamento de administração, funcionamento e fiscalização dos cemitérios), o Segundo Governo indeferiu, por duas vezes, esses pedidos e, o Terceiro Governo indeferiu também, por duas vezes, esses mesmos pedidos. De seguida, o/s interessado/s comunicou/comunicaram ao Gabinete do Chefe do Executivo e ao Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça que o assunto é entregue ao acompanhamento do Ministério Público.

Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça

10 de Agosto de 2010»

四、「檢察院」於2010年8月10日發出新聞稿，聲稱確實接獲關於非法批出永久墓地的刑事舉報，詳細內容如下：

「檢察院訊：就昨日傳媒報導有關行政當局處理舊西洋墳場十幅墓地一事，檢察院自今年初收到多份的刑事檢舉和行政違法性申訴。有關刑事檢舉部分，檢察院目前正在收集材料處理中，暫時未具法定條件開立刑事卷宗，但不影響有關的行政處理。至於行政違法性申訴，依法應由有權限實體作出處理。」<sup>51</sup>

五、「檢察院」向媒體表示：按照當時所掌握的資料，無條件開立刑事調查卷宗。

\* \* \*

## 第二部分：調查取證

一、鑒於事件及傳媒所披露的內容同公共行政機關的部門運作及行使公權有關<sup>52</sup>，認定有關的審批程序及所用的準則是否合法及合理，屬廉政公署（以下簡稱為「公署」）的監察職責範圍內之事宜，故「公署」決定調查有關事件。與此同時，「公署」亦接獲同一事件之投訴信件——下文詳述。

二、「公署」於2010年8月11日致函民政總署（以下簡稱為「民署」）管理委員會主席，要求其向「公署」提交與今次事件有關的全部文件。

三、「公署」於2010年8月19日接獲「民署」管理委員會主席的回覆，並附具共881頁的文件。同時，「公署」依職權亦向其他政府部門調取相關文件共98頁。

四、在分析書面資料過程中發現「民署」送交的資料不足

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

«No seguimento de notícias vindas, ontem, a público sobre o tratamento dos casos de concessão de sepulturas no Cemitério São Miguel Arcanjo pela Administração, o Ministério Público confirmou, através de um comunicado, que foram recebidas, desde o início do ano, várias denúncias de natureza criminal e impugnações dos respectivos actos administrativos ilegais relativamente ao respectivo caso. No que diz respeito às denúncias com eventuais efeitos penais, o Ministério Público informa que está de momento a tratar as informações colectivas, **não havendo ainda condições legais para instaurar processo penal**. E quanto à impugnação dos actos administrativos ilegais, esta deverá ser tratada pela entidade competente.»<sup>51</sup>

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

\* \* \*

## Parte II: Investigação e recolha de provas

1. Tendo em consideração a natureza do caso e as notícias divulgadas na imprensa relacionadas com o funcionamento dos Serviços da Administração e o exercício do poder público<sup>52</sup>, cabe ao Comissariado contra a Corrupção (adiante designado por CCAC), no âmbito das suas atribuições de fiscalização, averiguar a legalidade e a razoabilidade das normas adoptadas bem como dos respectivos procedimentos de apreciação e autorização. Simultaneamente, foi recebida pelo CCAC uma denúncia sobre o mesmo caso, que será posterior e detalhadamente analisada.

2. No dia 11 de Agosto de 2010, o CCAC enviou um ofício ao Presidente do Conselho de Administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (adiante designado por IACM) solicitando toda a documentação referente ao presente caso.

3. No dia 19 de Agosto de 2010, recebeu resposta do Presidente do Conselho de Administração do IACM, acompanhada da documentação para o efeito solicitada, no total de 881 páginas. Entretanto, no âmbito das suas atribuições, o CCAC solicitou ainda a outros serviços públicos a disponibilização de documentos, que totalizaram as 98 páginas.

4. Durante o processo de análise dos documentos recolhidos, foi detectada a falta ou insuficiência de elementos na documentação disponibilizada pelo IACM, pelo que, no dia 25 de Março

<sup>51</sup> 見2010年8月11日《澳門日報》A02版。

<sup>52</sup> 8月14日第10/2000號法律（《澳門特別行政區廉政公署組織法》）第3條第1款4項規定：

「一、廉政公署的職責為：（……）；（四）促使人的權利、自由、保障及正當利益受保護，透過第四條所指及其他非正式途徑確保公共行政的公正、合法性及效率。」

<sup>51</sup> Jornal Ou Mun (*Macau Daily News*), edição de 11 de Agosto de 2010, página A02.

<sup>52</sup> De acordo com a disposição da alínea 4) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto («Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau»): «1. Constituem atribuições do Comissariado contra a Corrupção (...); 4) **Promover a defesa dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos das pessoas, assegurando, através dos meios referidos no artigo 4.º e outros meios informais, a justiça, a legalidade e a eficiência da administração pública.**»

及不全，故「公署」於2011年3月25日要求「民署」再提供補充資料。

五、「公署」於2011年3月28日要求「民署」提交下述文件之原件：

「11個墓地的申請人的檔案資料<sup>53</sup>，包括申請書、部門的意見書、批示及最後決議／決定，以及向申請人作出通知的所有文件。」

六、「公署」於2011年4月1日接獲「民署」送交的891頁文件。

七、「公署」於2011年4月4日邀請任職「前臨市局」、現在仍於「民署」工作的兩名職員到「公署」提供資料、解釋部分文件的內容及墓地審批的程序及準則。

八、2011年4月7日「公署」再致函「民署」，要求其提供補充文件，必要時透過SGD電腦文書收發系統取出遺漏的文件的存檔版本。

九、「公署」於2011年4月26日亦邀請「前臨市局」管理委員會主席麥健智先生到「公署」提供資料及解釋當時處理墓地申請的過程、批核的準則及批出永久墓地的理由。

十、由於「民署」在2011年4月1日的覆函中稱有關文件正本已交予「檢察院」，故「公署」於2011年4月4日致函「檢察院」，要求借閱文件的正本，以供調查及核對資料之用。

十一、2011年4月11日，「公署」接獲「檢察院」送交所要求的文件。

十二、資料顯示，在與墓地有關問題上，「檢察院」已開立相關的刑事偵查卷宗，分別調查「拒絕合作罪」的事實（《刑法典》第346條）（因為有關機構在向「檢察院」提交文件的程序中拖延時間）及另一宗與墓地有關的事實，目前偵查程序仍在進行中。

十三、行政法務司司長辦公室於2011年7月上旬將一份補充資料送交「公署」。

\*\*\*

de 2011, o CCAC solicitou a estes Serviços a apresentação de documentos complementares.

5. No dia 28 de Março de 2011, o CCAC solicitou ao IACM a apresentação do original do documento abaixo indicado:

«Processos individuais dos requerentes das 11 sepulturas<sup>53</sup>, incluindo os respectivos pedidos, pareceres emitidos pelos serviços competentes, despachos ou deliberações/decisões bem como documentos comprovativos das notificações feitas aos requerentes.»

6. No dia 1 de Abril de 2011, foi recebida a documentação solicitada ao IACM, no total de 891 páginas.

7. No dia 4 de Abril de 2011, foram convidados dois antigos trabalhadores da ex-Câmara Provisória, que exercem actualmente funções no IACM, a se deslocarem às instalações do CCAC a fim de prestarem declarações, esclarecerem o conteúdo dos documentos, bem como os procedimentos e normas relativas à apreciação e autorização de atribuição das sepulturas.

8. No dia 7 de Abril de 2011, foi enviado um novo ofício ao IACM, solicitando a apresentação de elementos complementares, podendo os mesmos ser disponibilizados, caso necessário, através do sistema de gestão documental (SGD).

9. No dia 26 de Abril de 2011, foi convidado o Presidente do Conselho de Administração da ex-Câmara Provisória, Sr. José Luís de Sales Marques, a se deslocar às instalações do CCAC a fim de prestar esclarecimentos sobre o processo de tratamento dos pedidos de sepulturas adoptado na altura, os respectivos critérios de aprovação dos pedidos, bem como os fundamentos da concessão das sepulturas perpétuas.

10. No dia 1 de Abril de 2011, o IACM informou que os originais dos documentos haviam já sido enviados ao Ministério Público, pelo que foi enviado, pelo CCAC, em 4 de Abril de 2011, um ofício ao Ministério Público solicitando a disponibilização dos originais dos referidos documentos para efeitos de investigação e averiguação.

11. No dia 11 de Abril de 2011, foram recebidos os documentos necessários disponibilizados pelo Ministério Público.

12. De acordo com os dados recolhidos, foram instruídos pelo Ministério Público processos penais, relacionados com a questão das sepulturas, no sentido de se desenvolverem diligências de investigação da prática do «crime de recusa de cooperação» (previsto no *artigo 346.º do Código Penal*) (por demora na disponibilização de dados por parte das entidades competentes ao Ministério Público) e de um outro caso também relacionado com sepulturas, cujas investigações se encontram ainda em curso.

13. No primeiro decêndio de Julho de 2011, o Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça procedeu ao envio de informações complementares ao CCAC.

\*\*\*

<sup>53</sup> 為瞭解在事件發生前及後，「前臨市局」在處理墓地時所用的準則，故「公署」要求「民署」提供額外的另一幅墓地的資料。

<sup>53</sup> Para conhecer melhor os critérios adoptados pela ex-Câmara Provisória antes e depois do caso ocorrido, o CCAC solicitou ao IACM a apresentação de documentos complementares de onde constam informações sobre uma outra sepultura.

### 第三部分：私人投訴

一、另外，「公署」於2010年8月13日接獲一名歐女士的投訴信，並附具8頁文件，稱「前臨市局」在2001年12月批出的永久墓地違反法律，請求「公署」徹查事件。

二、在歐女士所交的文件中，其中一份寫道：

*“Para os fins convenientes, junto por via fax uma cópia de uma carta datada de 27 de Fevereiro de 2010, com entrada no Gabinete da S.A.J. no dia 01/Março/2010, cuja cópia também enviei na mesma data ao Ministério Público.*

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

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

*RAEM, aos 13 de Agosto de 2010.”*

【中文大意：

為著適當之效力，隨同本傳真文件送上日期為2010年2月27日之信件的副本，該信於2010年3月1日交到行政法務司司長辦公室，其副本亦已於同日送交檢察院。

陳麗敏司長在電視上說不知情，其實她是知道的，上述信件足以證明這一點。

本人認為有義務將此事實向（專員）閣下匯報。

2010年8月13日於澳門特別行政區。】

\*\*\*

三、資料顯示，歐女士的姊姊之前曾向「民署」申請購買永久墓地（2007年11月29日），但有關申請被否決（2008年6月10日被行政長官否決）。

四、另外，在歐女士所提交的文件中，其中一份載有下述的內容（2010年4月15日呈交行政長官）：

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

【中文大意：

（……）雖然檢察院正在調查，但不妨礙本人提出新的請求，因為2001年批出的十幅永久墓地有違《澳門特別行政區基本法》一事有別於本人的新請求，且現時本人掌握各種資訊及證據，可以用新的理據提出新的請求，現本人就如此作為：

### Parte III: Queixa particular

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

2. Parte do documento apresentado pela Sra. AI(...), em anexo à sua denúncia, dizia o seguinte:

*«Para os fins convenientes, junto por via fax uma cópia de uma carta datada de 27 de Fevereiro de 2010, com entrada no Gabinete da S.A.J. no dia 01/Março/2010, cuja cópia também enviei na mesma data ao Ministério Público.*

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

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

*RAEM, aos 13 de Agosto de 2010.»*

\*\*\*

3. Segundo os dados fornecidos, a irmã da Sra. AI(...) chegou a requerer junto do IACM a compra de sepultura perpétua (a 29 de Novembro de 2007), tendo este pedido sido indeferido (em 10 de Junho de 2008, pelo Chefe do Executivo).

4. Por outro lado, de acordo com um dos documentos apresentados pela Sra. AI(...), foram remetidas (a 15 de Abril de 2010 ao Chefe do Executivo) as seguintes informações, que se transcrevem:

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

1. A minha irmã, (nome), requereu em 2007 e 2009, por duas vezes, a compra da sepultura n.º (...) do cemitério de S. Miguel Arcanjo, onde está sepultado o nosso falecido irmão, (...), tais pedidos foram incorrectamente transformados em pedido para uso prolongado sem que de tal tenha sido dado conhecimento à requerente, prejudicando-a e constituindo, no entender da signatária, falsificação da qual já foi feita participação ao Ministério Público. O I.A.C.M., com a concordância da tutela, vem invocar o disposto no n.º 2 do art.º 78.º do CPA para tal alteração, porém esta disposição legal serve precisamente para evitar que os interessados venham a sofrer prejuízos e o resultado foi exactamente o oposto e a requerente nunca foi convocada para suprir eventuais deficiências no pedido.

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

1. 本人姊姊（姓名）分別於2007年及2009年申請買入聖味基舊西洋墳場第（……）號墓地，該處安葬了我們已故的兄弟（……），上述請求不當地被改變為長期租用申請，但並無將此事通知申請人，損害申請人之利益，對此本人認為存在虛假行為，故向檢察院舉報<sup>54</sup>。民政總署經監督實體同意後，援引《行政程序法典》第78條第2款的規定改變上述請求，但該規定的目的正是避免利害關係人遭受侵害，而現時的結果卻適得其反。申請人從無被召喚以彌補在其請求中可能存在的缺漏。

民政總署引述《行政程序法典》第76條第1款c)項的規定，將本人姊姊提出的購入墓地的請求轉為長期租用墓地的請求，印證了損害利害關係人利益的意圖，其實，民政總署應通知申請人其購入墓地的請求欠缺法律理據，故不可行，而非在不作通知的情況下改變申請的內容。倘民政總署不如此作為，只能得出一個結論：避免申請人，即本人姊姊將其請求同2001年批出的十幅墓地一事作比較，因為這些批給違反了《基本法》第7條的規定，包括對行政法務司陳麗敏司長已故父親的永久批租墓地亦然，這項批准明顯欠缺理據，因為，只有生前有功績或對社會有貢獻者方視為例外情況處理。

1. A minha irmã, (nome), requereu em 2007 e 2009, por duas vezes, a compra da sepultura n.º (...) do cemitério de S. Miguel Arcanjo, onde está sepultado o nosso falecido irmão, (...), tais pedidos foram incorrectamente transformados em pedido para uso prolongado sem que de tal tenha sido dado conhecimento à requerente, prejudicando-a e constituindo, no entender da signatária, falsificação da qual já foi feita participação ao Ministério Público<sup>54</sup>. O I.A.C.M., com a concordância da tutela, vem invocar o disposto no n.º 2 do art.º 78.º do CPA para tal alteração, porém esta disposição legal serve precisamente para evitar que os interessados venham a sofrer prejuízos e o resultado foi exactamente o oposto e a requerente nunca foi convocada para suprir eventuais deficiências no pedido.

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

<sup>54</sup> 著重號由「公署」加上。

<sup>54</sup> O sublinhado é do CCAC.

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

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

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

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

自1970年起，前市政廳已不再批出永久墓地，原因是墳場地方不足，僅在1983年例外地批給何賢先生，因他具有無容置疑的功績，並對社會貢獻良多。倘後來再批出其他墓地，這些批給亦必須屬於被視作例外的情況。

2. 在2001年12月批出的十幅永久墓地中，一幅位於聖味基舊西洋墳場的編號為（……）的墓地是批予行政法務司司長的多年朋友且擔任其顧問的（……）女士的母親，而有關申請是由（……）女士的父親（……）先生提出的。

另外，設立民政總署的第17/2001號法律在2001年12月17日刊登於《公報》。透過該法律，廢止了10月3日第24/88/M號法律，同時以附件形式公佈了《民政總署章程》。

上指法律於2001年12月17日公佈，並於2002年1月1日開始生效，由陳麗敏司長作為監督實體的臨時澳門市政機構完全知悉新成立的民政總署的新職權，以及第24/88/M號法律將被廢止，同時亦不可忽略1999年12月20日開始生效的第1/1999號法律，因該法律廢止了所有與其相抵觸的法律規定，故此，永久租賃完全違反《基本法》第7條的規定。儘管如此，在2001年12月19日第136/SAZV/2001號建議書中，仍然建議以2001年12月14日由市政議會決議通過的新的《永久性墓穴租賃內部規章》作為依據，以永久方式批出十幅墓地，而第17/2001號法律亦於2001年12月14日獲得通過。現將事件經過歸納如下：

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

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

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

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

*em 14 de Dezembro de 2001, no mesmo dia em que é aprovada a Lei n.º 17/2001, o Município de Macau Provisório, tutelado pela sra. Secretária dra. Florinda Chan, aprova um Regulamento interno para arrendamento perpétuo de sepulturas;*

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

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

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

*em 1 de Janeiro de 2002 entra em vigor o estatuto do IACM conforme a Lei n.º 17/2001.*

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

(...)"

2001年12月14日，在第17/2001號法律獲通過的同日，由陳麗敏司長作為監督實體的臨時澳門市政機構通過《永久性墓穴租賃內部規章》；

2001年12月17日，第17/2001號法律於《公報》刊登；

2001年12月19日，作成永久租賃十幅基地的建議書；

2001年12月21日，十幅基地的永久租賃獲批；

2002年1月1日，根據第17/2001號法律，《民政總署章程》開始生效。

這樣就可以理解本人姊姊（……）購入墓地的請求被改為長期租用申請的原因，目的只是為了駁回其請求。因為，假如申請人事前獲告知其購入墓地的請求因違法而不能獲批，其必會根據第37/2003號行政法規第14條的規定，重新提出申請，並會對上述已批出墓地的個案進行比較。

(……) ]

\*\*\*

五、早在2009年12月15日，「民署」在處理歐女士再次提出長期使用墓地的申請時就曾作成下述的建議書（由環保暨綠化部代部長提出的第148/SAL/2009號建議書）：

「1. 前市政廳時代及回歸後臨時澳門市政局皆有批准長期使用墓地的情況（詳見建議書第125/SAZV/98號——Pedido de compra de sepultura perpétua、第114/SAZV/99號——Pedido de concessão de área para sepultura perpétua及第131/

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

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

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

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

*em 1 de Janeiro de 2002 entra em vigor o estatuto do IACM conforme a Lei n.º 17/2001.*

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

(...)"

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

«1. Tanto nos tempos do antigo Leal Senado como da Câmara Municipal de Macau Provisória criada após a transferência, têm recebido pedidos para o uso prolongado de sepulturas (para mais pormenores, consultem as propostas n.º 125/SAZV/98 — «Pedido de compra de sepultura perpétua», n.º 114/SAZV/99 — «Pedido de concessão de área para sepultura perpétua» e



SAZV/2001號 —— Proposta para aquisição de sepulturas perpétuas, 其中臨時澳門市政局於2001年12月最後一次批准長期租用 (arrendamento perpétuo) 10幅墓地 (見第136/SAZV/2001號建議書 —— Proposta para arrendamento perpétuo de campas alugadas), 此後至2004年1月1日之前從未對長期使用墓地之申請作出任何決定。

2. 2004年1月1日第37/2003號行政法規 —— 《墳場管理、運作及監管規章》生效, 根據有關法規第十四條, 賦予特定人士長期使用墓地的權利 (direito de uso prolongado de sepultura) 的權限歸行政長官。換言之, 自2004年起, 於2002年1月1日成立的民政總署對長期使用墓地之申請並無批准與否的權限。

3. 歐姓女士於2007年11月29日致函行政長官申請購買 (pagar o preço de venda) 第 (……) 號墓地, 根據《行政程序法典》第七十八條第二款, 當時本署視有關請求為賦予墓地長期使用權, 遂於2008年4月15日透過第58/SAL/2008號報告書 —— 《關於長期使用墓地申請之回覆》知會上級<sup>55</sup>, 管理委員會於同年5月28日透過第13/ADMN/2008號建議書 —— 《關於長期使用墓地之申請》上呈行政法務司司長, 後者給予意見後上呈行政長官決定。同年6月10日行政長官作出批示, 否決歐姓女士的申請。

4. 2009年12月1日上述女士再次致函行政長官, 指出既然批准長期使用墓地的權限專屬於行政長官, 然而民政總署卻於2001年12月行使該權限售賣 (vender) 10幅墓地。

5. 第4點的理據實質上對申請毫無作用。根據《行政程序法典》第七十六條第一款c) 項及第七十八條第二款, 利害關係人的申請中應含有請求所依據的事實, 而當事人信函中的請求應被視為賦予墓地長期使用權, 其理據應為第37/2003號行政法規第十四條所述之重要事實。

6. 歐姓女士於2007年及2009年的來信中, 皆有指出先人 (其兄弟) 對本地社會的貢獻, 是為申請之理據; 然而2007年申請的理據因不符合上述行政法規第十四條, 行政長官根據其對行政法務司司長第125/FC/GSAJ/2004號建議書 —— 《長期租賃墓地批給方案》作出的批示, 對有關申請予以否決。另由

n.º 131/SAZV/2001 — «Proposta para aquisição de sepulturas perpétuas»). Entretanto, a Câmara Municipal de Macau Provisória autorizou, em Dezembro de 2001, pela última vez, dez pedidos de arrendamento perpétuo de sepulturas (vide a proposta 136/SAZV/2001 — «Proposta para arrendamento perpétuo de campas alugadas»), não tendo sido tomada, antes de 1 de Janeiro de 2004, qualquer decisão final pelos serviços competentes no que diz respeito aos pedidos de direito ao uso prolongado das sepulturas.

2. De acordo com o disposto no artigo 14.º do Regulamento Administrativo n.º 37/2003, que entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2004 (Regulamento de administração, funcionamento e fiscalização dos cemitérios), o Chefe do Executivo pode conceder o direito de uso prolongado de sepultura a determinada individualidade. Ou seja, a partir de 2004, o IACM, estabelecido em 1 de Janeiro de 2002, não goza de qualquer competência para deferir ou indeferir os pedidos de uso prolongado de sepulturas.

3. No dia 29 de Novembro de 2007, foi enviada, pela Sra. Al(...), uma carta dirigida ao Chefe do Executivo, requerendo a compra da sepultura n.º (...) (pagar o preço da venda). De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 78.º do Código do Procedimento Administrativo, o Instituto tratou o pedido da requerente como se este se reportasse à concessão do direito de uso prolongado da sepultura, pelo que foi elaborada a Informação n.º 58/SAL/2008, datada de 15 de Abril de 2008 — «Resposta ao pedido de direito de uso prolongado da sepultura», no sentido de informar superiormente da situação<sup>55</sup>. Por sua vez, o Conselho de Administração enviou, em 28 de Maio de 2008, a proposta n.º 13/ADMN/2008 — «Proposta sobre pedidos para uso prolongado de sepulturas» à Secretária para a Administração e Justiça, que remeteu a mesma à aprovação do Chefe do Executivo, após emitido o seu parecer na respectiva proposta. No dia 10 de Junho do corrente ano, o Chefe do Executivo, indeferiu, por despacho o pedido da Sra. Al(...).

4. No dia 1 de Dezembro de 2009, a referida Sra. enviou um novo ofício ao Chefe do Executivo informando que não obstante competir somente a este conceder o direito de uso prolongado de sepultura, o IACM extravasou as suas competências e vendeu, em Dezembro de 2001, dez sepulturas a diferentes individualidades.

5. O argumento apresentado no ponto 4 não produz quaisquer efeitos em relação aos pedidos. Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 76.º e do n.º 2 do artigo 78.º do Código do Procedimento Administrativo, o pedido apresentado pelo interessado deve ser entendido como pedido de concessão do direito de uso prolongado da sepultura em virtude de factos considerados relevantes nos termos do artigo 14.º do Regulamento Administrativo n.º 37/2003.

6. A Sra. Al(...) tem enviado, em 2007 e 2009, cartas ao Instituto, solicitando a concessão do direito de uso prolongado da sepultura do seu irmão (falecido) em virtude de factos considerados relevantes com contributo para a sociedade; todavia, com base na proposta n.º 125/FC/GSAJ/2004 — «Proposta de concessão do direito ao arrendamento perpétuo de campas» da Secretária para a Administração e Justiça, o Chefe do Executivo indeferiu o primeiro pedido formulado em 2007, pelo facto de os fundamentos

<sup>55</sup> 著重號由「公署」加上。

<sup>55</sup> O sublinhado é do CCAC.

於當事人2009年來信中所謂的新理據並不引致上述行政法規第十四條所規定的後果，因此其申請理由實與2007年的申請無異。

7. 根據《行政程序法典》第十一條第二款，作為對賦予墓地長期使用權之批准有權限的行政長官，由於曾對歐姓女士作出一行政行為——否決申請，而歐姓女士於2009年12月1日，即於行政長官於2008年6月10日作出否決決定後兩年內提出同一請求，故行政長官對此無作出決定的義務。

8. 因此，建議維持行政長官於2008年6月10日作出之決定。」

六、行政法務司司長於2009年12月17日提交建議書：建議否決有關請求。

七、行政長官於2009年12月17日作出決定，否決歐女士提出的申請。

\*\*\*

#### 第四部分：分析及理據

一、從上述資料可得悉，我們面對的是兩宗在內容上有聯繫，但發生在不同時段的事件：

(1) 第一宗為「前臨市局」批出的十幅「永久墓地」，其合法性及合理性備受質疑，事件發生在2001年12月（及之前）；

(2) 歐女士之姊姊於2007年申請購買永久墓地時，「民署」將其「購買」的請求改為「永久租賃墓地」的申請，歐女士認為此舉違法，亦侵害申請人的權益。

在這兩宗事件上行政機關所用的處理方法是否合法？所用的準則是否存在本質上的差別？是否存在不公平？這都是本調查報告須解決的問題。

二、在正式開始分析有關事實之前，值得先明確幾點內容：

(1) 只有經過搜證及分析後，方能確定有否條件開立刑事調查卷宗或行政申訴卷宗，或兩者並行。

*apresentados não coincidirem com os estipulados no artigo 14.º do referido Regulamento Administrativo. Por outro lado, os fundamentos apresentados no segundo pedido, em 2009, são exactamente os mesmos que constam do pedido formulado em 2007, pelo mesmo requerente, pelo que continuam a não coincidir com os que se encontram consagrados no artigo 14.º do respectivo Regulamento Administrativo.*

*7. Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 11.º do Código do Procedimento Administrativo, o Chefe do Executivo, que tem competência própria para conceder o direito de uso prolongado de sepultura, indeferiu (acto administrativo) o pedido da Sra. Al(...). Tendo esta formulado, em 1 de Dezembro de 2009, o mesmo pedido com os mesmos fundamentos, o Chefe do Executivo deixa de ter qualquer dever de decisão, uma vez que desde a prática do acto (decisão), em 10 de Junho de 2008, até à apresentação do novo requerimento, decorreram menos de dois anos.*

*8. Por isso, propõe-se que seja mantida inalterada a decisão do Chefe do Executivo tomada em 10 de Junho de 2008.»*

6. De acordo com a proposta apresentada em 17 de Dezembro de 2009, pela Secretária para a Administração e Justiça: *propõe o indeferimento do respectivo pedido.*

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

\*\*\*

#### Parte IV: Análise e Fundamentação

1. De acordo com os elementos acima indicados, estamos perante dois casos independentes sobre a mesma matéria e ocorridos em diferentes momentos:

(1) O primeiro caso, ocorrido em Dezembro de 2001 (e antes dessa data), e relacionado com a atribuição de dez «sepulturas perpétuas» pela ex-Câmara Provisória, cuja legalidade e razoabilidade têm sido colocadas em causa;

(2) O pedido apresentado em 2007 pela irmã da Sra. Al(...), para a «compra» de sepultura perpétua, e que foi tratado pelo IACM como se se tratasse de pedido para «arrendamento perpétuo da sepultura». Sobre o caso, a Sra. Al(...) considera que se está perante uma ilegalidade do acto praticado em prejuízo dos direitos e interesses da requerente.

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

2. Antes de se proceder à análise dos respectivos factos, importa clarificar o seguinte:

(1) Só após a obtenção de provas e a respectiva análise se verifica a existência de condições para a instrução de um processo de investigação criminal e/ou de um processo no âmbito da pro vedoria de justiça.

(2) 在這點內容上，8月14日第10/2000號法律（《澳門特別行政區廉政公署組織法》）第4條第1項規定：

「廉政公署的權限為：

(一) 查明具有充分依據使人懷疑發生貪污或欺詐行為的事實跡象或消息，以及查明具有充分依據使人懷疑發生針對公有財產的犯罪、濫用公共職能、損害公共利益的行為或上條第一款（三）項所指的行為等事實跡象或消息；（……）」

(3) 在本個案裏，「公署」欲查明的就是是否存在「濫用公共職能，損害公共利益」的行為。

(4) 另外，《澳門特別行政區廉政公署組織法》第4條第4項亦清晰規定：

「廉政公署的權限為：

（……）

(四) 進行及要求進行專案調查、全面調查、調查措施或其他旨在查明公共實體與私人關係的範圍內的行政行為及程序合法性的措施；」。

由此可知，「公署」亦有職責查明整個行政程序是否合法。

(5) 由於本個案涉及「前臨市局」、司長及其辦公室的顧問，毫無疑問「公署」須遵守其組織法第4條第8項之規定，其內容為：

「八）將主要調查結果知會行政長官，以及將由主要官員及《刑法典》第三百三十六條第二款a）項所指的其他人員作出屬公署職責所針對範疇內的行為通知行政長官；」。

(6) 雖然法律因應某些特別情況訂定特別的處理程序，但仍需遵守平等原則：法律面前人人平等。《基本法》第25條規定：

「澳門居民在法律面前一律平等，不因國籍、血統、種族、性別、語言、宗教、政治或思想信仰、文化程度、經濟狀況或社會條件而受到歧視。」

(7) 在此亦值得強調一點，「公署」的監察準則主要包括兩個方面：合法性及合理性（適時及適宜）——這是行政法上典型的觀念。至於政治上的問題，已非「公署」的考量範圍。易言之，「公署」所調查的是法律責任問題，而非政治責任。

「公署」所監察的是行政活動或行為本身（當然開展該活

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

«Compete ao Comissariado contra a Corrupção:

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

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

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

«Compete ao Comissariado contra a Corrupção:

(...)

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

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

(5) Considerando que estão envolvidos no presente caso a ex-Câmara Provisória, a Sra. Secretária e um assessor do seu gabinete, o CCAC deve indubitavelmente cumprir o disposto na alínea 8) do artigo 4.º da sua lei orgânica, que a seguir se transcreve:

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

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

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

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

A fiscalização do CCAC incide sobre as actividades administrativas ou os actos administrativos em concreto (é óbvio que o cargo em que está investida a pessoa que executa tais activida-

動的人員身份亦是關注點之一，但並非問題的重心），「公署」對所有的行政活動皆有監察權，因為：

a) - 廉政公署獨立工作，僅向行政長官負責（《基本法》第59條）；

b) - 《澳門特別行政區廉政公署組織法》第3條第1款第4項明確規定：

「一、廉政公署的職責為：

(……)

(四) 促使人的權利、自由、保障及正當利益受保護，透過第四條所指及其他非正式途徑確保公共行政的公正、合法性及效率。」

(8) 為此，政治任命（例如主要官員、局長、市政機關負責人等）或法律任命不構成免受監察的理由，最低限度法律無為此訂定任何的豁免。

(9) 在本案裏，司長辦公室人員的親屬涉入其中不應是一個需特別考量的因素；至於司長與市政機關之間的監督關係（後文分析），在此亦須明確一點：監督實體與被監督實體之間的關係是一種法律關係，而非政治關係，兩者的權責必以法律規則作判斷，而非用政治考量，否則完全違背現行法律的規定。

\*\*\*

現在我們先看第一宗事件。由於事件發生在2001年，我們須回到該時段，看看「前臨市局」的組織及運作方式，還有當時生效的相關法律及法規等規範性文件。

## A - 第一宗事件 —— 批出十幅永久墓地

### 一、「前臨市局」的架構及組織引介

(一) 我們先看看當時生效的法律。

在澳門特別行政區成立之前，兩個市政機關的法律制度載於10月3日第24/88/M號法律內（《市政區法律制度》）；

後來的7月5日第4/93/M號法律對上述《市政區法律制度》作出修改。

上引《市政區法律制度》第1條規定：

「一、澳門地區的地方行政，包括兩個市政區：

a) 澳門市政區，(……)；

des administrativas também é alvo de atenção, mas não é o fulcro da questão). O CCAC tem competência para fiscalizar todos os actos administrativos pelos seguintes motivos:

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

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

«1. Constituem atribuições do Comissariado contra a Corrupção:

(…)

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

(8) Assim sendo, a titularidade dos cargos, sejam de nomeação política (titulares dos principais cargos, directores de serviços, responsáveis pelos órgãos municipais, por exemplo) ou de nomeação jurídica, não constitui factor que leve à isenção de fiscalização, uma vez que tal isenção não está prevista na lei.

(9) O envolvimento dos familiares do pessoal do Gabinete da Secretária no presente caso não deve ser objecto de ponderação especial. No que toca à relação de tutela entre a Secretária e os órgãos municipais (iremos adiante proceder, no presente relatório, à sua análise), é necessário esclarecer que a relação entre a entidade tutelar e a entidade tutelada não é de cariz político, mas sim jurídico, pelo que as competências dessas duas entidades não devem ser ponderadas numa perspectiva política, mas sim jurídica, sob pena de violação das disposições legais em vigor.

\*\*\*

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

## A - Primeiro Caso — Atribuição de dez sepulturas perpétuas

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

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

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

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

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

a) O município de Macau, (...);

b) 海島市政區，（……）。

二、市政區是具有公權的集體，設有本身的管理機構，目的在謀取本身及有關居民的利益。

三、市政區擁有其本身財產，並按法律規定具有行政和財政自主權。」

同一制度第5條規定：

「市政議會和市政執行委員會是市政機構。」

由此可知，在市政架構內的法定機關有兩個：

- (a) **市政議會**<sup>56</sup>；
- (b) **市政執行委員會**<sup>57</sup>。

這兩個機關的性質分別在於：**市政議會**是一個決策性質的機關，主要負責制定市政範疇內的政策及方針，掌管財政權及監察權，其權限在10月3日第24/88/M號法律的第17條內有清楚訂明，該條規定：

「一、市議會在<sup>56</sup>其內部組織和運作範圍有下列職權：

- a) 透過不記名投票，選出秘書；
- b) 編製及通過其章程而該章程得規定設立常設及臨時委員會<sup>58</sup>。

二、市議會有職權在市政執行委員遞交有關建議或許可申請書之日起計，一個月期內，對下列事情作出決議：

- a) 活動計劃及有關修訂；
- b) 市政區預算及補充預算；
- c) 市政區活動報告書及管理帳目；
- d) 部門和固定人員的編制、部門的組織架構的通過和有關修訂；
- e) 借款。

三、市議會亦有如下職權：

- a) 注視合法性的遵守<sup>59</sup>；
- b) 監察決議的執行<sup>60</sup>；

b) *O município das Ilhas, (...).*

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

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

Nos termos do artigo 5.º do mencionado regime:

«São órgãos municipais a **Assembleia Municipal** e a **Câmara Municipal**.»

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

- (a) **Assembleia Municipal**<sup>56</sup>;
- (b) **Câmara Municipal**<sup>57</sup>.

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

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

- a) *Eleger, por escrutínio secreto, o secretário;*
- b) *Elaborar e aprovar o seu regimento, o qual pode estabelecer a constituição de comissões permanentes e eventuais*<sup>58</sup>.

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

- a) **Plano de actividades e respectivas alterações;**
- b) **Orçamento do município e orçamentos suplementares;**
- c) **Relatório de actividades e contas de gerência do município;**
- d) *Aprovação da estrutura orgânica dos serviços e dos quadros de pessoal permanente e suas alterações;*
- e) *Contração de empréstimos.*

3. *Compete ainda à Assembleia Municipal:*

- a) **Zelar pelo cumprimento da legalidade**<sup>59</sup>;
- b) **Fiscalizar o cumprimento das suas deliberações**<sup>60</sup>;

<sup>56</sup> 葡文名稱為 Assembleia Municipal。

<sup>57</sup> 葡文名稱為 Câmara Municipal。

<sup>58</sup> 經7月5日第4/93/M號法律修改。

<sup>59</sup> 正確的中文翻譯為：**致力於**對合法性的遵守。

<sup>60</sup> 著重號由「公署」加上。

<sup>56</sup> Denominação em chinês: 市政議會.

<sup>57</sup> Denominação em chinês: 市政執行委員會.

<sup>58</sup> Alterado pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho.

<sup>59</sup> O termo correcto em chinês, correspondente a «Zelar» deve ser **致力於**, em vez de **注視**.

<sup>60</sup> O sublinhado é do CCAC.

c) 對有關執行委員會的行為，要求資料、報告及解析；

d) 由本身作主動或應執行委員會要求，對與市政區有關的任何事項，發表意見。

四、市議會在每一平常大會期內審議市政執行委員會主席對市政區活動的報告。」

而市政執行委員會主要負責執行性質的工作，落實市議會所通過的計劃及方針，故享有廣泛的執行權力，但不妨礙在一定條件下亦享有決策權。該委員會由5人組成（主席及副主席各一人，三名市政執行委員，其中一人為全職委員）（見上引法律第24條第1款），其權限載於上引法律的第29條內，其中第1款規定：

「一、在部門的組織和運作以及日常管理方面，市政執行委員會職權如下：

- a) 執行市議會的決議，並促使其遵守該決議<sup>61</sup>；
- b) 任命和以合約聘用為著部門的良好運作所必需的人員；
- c) 監督市政區服務人員的管理和領導；
- d) 按照有關事項的現行法例，批准為著部門運作所需的合約；
- e) 簽署與市政活動有關的保險合約；
- f) 提起訴訟，及在訴訟案提出抗辯；而倘無侵犯第三者權益時，承認敗訴，撤回訴訟或作出讓步；
- g) 對成員的缺席及有關理由作出紀錄；
- h) 為著市政公物的日常管理和保養，作出一切必要的措施；
- i) 編製市政區的動產和不動產的登記冊，並保持有關最新資料；
- j) 取得市政廳正常運作所需之動產，不動產及勞務，以及經市政議會之許可對不動產作出轉讓或設定附負擔；
- l) 接受捐贈、遺贈、遺產和按遺產清單法典開列的權益和責任；
- m) 進行屬市政區職權方面的登記；
- n) 訂定由市政或市政化部門向公眾提供服務的收費；

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

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

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

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

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

- a) Executar e zelar pelo cumprimento das deliberações da Assembleia Municipal<sup>61</sup>;
- b) *Nomear e contratar o pessoal necessário ao bom funcionamento dos serviços;*
- c) Superintender na gestão e direcção do pessoal ao serviço do município;
- d) *Outorgar os contratos necessários ao funcionamento dos serviços;*
- e) *Efectuar contratos de seguro subsumíveis às actividades municipais;*
- f) *Instaurar pleitos e defender-se neles, podendo confessar, desistir ou transigir, se não houver ofensas de direitos de terceiros;*
- g) *Proceder à marcação das faltas dos seus membros e à respectiva justificação;*
- h) *Promover todas as acções necessárias à administração corrente do património municipal e à sua conservação;*
- i) *Preparar e manter actualizado o cadastro dos bens móveis e imóveis do município;*
- j) *Adquirir os bens, móveis e imóveis, e os serviços necessários ao funcionamento regular do Município e, mediante autorização da Assembleia Municipal, alienar ou onerar bens imóveis;*
- l) *Aceitar doações, legados e heranças a benefício de inventário;*
- m) *Proceder aos registos que sejam da competência do município;*
- n) *Fixar tarifas pela prestação de serviços ao público, pelos serviços municipais ou municipalizados;*

<sup>61</sup> 著重號由「公署」加上。

<sup>61</sup> O sublinhado é do CCAC.

o) 議決關於在市政區為公共利益目的而服務的集體或個人的支持方式；

p) 通過為著市政部門運作所需的規範及規章<sup>62</sup> (normas e regulamentos)；

q) 制訂在市政職責範圍內的其他內部規章<sup>63</sup> (regulamentos internos)；

r) 制訂市政條例；

s) 按照法例和市政條例的規定，發出准照，並稽查有關條例的遵守；

t) 修改或撤消由市政公務員或公職人員所作出的行為。」

(二) 由於市政議會是一個決策的合議機關，同時又負責監管市政執行委員會對工作的執行，而後者的職責範圍較廣，故當年決議在市政議會之下成立多個分管不同工作的常設委員會，以分工的形式展開工作。

關於分工的細節及各委員會的組成，我們將於下文分析。

\*\*\*

(三) 另外，亦須留意一點：在澳門特別行政區成立之前，中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會於1999年10月31日通過一個決議：「全國人大常委會關於處理澳門原有法律的決定」（1999年10月31日第九屆全國人民代表大會常務委員會第十二次會議通過）。

其中規定：

「《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》（以下簡稱《基本法》）第一百四十五條規定：澳門特別行政區成立時，澳門原有法律除由全國人民代表大會常務委員會宣佈為同本法抵觸者外，採用為澳門特別行政區法律，如以後發現有的法律與本法抵觸，可依照本法規定和法定程序修改或停止生效。

(……)

第九屆全國人民代表大會常務委員會第十二次會議根據上

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

*p) Aprovar as normas e regulamentos<sup>62</sup> necessários ao funcionamento dos serviços municipais;*

*q) Elaborar os demais regulamentos internos<sup>63</sup> no âmbito das atribuições municipais;*

*r) Elaborar posturas;*

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

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

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

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

\*\*\*

(3) Por outro lado, existe um outro detalhe que merece a nossa atenção, como a deliberação tomada em 31 de Outubro de 1999 pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, intitulada de «*Decisão Relativa ao Tratamento das Leis Previamente Vigentes em Macau do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional*» (adoptada em 31 de Outubro de 1999 pela Décima Segunda Sessão do Comité Permanente da Nona Legislatura da Assembleia Popular).

Versa a referida decisão o seguinte:

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

(…)

*De acordo com as disposições supracitadas, foi apreciada pela Décima Segunda Sessão do Comité Permanente da Nona Legislatura da Assembleia Popular Nacional a proposta da Comissão Preparatória da Região Administrativa Especial de Macau da*

<sup>62</sup> 中文行文經「公署」調整。

<sup>63</sup> 同上。

<sup>62</sup> A redacção em chinês foi reajustada pelo CCAC.

<sup>63</sup> *Idem.*

述規定，審議了全國人民代表大會澳門特別行政區籌備委員會關於澳門原有法律問題的建議，決定如下：

一、澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件，除同《基本法》抵觸者外，採用為澳門特別行政區法律。

二、列於本決定附件一的澳門原有法律抵觸《基本法》，不採用為澳門特別行政區法律。

三、列於本決定附件二的澳門原有法律抵觸《基本法》，不採用為澳門特別行政區法律，但澳門特別行政區在制定新的法律前，可按《基本法》規定的原則和參照原有做法處理有關事務。

四、列於本決定附件三的澳門原有法律中抵觸《基本法》的部分條款，不採用為澳門特別行政區法律。

五、採用為澳門特別行政區法律的澳門原有法律，自1999年12月20日起，在適用時，應作出必要的變更、適應、限制或例外，以符合中華人民共和國對澳門恢復行使主權後澳門的地位和《基本法》的有關規定。

(……)

附件三

澳門原有法律中下列法律、法令的部分條款抵觸《基本法》，不採用為澳門特別行政區法律：

(……)

3. 《市政區法律制度》(第24/88/M號法律)中體現市政機構具有政權性質的條款；

(……)」

(四) 上述內容後來成為澳門特別行政區在1999年12月20日通過的《回歸法》的內容(第1/1999號法律)。上引全國人大常委會決定並無界定「政權性質」這個概念。另外，《基本法》第95條及第96條亦分別規定：

「澳門特別行政區可設立非政權性的市政機構。市政機構受政府委托為居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務，並就有關上述事務向澳門特別行政區政府提供諮詢意見。」(第95條)

*Assembleia Popular Nacional relativa ao tratamento das leis previamente vigentes em Macau, tendo sido decidido que:*

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

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

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

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

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

(…)

ANEXO III

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

(…)

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

(…)»

(4) O conteúdo supracitado acabou por fazer **parte integrante da Lei de Reunificação da Região Administrativa Especial de Macau, aprovada em 20 de Dezembro de 1999** (Lei n.º 1/1999). A decisão adoptada pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional não apresenta nenhuma definição do conceito de «**poder político**». Por outro lado, os artigos 95.º e 96.º da Lei Básica estabelecem o seguinte:

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



「市政機構的職權和組成由法律規定。」（第96條）

為此，只有法律解釋者及適用者清楚這個概念後方能正確地執行第24/88/M號法律。

事實上，界定何謂「政權性質」或「政治職責」並非一件易事，有學者主張用一個形式標準，但亦有學者提出實質標準，甚至在某段歷史時期（例如19世紀的部分法國法學者）曾提出一個因應情況的「臨場標準」，他們認為：凡是涉及執行權（政府）同國會之間的關係或國家與外國之間的關係，皆屬於行使政權的行為及履行政治職責的體現。

但今日主流的學理皆認為應用一個實質標準界定何謂「政權行為」，即：凡履行政治職責而作出的行為皆為「政權行為」，例如：

- 外交；
- 國防；
- 國家安全；
- 體現憲政的行為<sup>64</sup>〔例如法律的頒佈、選舉、政府（狹意）內閣成員的任免〕；
- 依照法律大赦或特赦<sup>65</sup>，又或減輕刑罰；
- (……)

按照上文的分析，在澳門特別行政區成立後，市政機構的權力範圍不應包括下述幾點內容：

- (1) 選舉方面的決策權（但不影響市政機構在選舉過程中提供支援，這僅是執行的體現，而非決定選舉事宜）；
- (2) 制定具有外部效力的規章；

<sup>64</sup> 這裏所舉的例子（國防、外交、國家安全等行為）雖然屬政權或體現政權的行為，但並不表示不受法律規管，這類行為的多個方面（尤其是在程序方面）仍受相關法律規範。

<sup>65</sup> 《基本法》第50條第（十七）項規定：「澳門特別行政區行政長官行使下列職權：（……）；（十七）依法赦免或減輕刑事罪犯的刑罰；（……）」，至今澳門有權限機關仍未對此進行立法，故行政長官無條件執行這項職責。

«A competência e a constituição dos órgãos municipais são reguladas por lei.» (artigo 96.º)

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

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

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

- Diplomacia;
- Defesa nacional;
- Segurança nacional;
- Acto institucional<sup>64</sup> [por exemplo, promulgação das leis, eleições, nomeação dos membros do Governo (sentido restrito)];
- Concessão legal de amnistia, indulto<sup>65</sup> ou comutação da pena;
- (...)

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

- (1) Poder decisório nas eleições (sem prejuízo da prestação de apoio pelos órgãos municipais durante as eleições, ilustrando apenas a execução e não a decisão nos assuntos relacionados com as eleições);
- (2) Elaboração de regulamentos que produzam efeitos externos;

<sup>64</sup> Os exemplos aqui apresentados (diplomacia, defesa nacional, segurança nacional, etc.) apesar de ilustrarem o exercício do poder político, não estão à margem da respectiva regulamentação jurídica, ou seja os referidos actos, nas suas várias vertentes (especialmente em questões relacionadas com procedimentos), ficam vinculados à legislação que o regulamenta.

<sup>65</sup> De acordo com a disposição da alínea 17) do artigo 50.º da Lei Básica, «*Compete ao Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau (...); 17) Indultar pessoas condenadas por infracções criminais ou comutar as suas penas, nos termos da lei; (...)*». O organismo competente não legislou, até à presente data, sobre esta matéria, pelo que, não estão reunidas as condições para o exercício da respectiva competência por parte do Chefe do Executivo.

(3) 制定改變市政機構本身地位、性質及權力架構的規則；

(4) 在對外關係上（例如訂立協議或合作項目等）涉及政治性質的事宜；

(5) 《基本法》明確規定由其他機關管理的事宜或其他機關所享有的權力（例如土地的歸屬、使用及收益權），但法律另有規定則除外（前提是不違反《基本法》）。

**為此，在澳門特別行政區成立後，在適用第24/88/M號法律時須配合《基本法》及《回歸法》的相關規定。**

我們再舉另一例子看看。

上引法律第6條規定：

「第六條  
(獨立原則)

市政機構在其職權範圍內是獨立的，其議決只可透過法律規定的方式方能被停止、更改、撤銷或作廢。」

這條條文基本上取材自葡萄牙的市政法律制度。

a) 例如3月29日第100/84號法令（葡萄牙）第75條，其行文與上引第24/88/M號法律完全一樣。

b) 後來新的法律——9月18日第169/99號法律（葡萄牙）第81條亦保留相同的條文<sup>66</sup>。

但需留意幾點：

(1) 葡萄牙在憲法的層面上保證市政機構的自治性，藉此落實權力分散原則；

(2) 所以在普通法的層面上，立法者亦強調市政機構在行使權限時的獨立保障；

(3) 在澳門特別行政區成立後，這個「權限獨立原則」實際作用不大，因為行政法的「權限法定原則」及「合法性原則」已確保了相同的後果：行政機構據位人的權責由法律及法規規定，不得由人為或個人意志予以變更。

(3) Elaboração de regimentos que alterem o estatuto, a natureza e a estrutura do poder dos órgãos municipais;

(4) Relações externas que envolvam assuntos de natureza política (como por exemplo o estabelecimento de acordos ou projectos de cooperação);

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

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

Vejamus um outro exemplo.

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

«Artigo 6.º

(Princípio da independência)

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

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

a) A título de exemplo, o artigo 75.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março (Portugal) tem a mesma redacção do artigo atrás citado da Lei n.º 24/88/M.

b) A lei posterior — Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (Portugal), mantém a mesma redacção no seu artigo 81.º<sup>66</sup>

Não obstante, são de salientar os seguintes pontos:

(1) Em Portugal, a autonomia dos órgãos municipais é assegurada a nível constitucional, por forma a que seja cumprido o princípio da descentralização dos poderes;

(2) Portanto, a nível do Direito Comum, o legislador também põe em destaque a garantia da independência dos órgãos municipais no exercício das suas competências;

(3) Após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, o princípio da independência em termos de competências tem pouco valor prático, uma vez que o princípio da legalidade da competência e o princípio da legalidade do Direito Administrativo produzem efeitos idênticos: as competências e responsabilidades dos titulares dos órgãos administrativos são determinadas por diplomas legais, não podendo ser alteradas por vontade daqueles.

<sup>66</sup> 在這裏，「公署」只引述1999年至2001年間在葡萄牙生效的部分市政法律。

<sup>66</sup> Aqui o CCAC cita apenas uma parte da legislação autárquica que vigorou em Portugal durante o período compreendido entre 1999 e 2001.

是故，《行政程序法典》第31條規定：

「一、權限係由法律或規章規定，不可放棄且不可轉讓，但不影響有關授權及代之規定之適用。

二、所有以放棄擁有或放棄行使賦予行政機關之權限為標的之行為或合同，均屬無效，但不影響授權及類似情況。」

(4) 另外，設立「民政總署」的12月17日第17/2001號法律及規範其組織及運作的12月18日第32/2001號行政法規均無再保留上引的「權限獨立原則」，由此可知，澳門法律體系與葡萄牙法律體系在對市政制度的發展定位上並非完全一致，主要是因為憲政制度並不一樣。

\*\*\*

另外，所謂的權限獨立原則，這裏是指：

(1) 內部獨立：市政議會及市政執行委員會彼此間獨立，互不隸屬，各自按其本身的規則運作，無從屬關係，但不影響法律確立的監管關係。

(2) 對外獨立：這點乃源自合法性原則的本質，兩個市政機關按其職責及權限執行職務，但無損立法者在法律上所定的監察機制，而設定監督實體及賦予其相應的權限就為一例。

為此，10月3日第24/88/M號法律第46條及第47條就確立監督實體對市政機關的監督權（關於這一點後文將詳述），故這個獨立原則並不表示兩個市政機關處於完全不受過問的狀態，或處於無人可管的狀態。

(3) 此外，《基本法》第95條規定：

「澳門特別行政區可設立非政權性的市政機構。市政機構受政府委托為居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務，並就有關上述事務向澳門特別行政區政府提供諮詢意見。」

由此可知，在澳門法律體系內，市政機構的權力被收窄，而非如葡萄牙般在憲法層面上確立其廣泛的自治權。所以，第24/88/M號法律的所謂「獨立」，嚴格言之，應為「自治」，按照上引條文的內容，在澳門特別行政區成立後更屬於一種受政府委託而履行職責的情況。

\*\*\*

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

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

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

(4) A par disso, o princípio da independência em termos de competências deixou de estar previsto na Lei n.º 17/2001, de 17 de Dezembro e no Regulamento Administrativo n.º 32/2001, de 18 de Dezembro, que regula a organização e o funcionamento do IACM. Daí se verificar que o posicionamento do sistema municipal nos ordenamentos jurídicos de Macau e de Portugal não é totalmente coincidente, o que se deve principalmente à diferença existente no respectivo sistema constitucional.

\*\*\*

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

(1) Independência interna: A Assembleia Municipal e a Câmara Municipal são órgãos independentes e cada um tem as suas próprias regras de funcionamento, não existindo entre si uma relação de subordinação, sem prejuízo, no entanto, da relação de fiscalização estabelecida por lei.

(2) Independência externa: Esta tem origem no princípio da legalidade. Os dois órgãos municipais exercem as suas funções de acordo com as suas atribuições e competências, sem prejuízo do mecanismo de fiscalização definido pelo legislador, atribuído nomeadamente a uma entidade tutelar.

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

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

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

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

\*\*\*

## 二、規管墓地的法規

(一) 關於市政墳場及墓地的事宜，過去一段長時間受陳舊的市政條例及訓令規範，其中包括：

- (1) 經1961年7月5日市議會通過的《市政墳場規章》；
- (2) 1961年8月5日第6780號訓令。

上述規章一直生效至2003年12月31日，因為自2004年1月1日起第37/2003號行政法規《墳場管理、運作及監管規章》開始生效（在2003年11月24日《澳門特別行政區公報》上公布），上引1961年的法例正式被廢止。

(二) . 在墓地管理方面，10月3日第24/88/M號法律第29條第6款規定：

「六、市政執行委員會還有如下職權：

- a) 按照現行法例，發牌予流動車輛，檢查機動車輛和發給駕駛執照；
- b) 進行修理和維持橫、直置的信號系統和都市設施；
- c) 批給市立墳場的土地，作為墓室和永久墓穴<sup>67</sup>；
- d) 墓室、陵墓或在市立墳場內的其他設施，倘其所有人不詳，按照一般法律的規定和限期，經刊登有關公告後，或所有人在收到司法通傳後，明顯表示對維修將永遠不理者，則宣告收歸市有；
- e) 設立和管理市立墳場與公共焚化場；
- f) 對私人墳場進行稽查；
- g) 檢校及稽查度量衡；
- h) 按法律規定發給其他准照；
- i) 執行由法律或市政議會決議所授予的權力。」

另外，同一法律第30條規定：

「一、市政執行委員會得將其部分權限授予主席，但上條第一款j) 項首部分，n) ，p) ，q) ，r) 項及第二款所規定之事項不在此限<sup>68</sup>。

## 2. Os diplomas que regulamentam as sepulturas

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

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

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

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

### «6. Compete ainda à Câmara Municipal:

- a) *Licenciar a circulação de veículos, inspeccionar as viaturas automóveis e conceder licenças de condução, nos termos da legislação em vigor;*
- b) *Proceder à reparação e manutenção da sinalização horizontal e vertical, e do mobiliário urbano;*
- c) *Conceder terrenos nos cemitérios municipais para jazigos e sepulturas perpétuas*<sup>67</sup>;
- d) *Declarar prescritos a favor dos municípios, nos termos e prazos fixados na lei geral e após publicação de avisos, os jazigos, mausoléus ou outras obras instaladas nos cemitérios municipais, quando não sejam conhecidos os seus proprietários ou relativamente aos quais se mostre que, após notificação judicial se mantém de forma inequívoca e duradoira, desinteresse na sua conservação e manutenção;*
- e) *Criar e administrar cemitérios municipais e crematórios públicos;*
- f) *Efectuar a fiscalização dos cemitérios privados;*
- g) *Aferir e fiscalizar pesos e medidas;*
- h) *Conceder outras licenças de acordo com a lei;*
- i) *Exercer os demais poderes conferidos por lei ou por deliberação da Assembleia Municipal.*»

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

«1. *Salvo quanto às matérias previstas nas alíneas j), 1.ª parte, n), p), q) e r) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo anterior, pode a Câmara Municipal delegar a sua competência no presidente*<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> 著重號由「公署」加上。

<sup>68</sup> 本條文第1款及第2款經7月5日第4/93/M號法令修改。

<sup>67</sup> O sublinhado é do CCAC.

<sup>68</sup> Os n.ºs 1 e 2 do presente artigo foram alterados pelo Decreto-Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho.

二、經主席建議，由執行委員會通過後，授予主席之權限，得轉授予副主席，任何市政委員<sup>69</sup>或市政廳領導層及主管人員<sup>70</sup>。

三、市政執行委員會得隨時終止授權或收回已授職權<sup>71</sup>。

四、按照法律關於由授權人撤消行為的規定，經利用授權或轉權所作出的行為，得由授權人撤銷之。

五、對於由主席，副主席，市政委員或市政廳領導及主管人員或所授予或轉予職權而作出的決定，得向有關機構的大會上訴，且不妨礙司法上訴。

六、向市政執行委員會大會的上訴，得以該決定的不合法，不合時宜或不適當為理由，而市政執行委員會在接受投訴後，最遲將在隨後的第二次會議內審議。」

(三) 按照上引條文的規定，市政執行委員會可透過授權機制將權力下放。詳情可簡述為：

2. **A competência delegada no presidente pode ser subdelegada no vice-presidente, nos vereadores<sup>69</sup> ou no pessoal de direcção e chefia do município, mediante proposta do presidente aprovada pela Câmara<sup>70</sup>.**

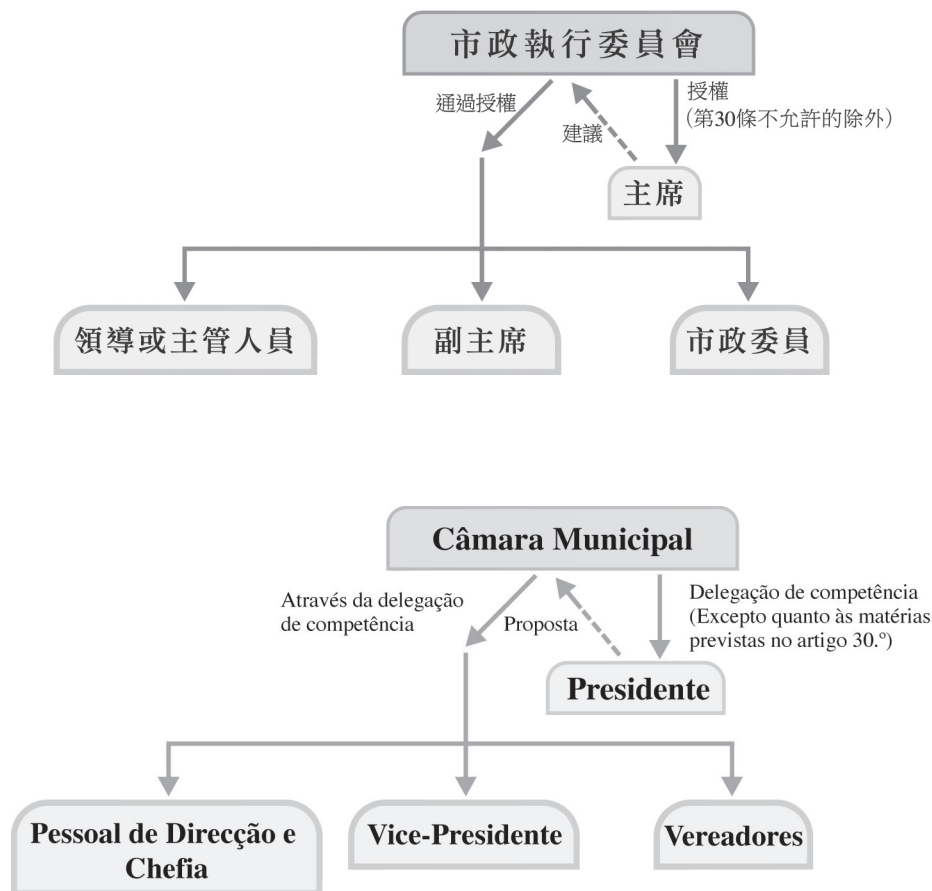
3. **A Câmara Municipal pode, a todo o tempo, fazer cessar a delegação ou avocar as competências delegadas<sup>71</sup>.**

4. Os actos praticados no uso de delegação ou subdelegação são revogáveis pelo delegante nos termos previstos na lei para a revogação do acto pelo autor.

5. Das decisões tomadas pelo presidente, vice-presidente, vereadores ou pessoal de direcção e chefia do município, no uso de poderes que neles estejam delegados ou subdelegados, cabe recurso para o plenário do órgão, sem prejuízo de recurso contencioso.

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

3. De acordo com o artigo acima referido, a Câmara Municipal pode subdelegar as suas competências nos termos representados no quadro seguinte:



<sup>69</sup> 這裏是指市政執行委員會的委員，葡文為vereadores。

<sup>70</sup> 著重號由「公署」加上。

<sup>71</sup> 同上。

<sup>69</sup> Os vereadores designam, em português, os membros da Câmara Municipal.

<sup>70</sup> O sublinhado é do CCAC.

<sup>71</sup> Idem.

(四) 事實上，按照文件記錄，當年的市政執行委員會在 1997 年 8 月 1 日舉行的會議上就決議將 10 月 3 日第 24/88/M 號法律第 29 條所述的權限授予其主席（但第 30 條第 1 款所定之限制除外）。

由此可知，原屬市政執行委員會的大部分權限已授予主席，其中包括墓地的批給權。

下文我們將詳細分析這種授權情況與行政、財政暨財產常設委員會、還有市政執行委員會之間的關係及所產生的問題。

\*\*\*

### 三、行政、財政暨財產常設委員會所通過的內部規章及引發的問題

(一) 在澳門特別行政區成立之時，按照當時的安排，所有市政議員如欲過渡繼續擔任市政議員的職務，需簽署聲明書及經行政長官確認。為此，行政長官在 12 月 20 日頒布第 6/1999 號行政命令確認全體市政議員的資格，有關內容如下：

#### 「第一條

臨時澳門市政議會成員的委任

一、委任 José Luís Sales Marques (麥健智)、劉仕堯、António Manuel dos Santos (山度士) 為臨時澳門市政議會成員。

二、委任 José Luís Sales Marques (麥健智) 為臨時澳門市政執行委員會主席，António Manuel dos Santos (山度士) 為全職委員。

(……)

#### 第三條

確認

澳門原市政機構中，由選舉產生的市政議員和市政執委會委員，業已書面答覆行政長官，同意成為澳門特別行政區臨時性市政機構中相應機構的成員。茲予確認。

(一) 臨時澳門市政會議員：

溫泉、梁慶球、周亦強、區錦新、黃樹森；李康、姚汝祥、冼志耀（代表慈善、文化、教育及體育利益）；何玉棠、

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

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

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

\*\*\*

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

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

#### «Artigo 1.º

*Nomeação de membros da Assembleia Municipal de Macau Provisória*

1. São nomeados membros da Assembleia Municipal de Macau Provisória, José Luís Sales Marques, Lau Si Io e António Manuel dos Santos.

2. São nomeados José Luís Sales Marques e António Manuel dos Santos, respectivamente, Presidente e Vereador a tempo inteiro da Câmara Municipal de Macau Provisória.

(...)

#### Artigo 3.º

*Confirmação*

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

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

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

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

唐堅謀（代表僱主、勞工及專業利益）；其中溫泉、李康為臨時澳門市政執行委員會非全職委員；

(……)

第四條  
任期

臨時性市政機構的上述成員的任期均不得超過二零零一年十二月三十一日。

(……) 」

(二) 按照上述的名單，「前臨市局」的市政議會由13名委員組成。

(三) 資料顯示：「前臨市局」成立後，市政議會的內部架構及運作模式基本上維持不變，即在內部分工上繼續以委員會方式運作。澳門市議會第6/97號會議記錄（平常會議）載有下述的內容：

「澳門市議會第六 / 九七號會議錄

(平常會議)

地點：澳門市政廳禮堂

日期：一九九七年八月五日

開始時間：上午十時

散會時間：上午十二時

出席者：主席：麥健智

秘書長：姚汝祥

議員：蕭衛山

何玉棠

梁慶球

區錦新

周亦強

李康

冼志耀

黃樹森

(……)

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

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

(…)

*Artigo 4.º*

*Mandato*

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

(…)»

(2) Sabe-se assim, tendo em conta a lista supracitada, que a Assembleia Municipal da ex-Câmara Provisória era constituída, na altura, por treze membros.

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

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

(SESSÃO ORDINÁRIA)

LOCAL: Salão Nobre do Leal Senado de Macau

DATA: 5 de Agosto de 1997

INÍCIO: 10H00

ENCERRAMENTO: 12H00

PRESENTES: Presidente: José Luís de Sales Marques

Secretário: Iu Iu Cheong

Membros: António Sio

*Ho Iok Tong*

*Leong Heng Kao*

*Au Kam San*

*Chao Iek Keong*

*Lei Hong*

*Sin Chi Yiu*

*Wong Su Sam*

(…)

## 第2點——常設委員會

主席提交了8個組成常設委員會的建議。委員會的工作對市政廳既定目標的正確執行是很有用及重要：

行政、物業暨財政委員會<sup>72</sup>

召集人：姚汝祥

委員：李康

冼志耀

區錦新

城市建設暨工程委員會

召集人：黃樹森

委員：李康

梁慶球

何玉棠

街市暨流動小販委員會

召集人：唐堅謀

委員：溫泉

冼志耀

周亦強

城市清潔暨公共衛生委員會

召集人：梁慶球

委員：溫泉

唐堅謀

區錦新

環保暨綠化委員會

召集人：周亦強

委員：李康

唐堅謀

姚汝祥

文化暨藝術委員會

召集人：何玉棠

委員：溫泉

黃樹森

周亦強

## PONTO 2 — COMISSÕES PERMANENTES

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

Comissão para a Administração, Património e Finanças<sup>72</sup>

Coordenador: Iu Iu Cheong

Vogais: Lei Hong

Sin Chi Yiu

Au Kam San

Comissão para o Urbanismo e Construção

Coordenador: Wong Su Sam

Vogais: Lei Hong

Leong Heng Kao

Ho Ioc Tong

Comissão para os Mercados e Venda Ambulante

Coordenador: Tong Kin Mao

Vogais: Wan Chun

Sin Chi Yiu

Chao Iek Keong

Comissão para a Salubridade Pública e Saneamento Básico

Coordenador: Leong Heng Kao

Vogais: Wan Chun

Tong Kin Mao

Au Kam San

Comissão para o Meio Ambiente e Zonas Verdes

Coordenador: Chao Iek Keong

Vogais: Lei Hong

Tong Kin Mao

Iu Iu Cheong

Comissão para a Arte e Cultura

Coordenador: Ho Ioc Tong

Vogais: Wan Chun

Wong Su Sam

Chao Iec Keong

<sup>72</sup> 該委員會的原名稱為葡語，正確的中文翻譯應為「行政、財產暨財政委員會」。

<sup>72</sup> A respectiva Comissão tinha originalmente adoptado a denominação em português, pelo que a tradução em chinês deve ser «行政、財產暨財政委員會» em vez de «行政、物業暨財政委員會», sem prejuízo da versão em português «Comissão para a Administração, Património e Finanças».



城市康樂暨體育委員會

召集人：區錦新

委員：李康

何玉堂

黃樹森

交通暨運輸委員會

召集人：冼志耀

委員：溫泉

梁慶球

姚汝祥

這些委員會將會在得到市議會同意其組成後開始運作，而除了非全職委員外的每個議員均為其中一委員會的召集人以及其他委員會的成員。非全職委員雖然並非委員會的召集人，但將成為其中4個委員會的成員。

本建議在提交後獲得一致通過（10票）。

（……）」

（四）後來市政議會將「行政、物業暨財政委員會」改為「行政、財政暨財產常設委員會」，但在上引會議上並無明確訂定這個委員會的具體權限<sup>73</sup>。

（五）此外，在1997年8月25日召開的另一次市政議會上通過一份名為《市政議會規程》的文件，該《規程》第9條規定：

“Artigo 9.º

(Competências e apoio administrativo)

1. As Comissões da Assembleia Municipal, no âmbito das áreas por que sejam responsáveis, podem desenvolver todas as acções necessárias ao seu bom funcionamento, sem prejuízo do disposto no artigo seguinte.

【中文意思：

第九條

（權限與行政支援）

1. 在不妨礙下條規定之情況下，市政議會各委員會在其負責的範圍內可開展使其良好運作的一切活動。

<sup>73</sup> 故只能從其名稱粗略估計其活動範圍。

Comissão para o Desporto e Recreio

Coordenador: Au Kam San

Vogais: Lei Hong

Ho Ioc Tong

Wong Su Sam

Comissão para a Viação e Transportes

Coordenador: Sin Chi Yiu

Vogais: Wan Chun

Leong Heng Kao

Iu Iu Cheong

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

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

（…）»

(4) A denominação da «Comissão para a Administração, Património e Finanças» foi posteriormente alterada para «**Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial**» pela Assembleia Municipal. **Todavia, as competências concretas desta comissão não foram definidas expressamente na sessão acima referida**<sup>73</sup>.

(5) Por outro lado, um documento intitulado «Regime da Assembleia Municipal» foi aprovado numa outra sessão da Assembleia Municipal, convocada em 25 de Agosto de 1997. Estipula-se no artigo 9.º deste Regime o seguinte:

«Artigo 9.º

(Competências e apoio administrativo)

1. As Comissões da Assembleia Municipal, no âmbito das áreas por que sejam responsáveis, podem desenvolver todas as acções necessárias ao seu bom funcionamento, sem prejuízo do disposto no artigo seguinte.

<sup>73</sup> Apenas pode ser deduzido, pela sua denominação, o âmbito das respectivas actividades.

2. *Compete ao Coordenador de cada Comissão:*

a) *Convocar e dirigir as respectivas reuniões, coordenando o trabalho dos restantes membros;*

b) *Providenciar pela apresentação de um Relatório trimestral à Assembleia Municipal, dando conta da actividade desenvolvida.*

3. *O suporte administrativo às Comissões é feito pelo Gabinete de Apoio aos Órgãos Municipais, sem prejuízo da colaboração devida pelos restantes Serviços Municipais.*”

2. 各委員會協調員有權限：

a) 召集及主持有關會議，並協調其他成員的工作；

b) 促使向市政議會提交季度報告，介紹所開展的工作。

3. 由市政機構輔助辦公室向各委員會提供行政支援，但不妨礙其他市政機關所提供的合作。】

同樣地，上引條文並無清楚界定每個委員會的權限，僅籠統地說明各委員會可開展所需的工作。

甚至連前市政執行委員會主席在 2011 年 4 月 26 日向「公署」人員作陳述時亦表示：

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

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

【中文大意：

行政、財政暨財產常設委員會乃一個臨時專責委員會，由市政議會倡設，為不同領域設立各個委員會，作為諮詢組織及協助就相關領域的事務作出決定。

在審定各請求時從無收到外來的指示或建議，因為市政廳是一個自治實體，其決定在「行政暨公職局」的協助下呈監督實體認可。】

到底這個常設委員會屬市政議會的單位？還是屬市政執行委員會的單位？文件顯示應屬於前者。

2. *Compete ao Coordenador de cada Comissão:*

a) *convocar e dirigir as respectivas reuniões, coordenando o trabalho dos restantes membros;*

b) *Providenciar pela apresentação de um Relatório trimestral à Assembleia Municipal, dando conta da actividade desenvolvida.*

3. *O suporte administrativo às Comissões é feito pelo Gabinete de Apoio aos Órgãos Municipais, sem prejuízo da colaboração devida pelos restantes Serviços Municipais.»*

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

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

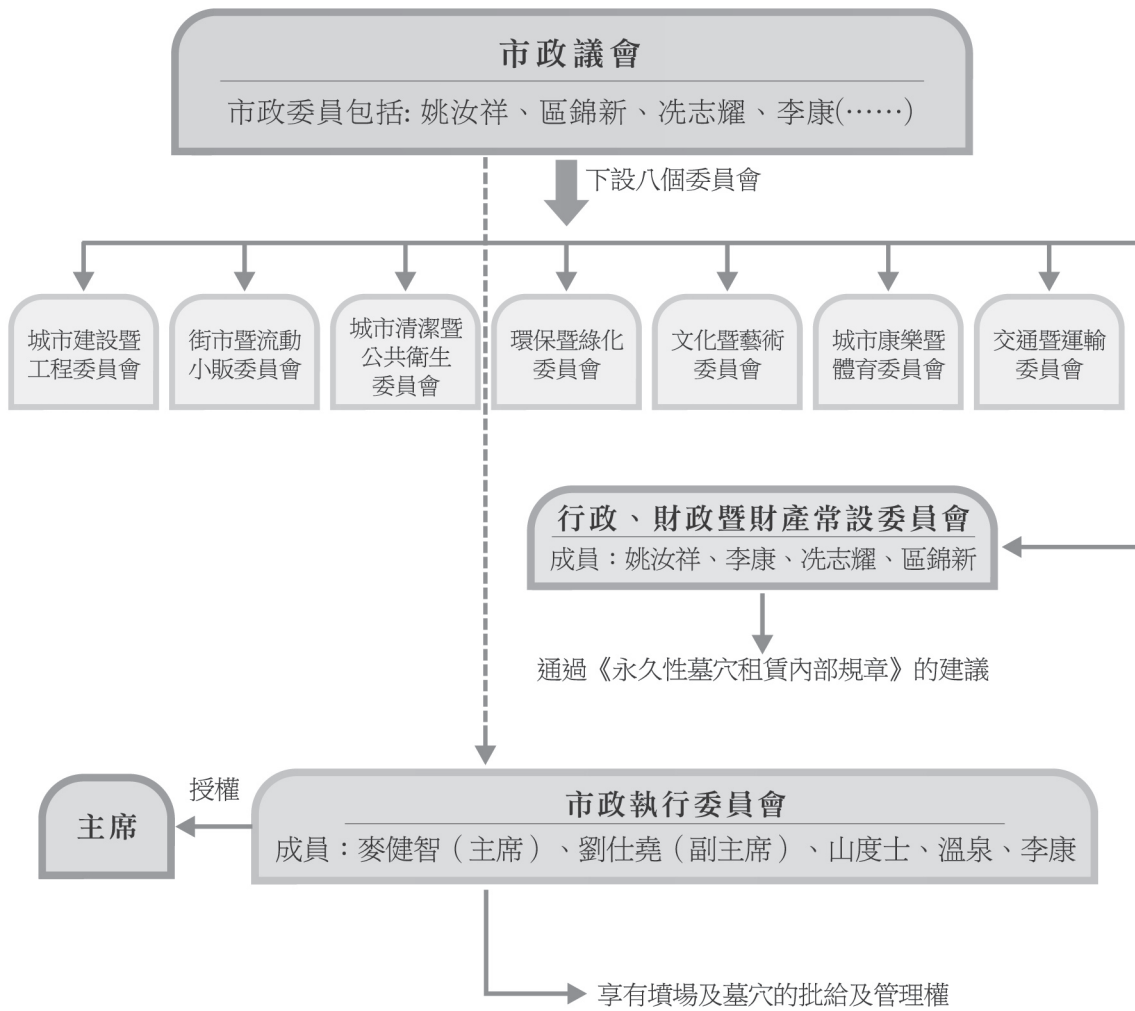
«A ‘Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial’ é uma Comissão ad hoc, e constituída com inspiração na Assembleia Geral, criando Comissões para diferentes áreas, como organizações para consultas e apoio à decisão relativo a sua área.

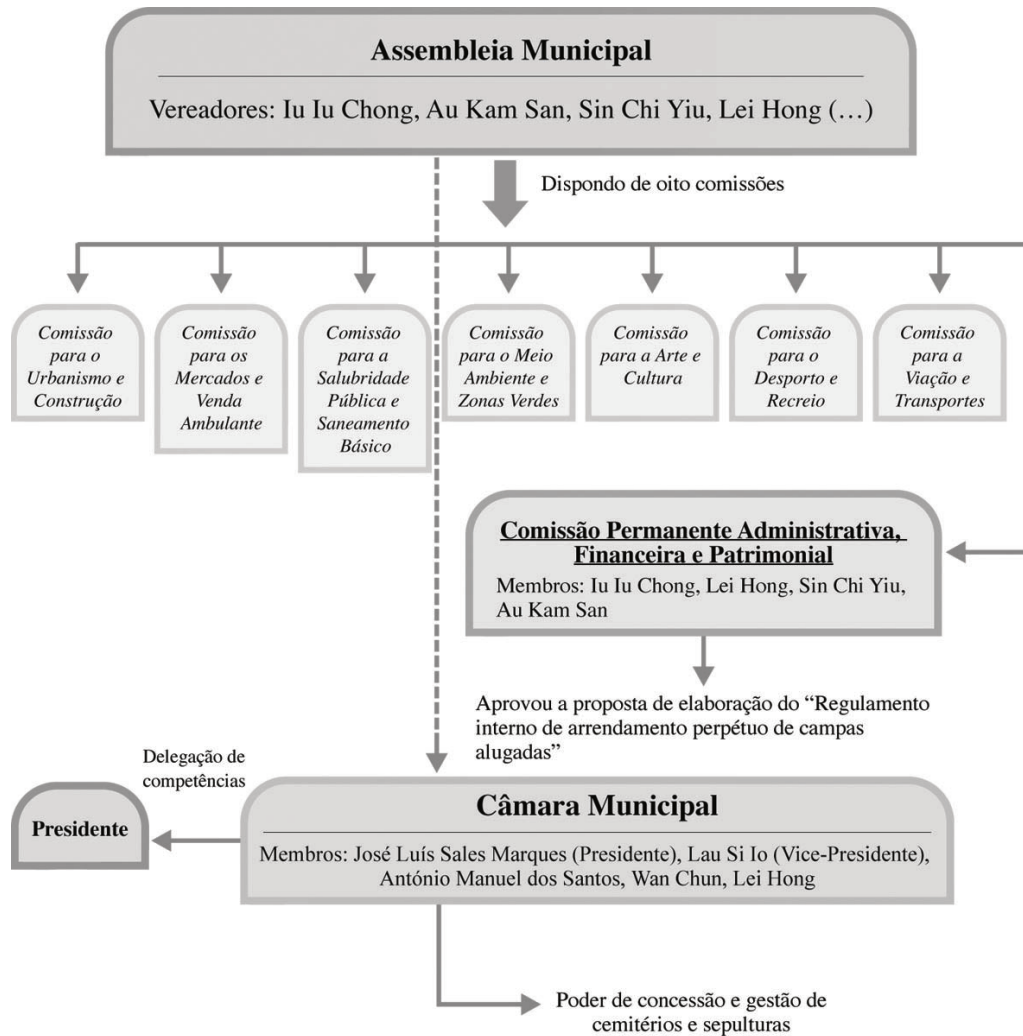
*Na apreciação dos pedidos nunca chegou a receber ordens ou sugestões externas, porque a Câmara é uma entidade autónoma e as decisões são homologadas pela Tutela com apoio dos SAFP.»*

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

我們可以用下列圖表簡述各機關及人員間的關係：

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





在此值得指出一點：行政、財政暨財產常設委員會的成員並非市政執行委員會的委員，僅一名成員是身兼兩職。

(六) 為此，我們的結論就是：這些委員會所討論及通過的文件或決議僅具建議性質，因為：

(1) 並非由市政議會全體委員討論及表決通過（只由四名委員通過，根本不符合大多數比例的規定）<sup>74</sup>；

(2) 市政執行委員會已將其大部分權限授予主席，故行政、財政暨財產常設委員會的決議對市政執行委員會主席而言，僅為一項參考性的意見；

<sup>74</sup> 10月3日第24/88/M號法律第9條規定：

「一、倘實際擔任職務成員的多數於原定開會時間後一小時內不到場時，市政機構的大會會議不得舉行。

二、倘定期召開的市政機構大會會議因法定人數不足而不能舉行時，其主席將訂出新大會會議的舉行日期和時間。

三、倘第二次召開的大會會議的法定人數仍不足時，則由到場成員舉行市政機構會議，以便對日常的管理事務作出決定。

四、對因法定人數不足而不能舉行的大會會議，須進行出席者和缺席者的紀錄及會議錄的編制。」

Um outro ponto que merece a nossa atenção, **está relacionado com o facto de apenas um dos membros que compõe a Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial exercer, na altura, a função de vereador na Câmara Municipal.**

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

**1) Não foram discutidos ou deliberados por votação em plenário da Assembleia Municipal (foram apenas aprovados por 4 membros sem se ter atingido o quorum necessário)**<sup>74</sup>;

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

<sup>74</sup> Nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro:

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

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

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

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

(3) 不可能在將權限授予市政執行委員會主席之餘，同時又將之授予行政、財政暨財產常設委員會，這一做法既不合邏輯，亦不合法。

(七) 行政、財政暨財產常設委員會曾於2001年12月13日(星期四)中午12時召開會議，出席的成員有：姚汝祥、冼志耀、區錦新及李康，列席者有：全職委員山度士工程師及「前臨市局」副局長李思豪工程師。

(八) 當時的會議記錄載有下述內容：

「決議：

1. 每年設定十個名額，作永久性租賃用途的墓穴。
2. 申請人必須為安葬者的直系親屬及所申請的地段必須為安葬者同一墓穴地段。
3. 使用權為一次性，即原安葬者起骨並遷離該墓穴後其使用權則歸還本局。
4. 永久性租賃墓穴的費用為澳門幣五萬圓，可在同一墓穴加葬配偶骨殖，而不另收費用<sup>75</sup>。
5. 以前所批給之永久墓穴，均不屬於此範圍。
6. 根據第一項的條件，年終時，倘申請者超過設定之名額，則以抽籤形式決定獲得批准的申請者<sup>76</sup>。
7. 抽籤後，不中籤者可在五年安葬期內多次提出申請，五年安葬期過後仍不中籤者，一律視為不獲批准的申請，且必須於60天內，按照市政墳場條例辦理起骨殖的事宜。

四名委員簽字作實(見原文)。」

(九) 「前臨市局」將這份文件稱為《**永久性墓穴租賃內部規章**》。

(十) 首先我們先看看關於規章的一些基本概念。所謂規章，乃指由行政當局發出、具有抽象性及普遍性的書面規範，一般受制於法律規範及以後者為基礎而制定。

而所謂普遍性及抽象性乃指有關規範適用於不特定的相對人及某一類的狀況，而非為某個具體人員而制定。

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

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

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

«*Deliberação:*

1. *Admissão de 10 (dez) pedidos de arrendamento perpétuo de sepulturas por ano.*

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

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

4. *O valor da renda perpétua é fixado em MOP\$50,000.00, com direito de juntar as ossadas do cônjuge do defunto na mesma cova, sem encargo adicional*<sup>75</sup>.

5. *As presentes condições não são aplicáveis às sepulturas perpétuas concedidas anteriormente.*

6. *Caso, no fim do ano, o número de pedidos exceda o máximo estabelecido no ponto 1, será efectuado sorteio para determinar o deferimento dos respectivos pedidos*<sup>76</sup>.

7. *Após o sorteio supramencionado, todos os familiares cujos pedidos não foram atendidos, poderão candidatar-se, nos anos seguintes, durante a vigência do prazo do enterro de 5 anos. Após este prazo, se ainda não tiverem conseguido arrendar as campas pretendidas, são automaticamente dados como indeferidos e, em prazo de 60 dias, deverão os familiares requerer as respectivas exumações, conforme as posturas municipais em vigor.*

*Assinatura dos quatro vogais (vide o original).»*

(9) A ex-Câmara Provisória adoptou para este documento a denominação de «**Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas**».

(10) Vejamos então algumas noções gerais sobre regulamentos internos. Regulamentos são normas escritas, gerais e abstractas, emanadas por autoridades administrativas que se regem normalmente pela norma jurídica que serve, por sua vez, como base legal, para o estabelecimento das tais normas.

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

<sup>75</sup> 著重號由「公署」加上。

<sup>76</sup> 同上。

<sup>75</sup> O sublinhado é do CCAC.

<sup>76</sup> *Idem.*

(十一) 事實上，內部規章是一個頗具爭議的概念，在某些狀況下難以界定其屬於「真正」的內部規範或「假象」的內部規範。但主流的學理基本上認為：內部規章僅規管行政機關的內部單位，僅在行政組織的內部關係上有約束力，規範其運作及人員的職務範圍。從另一角度言之，內部規章<sup>77</sup>應以規範「權力特別關係」(*relações especiais de poder*)為主，而不觸及「權力一般關係」(*relações gerais de poder*)<sup>78</sup>。

(十二) 「權力特別關係」是指基於某種理由(例如：受聘，獲准加入一個官方組織而成為其中一員)，某個人相對於行政當局而言，處於一種特別的狀態，故在享受一系列權利之餘，亦須遵守一系列特別義務，例如公務人員、公共服務的使用人、公立學校的學生等。

(十三) 「權力一般關係」是指行政當局與一般市民或公眾所建立的關係，公眾無特殊身份，故行政當局亦不享有任何特權，其不能向公眾施加特別的義務<sup>79</sup>。

(十四) 按照上述的論點，再結合上引《永久性墓穴租賃內部規章》的內容，不難發現，其內容同市政機關的組織及運作關係不大，相反，同市政機構履行其部分職責有關，同時觸及同市民的一般關係，故明顯已大大超出所謂「內部關係」這個範疇。

(十五) 一如上文所述，行政、財政暨財產常設委員會僅是市政議會轄下的一個內部單位(因分工而產生)，在正常情況下它不能完全代表市政議會，更不能代表市政執行委員會履行職責(因為這個委員會掌管墓地事宜)，單純在人數上兩者已不同：市政議會有13名成員，而行政、財政暨財產常設委員會則只有4名委員。

\*\*\*

#### 四、市政執行委員會的「快速」決議

(一) 一如上文所述，「前臨市局」行政、財政暨財產常設委員會於2001年12月13日召開會議後，市政執行委員會隨即於12月14日亦舉行會議，出席的成員有：麥健智(主席)、劉

<sup>77</sup> 關於行政規章的問題，可參閱由Jorge Abreu著之《關於行政規章及合法性原則》一書，出版社Almedina，1987，第95頁及續後。

<sup>78</sup> 見上引作品，第111頁。

<sup>79</sup> 關於這一部分的內容，亦可參閱《行政法專集》一書，澳門大學法學院出版，2008年，第214頁及續後。

(11) Na verdade, o conceito de regulamento interno é bastante controverso. É difícil, em certas circunstâncias, distinguir os regulamentos internos «genuínos» dos «aparentes». Mas, de acordo com a doutrina predominante: os regulamentos internos servem apenas a função de regular o funcionamento dos órgãos internos dos respectivos serviços administrativos e só são vinculativos perante relações internas dentro de determinada estrutura administrativa, regulando a sua actividade ou funcionamento, e determinando as funções dos seus agentes. Portanto, numa outra perspectiva, os regulamentos internos<sup>77</sup> devem ter como prioridade regular as «relações especiais de poder» e não as «relações gerais de poder»<sup>78</sup>.

(12) «Relações especiais de poder» são as relações entre a Administração e determinada pessoa (como por ex. pessoa que veio a ser recrutada ou que foi admitida como membro de uma organização governamental) que se encontra numa situação especial, que para além do conjunto de direitos que goza, está sujeito ao cumprimento de determinados deveres, citando como exemplo os funcionários públicos, utentes de serviços públicos, alunos de escolas públicas, etc.

(13) «Relações gerais de poder» são as relações normalmente estabelecidas entre a Administração e os cidadãos ou o público. Neste contexto, o público não possui qualquer estatuto especial, e a Administração não tem também quaisquer prerrogativas, não podendo impor deveres especiais ao público<sup>79</sup>.

(14) Tendo em conta os fundamentos acima mencionados e o teor do Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas, não é difícil perceber que este não se destina a regulamentar a organização e o funcionamento dos órgãos municipais, mas sim algumas das suas atribuições, que exigem um relacionamento geral com os cidadãos, o que, ultrapassa, evidentemente, o conceito de relações internas.

(15) Tal como referido anteriormente, a Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial constitui apenas um órgão interno dependente da Assembleia Municipal (criado por necessidades de distribuição de tarefas), não podendo, em situação normal, representar a Assembleia Municipal ou exercer as competências da Câmara Municipal (uma vez que esta comissão é responsável pelos assuntos relacionados com as sepulturas), até porque a sua composição é totalmente diferente: a Assembleia Municipal é composta por 13 membros e a Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial, por 4.

\*\*\*

#### 4. Deliberação tomada de forma precipitada pela Câmara Municipal

(1) Após a reunião da Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial, datada de 13 de Dezembro de 2001, a Câmara Municipal reuniu-se de imediato no dia seguinte, a 14

<sup>77</sup> Em relação à questão dos regulamentos administrativos, consultar *Sobre os Regulamentos Administrativos e o Princípio da Legalidade* de Jorge Abreu, Almedina, 1987, páginas 95 e ss.

<sup>78</sup> Vide a obra atrás citada, página 111.

<sup>79</sup> Relativamente a esta matéria, veja-se *Textos de Direito Administrativo*, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, Edição 2008, páginas 214 e ss.

仕堯（副主席）、山度士（市政委員）、溫泉（市政委員）及李康（市政委員），當時的會議錄（第49/2001號會議錄）載明：

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

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

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

*Depois de ouvida a Comissão Permanente de Administração, Património e Finanças (Reunião no. 006/CPAPF/2001), A Câmara Municipal de Macau Provisória deliberou aprovar as seguintes condições para valer como regulamento interno, a fim de regular o Arrendamento Perpétuo das campas alugadas nos Cemitérios Municipais de Macau:*

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

【中文大意：

**11. 《永久性墓穴租賃內部規章》草案**

在2000年至2001年間收到請求批給下述永久墓地的申請：SM-2-xxxx, SM-1-xxxx, SM-1-xxxx, SM-1-xxxx, SM-1-xxxx, SM-1-xxxx, SM-1-xxxx 及 SM-2-xxxx。

1961年的《墳場規章》第25條規定出售永久墓地的可能性<sup>80</sup>。然而，在此應指出的是，聖味基舊西洋墳場現存供租賃的墓地有1,662幅，在滿足下葬需求後餘數有限。

經聽取行政、財政暨財產常設委員會意見後（第006/CPAPF/2001號會議），澳門臨市局市政執行委員會議決通過下列條款作為內部規章<sup>81</sup>，以規範澳門各市政墳場已出租墓地的永久租賃事宜：

1. 按照各墳場的可供應量及經本機構通過，每年接受10項永久租賃墓穴的申請；

de Dezembro de 2001, tendo estado presentes José Luís Sales Marques (Presidente), Lau Si Io (Vice-presidente), António Manuel dos Santos (vereador), Wan Chun (vereador), e Lei Hong (vereador), sendo o teor da respectiva acta (Acta n.º 49/2001) o seguinte:

**«11. Proposta de Regulamento interno de arrendamento perpétuo de campas.**

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

**O art.º 25.º do Regulamento dos Cemitérios, de 1961, consagra a possibilidade de venda de área para sepulturas perpétuas<sup>80</sup>.** Refere-se, no entanto, que as 1,662 campas existentes, para aluguer, no Cemitério S. Miguel, satisfazem a procura de enterramento com uma margem reduzida.

*Depois de ouvida a Comissão Permanente de Administração, Património e Finanças (Reunião n.º 006/CPAPF/2001), a Câmara Municipal de Macau Provisória deliberou aprovar as seguintes condições para valer como regulamento interno<sup>81</sup>, a fim de regular o Arrendamento Perpétuo das campas alugadas nos Cemitérios Municipais de Macau:*

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

<sup>80</sup> 著重號由「公署」加上。

<sup>81</sup> 同上。

<sup>80</sup> O sublinhado é do CCAC.

<sup>81</sup> *Idem.*

2. Os pedidos mencionados no ponto anterior só serão autorizados a requerentes que sejam familiares do defunto enterrado na sepultura que se quer alugar perpetuamente;

3. A autorização supracitada cessa automaticamente logo que se verificar a exumação e transferência das ossadas a pedido do familiar representante legítimo, com reversão incondicional da sepultura à Instituição;

4. O valor da renda perpétua é fixado em MOP\$38,000.00, com direito de juntar as ossadas do cônjuge do defunto na mesma cova, com um encargo adicional de MOP\$18,000.00;

5. As condições do ponto anterior não são aplicáveis às sepulturas perpétuas adquiridas até à data da entrada em vigor desta deliberação;

6. A verificação da admissibilidade máxima dos pedidos referidos no ponto 1, cuja entrada se verifique ao longo do ano, só é efectuada no último mês de cada ano, procedendo-se a sorteio em caso de o total do número dos pedidos exceder o máximo estabelecido;

7. Após o sorteio supramencionado, todos os familiares cujos pedidos não foram atendidos, poderão candidatar-se, nos anos seguintes, durante a vigência do prazo do enterro de 5 anos. Após este prazo, se ainda não tiverem conseguido arrendar as campas pretendidas, são automaticamente dados como indeferidos e, em prazo de 60 dias, deverão os familiares requerer as respectivas exumações, conforme as posturas municipais em vigor.”

2. 上項所指申請的申請人為擬永久租賃墓穴的安葬者的親屬，有關申請方予批准；

3. 應具有法定代理權的親屬的請求將原安葬者起骨並遷離墓穴後，上項所指批准即自動終止，而有關墓穴則無條件歸還本機構；

4. 永久租賃墓穴的費用為澳門幣三萬八千元，可在同一墓穴加葬安葬者配偶的骨殖，但須繳澳門幣一萬八千元的附加費用<sup>82</sup>；

5. 上項的規定不適用於本決議生效前已取得的永久墓穴；

6. 對於每年接獲的第一項所指的申請，應於每年最後一個月份核算是否已達既定名額<sup>83</sup>，倘申請總數超過既定名額，則以抽籤方式決定。

7. 進行上項所指抽籤後，不中籤者可在五年安葬期內每年提出申請；上述安葬期屆滿而仍未租得所申請租賃的墓穴者，其申請自動視為不獲批准，安葬者的親屬須於60天內，按照現行市政條例辦理起出安葬者骨殖的事宜。】

<sup>82</sup> 著重號由「公署」加上。

<sup>83</sup> 同上。

2. Os pedidos mencionados no ponto anterior só serão autorizados a requerentes que sejam familiares do defunto enterrado na sepultura que se quer alugar perpetuamente;

3. A autorização supracitada cessa automaticamente logo que se verificar a exumação e transferência das ossadas a pedido do familiar representante legítimo, com reversão incondicional da sepultura à Instituição;

**4. O valor da renda perpétua é fixado em MOP\$38,000.00, com direito de juntar as ossadas do cônjuge do defunto na mesma cova, com um encargo adicional de MOP\$18,000.00**<sup>82</sup>.

5. As condições do ponto anterior não são aplicáveis às sepulturas perpétuas adquiridas até à data da entrada em vigor desta deliberação;

**6. A verificação da admissibilidade máxima dos pedidos referidos no ponto 1, cuja entrada se verifique ao longo do ano, só é efectuada no último mês de cada ano**<sup>83</sup>, procedendo-se a sorteio em caso de o total do número dos pedidos exceder o máximo estabelecido;

7. Após o sorteio supramencionado, todos os familiares cujos pedidos não foram atendidos, poderão candidatar-se, nos anos seguintes, durante a vigência do prazo do enterro de 5 anos. Após este prazo, se ainda não tiverem conseguido arrendar as campas pretendidas, são automaticamente dados como indeferidos e, em prazo de 60 dias, deverão os familiares requerer as respectivas exumações, conforme as posturas municipais em vigor.»

<sup>82</sup> O sublinhado é do CCAC.

<sup>83</sup> *Idem.*



按照上述的決議內容，制定了《永久性墓穴租賃內部規章》，其具體內容如下：

1. 按照各墳場的可供應量及經本機構通過，每年接受10項永久租賃墓穴的申請；
2. 上項所指申請的申請人為擬永久租賃墓穴的安葬者的親屬，有關申請方予批准；
3. 應具有法定代理權的親屬的請求將原安葬者起骨並遷離墓穴後，上項所指批准即自動終止，而有關墓穴則無條件歸還本機構；
4. 永久租賃墓穴的費用為澳門幣三萬八千元，可在同一墓穴加葬安葬者配偶的骨殖，但須繳澳門幣一萬八千元的附加費用；
5. 上項的規定不適用於本決議生效前已取得的永久墓穴；
6. 對於每年接獲的第一項所指的申請，應於每年最後一個月份核算是否已達既定名額，倘申請總數超過既定名額，則以抽籤方式決定；
7. 進行上項所指抽籤後，不中籤者可在五年安葬期內每年提出申請；上述安葬期屆滿而仍未租得所申請租賃的墓穴者，其申請自動視為不獲批准，安葬者的親屬須於60天內，按照現行市政條例辦理起出安葬者骨殖的事宜。

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

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

(二) 在法律上如何定性這份所謂的《永久性墓穴租賃內部規章》？

(1) 首先，在名稱上它絕對是一種誤導，一如上文所述，這根本不是一個內部規範行為，明顯是一個具外部效力的《章程》（如果我們可以使用「章程」這個概念），因其觸及普遍申請人的權利，這些申請人同市政機關無任何組織上的聯繫<sup>84</sup>，僅是一般的市民。

(2) 《永久性墓穴租賃內部規章》既訂定收費準則，亦訂明使用的年期限制，這表示其規範的不限於內部問題，而是一個不折不扣的「獨立章程」，其所產生的效果已完全超出市政機關的正常內部關係範圍；

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

(1) Em primeiro lugar, consideramos que a denominação do regulamento nos induz em erro. Como foi referido anteriormente, o regulamento não pode ser entendido como norma interna, mas sim como «Estatutos» que produzem efeitos externos (se for possível aplicar o conceito de «Estatutos»), uma vez que abrange genericamente os direitos dos requerentes, neste caso, dos cidadãos em geral, sem qualquer ligação institucional<sup>84</sup> com os órgãos municipais.

(2) O Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas não só define os critérios para a determinação das taxas como também o prazo da utilização das sepulturas, o que quer dizer que a respectiva regulamentação não se limita a resolver questões internas, podendo ser entendido como «Estatutos Independentes» que ultrapassa completamente o âmbito das relações internas normais de um órgão municipal.

<sup>84</sup> 這屬於權力一般關係。

<sup>84</sup> Refere-se a relações gerais de poder.

(3) 不難發現，這個由市政執行委員會所通過的《內部規章》與行政、財政暨財產常設委員會原先建議的文本有不同之處：

a) 原建議文本<sup>85</sup>（第四條）將永久租賃墓穴的費用訂為澳門幣50,000元，但市政執行委員會改為澳門幣38,000元，同一墓穴加葬配偶骨殖的收費為澳門幣18,000元；

b) 原建議文本第6條亦被改動：將「年終」改為「每年最後一個月……」。雖然文字作出了修改，但從合理的角度言之，「年終」或「最後一個月」都應指十二月結束之時，而不應指月中！

(4) 另外，由於屬產生外部效力的一份規章，而且由市政執行委員會決議，理應按第24/88/M號法律的規定予以公布，因為該法律第36條<sup>86</sup>規定：

「一、具有一般對外效力的市政執行委員會決議及有關權利人的決定一經作出，必須在十天內以中葡文通告在市政區總部和常貼告示處連續張貼五天。

二、市政條例將免費在《政府公報》內公佈。」

(5) 無文件顯示當年的市政執行委員會（又或「前臨市局」）有遵守這項規定（從「良家父」的管理角度言之，更應將這份章程在中葡文報章上刊登，供普羅大眾知悉），因為只有公布後讓市民知悉有關事宜，有興趣的市民方可提出申請（是否中籤或獲批准乃屬另一個問題）。即使有透過張貼而公布這份規章，它亦帶有其他的瑕疵——無訂定開始生效的日期。

另外，同一法律第37條亦規定：

「在有關會議錄獲得通過後，或經議決在會議錄草稿上簽署後，又或當法律有所規定，則經由監管人核准後，市政執行委員會的決議方具執行力。」

雖然會議錄已簽署，但無表明是以擬本方式通過會議錄或正式通過會議錄。

(3) Não é difícil detectar as diferenças existentes entre o «Regulamento Interno» aprovado pela Câmara Municipal e a redacção da proposta elaborada pela Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial:

a) Na redacção original da proposta<sup>85</sup> (ponto 4), o valor da renda perpétua é fixado em MOP 50.000, valor esse que foi alterado para MOP 38.000 pela Câmara Municipal, com direito a incluir as ossadas do cônjuge do defunto na mesma cova, com um encargo adicional de MOP 18.000;

b) O ponto 6 da proposta original sofreu igualmente alterações: a expressão «final do ano» foi substituída por «no último mês de cada ano...». Apesar de a redacção ter sido alterada, deverá entender-se a mesma como se referindo ao termo do prazo de 12 meses e não a meados do último mês do ano!

(4) Por outro lado, por ser um regulamento com efeitos externos e aprovado, por deliberação, pela Câmara Municipal, deveria proceder-se à sua publicação de acordo com o artigo 36.º<sup>86</sup> da Lei n.º 24/88/M, que dispõe o seguinte:

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

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

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

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

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

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

<sup>85</sup> 指市政議會轄下的行政、財政暨財產常設委員會建議的文本。

<sup>86</sup> 經7月5日第4/93/M號法律修改。

<sup>85</sup> Refere-se à redacção da proposta da Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial, dependente da Assembleia Municipal.

<sup>86</sup> Alterado pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho.

《行政程序法典》第29條第3款及第4款就規定：

「 (……) 」

三、如合議機關議決以擬本方式通過會議紀錄，則須在是次會議內即時以擬本方式通過有關會議紀錄。

四、合議機關之決議，在通過有關會議紀錄後或在簽署上款所指之擬本後，方產生效力。

(……) 」

我們相信上述會議錄應視為通過。

(6) 我們從另一個角度考慮，當時澳門特別行政區已經成立，因應《基本法》第95條及第96條之規定，市政機構的性質及地位已被調整，12月17日第17/2001號法律（《設立民政總署法律》）第8條規定：

「一、民政總署不具有制定對外規章的權力。

二、於本法律公佈時仍生效之市政條例及市政規章，在其被適當的規範性文件廢止前繼續適用於有關的地域範圍，但不影響上款的規定。」

雖然該法律自2002年1月1日起才生效，但在特區成立之時已很明確：「前臨市局」及之後正式成立之機構不應享有對外立章權。

(7) 經10月3日第24/88/M號法律核准的《市政區法律制度》第29條第1款p) 項及q) 項規定：

「一、在部門的組織和運作以及日常管理方面，市政執行委員會職權如下：

(……)

p) 通過為著市政部門運作所需的規範及規章 (*normas e regulamentos*) ；

q) 制訂在市政職責範圍內的其他內部規章 (*regulamentos internos*) ；

(……) 」

很明顯，這條條文所述的只是內部規章（以其內容為準則而界定），倘有關的章程為外部章程，我們認為是政權性質的一種體現，不符合《回歸法》的規定（上文已作分析），因為作為一個行政單位，不應享有制定對外規範的權力。

同樣地，市政執行委員會亦無權制定對外收費的準則，明顯這屬於外部規章的內容。

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

«(...)

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

(...)

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

Do mesmo modo, a Câmara Municipal também não tem competência para a definição das taxas a cobrar aos residentes, porque esta deverá ser obviamente objecto de regulamento externo.

(8) 為此，在這一部分的問題上，我們的結論為：

a) **在性質方面**，《永久性墓穴租賃內部規章》並非一份內部規章，因為它發生外部效力。在澳門特別行政區成立後，我們認為市政執行委員會已無權制定這份規章，因抵觸《回歸法》的規定；

b) **在程序上**，這份規章在制定過程中亦帶有瑕疵，因為並無對外公布及訂明生效的日期（按常理：連續張貼五天後方開始生效，之後方能執行），故理應不發生效力（因在立章過程中有瑕疵）；

c) **在內容上**，上述規章亦有瑕疵——無權訂定對外收費的準則，因為這是外部規章的內容，既然先前市政執行委員會已將墓地的批給權授予市政執行委員會主席（關於這一點，後文詳述），不應在無明確收回這個權限的情況下又突然行使這個權力。

d) **身為市政執行委員**，有義務確保所介入的事宜符合法律的規定，尤其是在通過一份供市政機構其他單位執行且同市民利益有關的規章的問題上。關於這一點，10月3日第24/88/M號法律第33條規定：

「市政執行委員的職權如下：

a) **監察市政部門經由市政執行委員會議決而獲特別指派的活動**；

b) **協助主席及副主席執行職務**，當彼等不在或有事故障礙時，在獲得明確委任下代替之。

c) 行使由市政執行委員會議決授予或由主席授予的其它職權。」

由此可知，**市政執行委員的其中一項工作就是監察市政部門的工作**，以確保其在合法及合理的情況下履行職責，由市政執行委員會通過的所謂《內部規章》，其本身就產生許多違規的問題，試問如何作出監察？

事實證明：這份《內部規章》於2001年12月14日決議通過，但早在2000年12月26日已對鄭姓申請人的請求作出批准（部分），惟後來引用2001年12月14日通過之規章重新訂定有關的收費，並以其作為批准其餘多幅永久墓地申請的準則，

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

a) **Quanto à sua natureza**, o «Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas» **não é um regulamento interno**, uma vez que produz efeitos externos. Em nosso entender, após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, a Câmara Municipal deixou de ter competência para elaborar o regulamento em causa, pelo que a sua elaboração consubstancia a violação da Lei de Reunificação;

b) **Quanto ao procedimento**, o Regulamento também padece de vícios por não ter sido publicado e a data de entrada em vigor não ter sido prevista (de acordo com a norma geral, um regulamento só produzirá efeitos e será aplicado cinco dias após a sua afixação, contados de forma ininterrupta), não devendo este produzir efeitos (por existência de vícios no respectivo procedimento);

c) **Quanto ao seu conteúdo**, o Regulamento acima referido padece também de vícios — pelo facto de o órgão que o elaborou não ter competência para a definição de taxas a cobrar aos residentes, uma vez que esta deverá constituir objecto de regulamento externo. Tendo em conta que a Câmara Municipal havia delegado a competência de concessão de sepulturas no Presidente da Câmara Municipal (este ponto irá ser posterior e detalhadamente analisado), não deveria exercer, de repente, esta competência, sem a avocar expressamente.

d) **Como vereadores da Câmara Municipal, têm a obrigação de assegurar a legalidade dos actos em que intervêm**, particularmente em relação à aprovação de um regulamento a ser executado por outras unidades do município e que está relacionado com os interesses dos cidadãos. Quanto a este ponto, é previsto no artigo 33.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, o seguinte:

**«Compete aos vereadores da Câmara Municipal:**

a) **Fiscalizar a actividade dos serviços municipais, nas matérias que lhes sejam especialmente atribuídas por deliberação da Câmara Municipal;**

b) **Coadjuvar o presidente e o vice-presidente no exercício das suas funções e, se para tal forem expressamente designados, substituí-los nas suas faltas ou impedimentos;**

c) **Exercer as demais competências que lhes sejam conferidas por deliberação da Câmara Municipal ou por delegação do presidente.»**

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

Facto provado: Este «Regulamento Interno» foi aprovado por deliberação em 14 de Dezembro de 2001, mas o pedido do requerente de apelido Cheang tinha já sido (parcialmente) autorizado em 26 de Dezembro de 2000. Contudo, o regulamento aprovado em 14 de Dezembro de 2001 foi posteriormente citado para a redeterminação das respectivas tarifas e para fundamentar a autorização dos outros pedidos de sepulturas perpé-

這難免使人產生「度身訂造」之嫌。關於這一點，我們後文詳述。

(9) 另外，每名市政執行委員清楚知道，其任期至2001年12月31日結束，在尚餘十多天的任期內通過這份規章的動機何在？目的為何？當時各市政委員應深入討論及分析，從合法及合理（適時及適宜）的角度判斷應否作出上述決議。

\* \* \*

### 五、市政執行委員會主席的權力

(一) 由於鄭姓申請人的申請由市政執行委員會主席引用授權而作出批准，現在我們看看這方面的問題。

(二) 事實上，當時的市政執行委員會主席獲得該委員會的廣泛授權。第31/97號會議錄（1997年8月1日舉行會議）就記載：

“（…）

#### 6. Delegação de poderes.

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

*1. No uso da faculdade conferida pela parte final do n.º 1 do art.º 30.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, na redacção dada pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho, e pelo n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 11/93/M, de 27 de Dezembro, delegar no Presidente do Leal Senado as competências:*

*a - constantes do art.º 29.º, com excepção das previstas na primeira parte do art.º 30.º, da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, na redacção dada pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho.*

【中文大意：

（……）

#### 6. 授權

市政執行委員會於1997年8月1日的平常會議上決議如下：

1. 行使經7月5日第4/93/M號法律修改之10月3日第24/88/M號法律第30條第1款最後一部分賦予之權限<sup>87</sup>，以及12月27日第11/93/M號法律第13條第1款的規定，將下述權限授予主席：

a) - 第29條所述之權限<sup>88</sup>，但經7月5日第4/93/M號法律修改之10月3日第24/88/M號法律第30條第1款首部分所述之權限除外；

<sup>87</sup> 著重號由「公署」加上。

<sup>88</sup> 同上。

tuas. Assim, é inevitável que se suspeite que a aprovação destes pedidos tenha sido «feita sob medida», uma questão que iremos analisar posterior e detalhadamente.

(9) Todavia, os vereadores tinham todos conhecimento de que os seus mandatos iriam cessar em 31 de Dezembro de 2001. Que motivo os terá levado à aprovação do tal Regulamento quando faltava apenas mais de dez dias para o término dos seus mandatos? Qual o objectivo? Antes de tomarem a referida deliberação, os então vereadores deveriam ter trocado impressões sobre o assunto e proceder a uma análise profunda sobre o mesmo, a fim de poderem tomar uma decisão legal e racional (oportuna e conveniente).

\* \* \*

### 5. Poder do Presidente da Câmara Municipal

(1) Tendo sido o pedido do requerente de apelido Cheang autorizado pelo Presidente da Câmara Municipal através do exercício das competências que lhe foram delegadas, iremos de seguida proceder à análise desta matéria.

(2) De facto, as competências delegadas por esta Câmara no então Presidente da Câmara Municipal eram amplas. Da Acta n.º 31/97 (sessão realizada em 1 de Agosto de 1997) consta o seguinte:

«（…）

#### 6. Delegação de poderes.

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

*1. No uso da faculdade conferida pela parte final do n.º 1 do art.º 30.º da Lei<sup>87</sup> n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, na redacção dada pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho, e pelo n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 11/93/M, de 27 de Dezembro, delegar no Presidente do Leal Senado as competências:*

*a) - constantes do art.º 29.º<sup>88</sup>, com excepção das previstas na primeira parte do art.º 30.º, da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, na redacção dada pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho.*

<sup>87</sup> O sublinhado é do CCAC.

<sup>88</sup> Idem.

b - para autorizar a realização de despesas, até ao montante de MOP\$300,000.00, e a liquidação de todas as despesas autorizadas por si, bem como, sem limite, das aprovadas pela Câmara, decorrentes da Lei ou resultantes de contratos ou obrigações assumidas pelo Leal Senado de Macau.

2. A presente delegação de competências é feita sem prejuízo dos poderes de avocação e deve conformar-se com as orientações gerais determinadas por este Órgão Municipal.

3. Os despachos de subdelegação de competências, proferidos no âmbito da presente deliberação, devem observar o disposto do n.º 2 do art.º 30.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, na redacção dada pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho, e conformar-se com os limites estabelecidos nos termos do n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 13/93/M, de 27 de Dezembro.

4. São ratificados todos os actos praticados pelos membros da Câmara e pelo pessoal da direcção e chefia, no período de 28 de Julho até à presente data.

5. A presente deliberação entra imediatamente em vigor.”

b) - 許可上限為澳門幣三十萬元之開支的權限，以及許可結算經主席許可的所有開支及結算因法律、合同或澳門市政廳所承擔的責任而產生的、經市政執行委員會核准的無上限之開支的權限。

2. 本授權不妨礙權力的收回及應按市政機關所定的一般性指引而作為。

3. 在本決議範圍內所作出的轉授權批示應遵守經7月5日第4/93/M號法律修改之10月3日第24/88/M號法律第30條第2款之規定，同時遵守12月27日第11/93/M號法律第13條第1款規定之限制。

4. 對市政委員及領導及主管人員在7月28日至今日所作出之行為予與追認。

5. 本決議立即生效。】<sup>89</sup>

(三) 由此可知，10月3日第24/88/M號法律第29條所述之關於墓地事宜之權限已授予市政執行委員會主席。

(四) 為此，我們不明白為何市政執行委員會在無收回權力的情況下，突然在2001年12月14日決議通過一個同墓地有關的規章？

<sup>89</sup> 另一個轉授權批示為01/PRES/2001，主席將權限轉授予副主席及其他委員。

b) - para autorizar a realização de despesas, até ao montante de MOP\$300,000.00, e a liquidação de todas as despesas autorizadas por si, bem como, sem limite, das aprovadas pela Câmara, decorrentes da Lei ou resultantes de contratos ou obrigações assumidas pelo Leal Senado de Macau.

2. A presente delegação de competências é feita sem prejuízo dos poderes de avocação e deve conformar-se com as orientações gerais determinadas por este Órgão Municipal.

3. Os despachos de subdelegação de competências, proferidos no âmbito da presente deliberação, devem observar o disposto do n.º 2 do art.º 30.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, na redacção dada pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho, e conformar-se com os limites estabelecidos nos termos do n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 13/93/M, de 27 de Dezembro.

4. São ratificados todos os actos praticados pelos membros da Câmara e pelo pessoal da direcção e chefia, no período de 28 de Julho até à presente data.

5. A presente deliberação entra imediatamente em vigor.»<sup>89</sup>

(3) As **competências** referidas no artigo 29.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, **relativas aos assuntos relacionados com as sepulturas, tinham já sido delegadas no Presidente da Câmara Municipal.**

(4) Por este motivo, não se compreende por que razão a Câmara Municipal procedeu, de forma precipitada, à aprovação por deliberação, em 14 de Dezembro de 2001, do regulamento sobre as sepulturas sem que tivesse avocado a respectiva competência.

<sup>89</sup> Outro despacho de subdelegação de competências é o 01/PRES/2001, no âmbito do qual o Presidente subdelegou competências no Vice-presidente e demais vereadores.

(五) 如果認為：市政執行委員會通過的《永久性墓穴租賃內部規章》與其主席作出的批准兩者間無衝突，亦無排斥，因為《永久性墓穴租賃內部規章》乃作為一個普遍適用的準則，而市政執行委員會主席的決定乃以該準則為基礎而作出一個具體決定，則存在另一個問題：這兩個實體是否知悉其作出的行為可能有違法及違規之嫌？

\* \* \*

## 六、投訴所指個案的申請及批准過程

(一) 資料顯示：一名鄭姓申請人（男）於2000年5月9日向「前臨市局」主席申請一幅永久墓地，申請書的內容為：

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

Macau, aos 9 de Maio de 2000.

Pede deferimento.”

【中文大意：

(……) 按照《市政墳場規章》第28條之規定，請求閣下批准本人以永久方式取得上述墓地，並聲明遵守該規章所定之規定。

2000年5月9日於澳門。

請求批准。】

(二) 「前臨市局」的環保暨綠化部部長於2000年6月5日對上述申請作成建議書，其內容為：

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

1. No referido Cemitério, actualmente enfrenta-se inexistência de sepulturas de 2.ª classe (ver mapa em anexo).

【中文大意：

就2000年5月24日收到的、由(……)先生提出請求批給聖味基舊西洋墳場永久墓地之申請，本人滙報如下：

1. 在上述墳場內，現時無空置乙等墓地（詳見附表）。

(5) O facto de considerarmos não existir qualquer contradição entre o Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas aprovado pela Câmara Municipal e a autorização concedida pelo próprio Presidente, explica-se por ter o respectivo Regulamento Interno adoptado os critérios gerais que serviram de base à tomada de decisão por parte do Presidente da Câmara Municipal. Surge, desde logo, uma outra dúvida: Estarão as duas entidades cientes de que os actos praticados por este poderão ser entendidos como irregulares ou ilegais?

\* \* \*

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

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

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

Macau, aos 9 de Maio de 2000.

Pede deferimento.»

(2) O Chefe dos Serviços de Ambiente e Zonas Verdes da ex-Câmara Provisória emitiu, em 5 de Junho de 2000, um parecer sobre o tal pedido com o seguinte conteúdo:

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

1. No referido Cemitério, actualmente enfrenta-se inexistência de sepulturas de 2.ª classe (ver mapa em anexo).

2. Durante o ano transacto houve cerca de 186 enterramentos e 206 exumações neste Cemitério, uma média anual dos últimos 5 anos cerca de 210 enterramentos/ano e 220 exumações/ano (média dos últimos 4 anos), pelo que o número de sepulturas necessárias anualmente tem correspondido a um pouco mais do que o número de sepulturas libertadas, porquanto haja um certo número de sepulturas que expediram o prazo de aluguer para efeitos de exumação.

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

À consideração superior.

O Chefe dos S.A.Z.V.”

2. 在去年，上述墳場約有186宗下葬個案及206宗起骨殖個案，按最近5年的平均數字，每年下葬個案約210宗，起骨殖個案約220宗（最近4年的平均數字）。為此，基地的年需求量略高於所騰空的墓地數量，因有一定數目應予起骨殖的墓地已超出租賃期。

3. 基此，我們認為不適宜批准上述申請<sup>90</sup>，然而，這類請求曾有獲批准的先例，對於是否批出所申請的墓地（SM-2-xxxx號墓地，該處自1995年7月8日起已安葬……），我們交由上級決定。

請上級考慮。

環保暨綠化部部長】

（三）事實上，資料顯示，在2000年至2001年期間，提出墓地申請的並非僅一個而是有約十個，而且是在不同的時段提出。

（四）為了對事件有一個較全面的瞭解，我們用圖表方式（表一）對有關申請書的內容進行歸納及比對：

2. Durante o ano transacto houve cerca de 186 enterramentos e 206 exumações neste Cemitério, uma média anual dos últimos 5 anos cerca de 210 enterramentos/ano e 220 exumações/ano (média dos últimos 4 anos), pelo que o número de sepulturas necessárias anualmente tem correspondido a um pouco mais do que o número de sepulturas libertadas, porquanto haja um certo número de sepulturas que expediram o prazo de aluguer para efeitos de exumação.

3. **Mediante o exposto, é nosso parecer haver inconveniência ao solicitado**<sup>90</sup>, no entanto havendo precedências nos casos anteriores, deixamos à consideração superior a concessão da licença solicitada (sepultura SM-2-xxxx, onde estão enterrados os restos mortais da ... desde 08/07/1995).

À consideração superior.

O Chefe dos S.A.Z.V.»

(3) De facto, segundo os dados disponíveis, durante o período entre 2000 e 2001, os dez pedidos de sepulturas, e não apenas um, foram apresentados em momentos diferentes.

(4) Para explicar melhor o incidente, iremos proceder à análise e comparação do teor dos pedidos através do seguinte quadro (Quadro 1):

<sup>90</sup> 著重號由「公署」加上。

<sup>90</sup> O sublinhado é do CCAC.



表一

申請人 (用字母識別)	提交申請書日期	申請內容	前臨時市政局			備註
			首個批示的日期	環保暨綠化部部長提出的詳盡建議書 日期及內容	市政執委會主席的批示日期及內容	
A (鄭姓申請人)	2000/05/09	購買永久墓地	2000/05/23	- 2000/06/05 (022/SAZV/2000) - 建議不批准	- 2000/12/26批准 - 2000年12月29日將金額訂為澳門幣3萬元。	無任何書面文件證明「前臨時局」即時將批准的決定通知申請人。
B (Patricia申請人)	2000/06/22	(同上)	2000/06/23	- 2000/07/03 (029/SAZV/2000) - 建議不適宜批准，但考慮到受益人為市政議員，對市政事務有貢獻，有批准的先例。 - 未有最新的收費標準，或引用1961年第一6780號訓令（金額為澳門幣1,200圓，加10%的印花稅）；或待引用市政議會將來制定的收費準則。	- 2000/12/20 - 批准，但有待訂定金額。	(同上)
C (Ho姓申請人)	2000/07/05	(同上)	2000/07/06	- 2000/07/19 (040/SAZV/2000) - 建議不適宜批准。 - 2001年2月通知已批准。 - 2001年11月通知中止程序。 - 2001/07/27建議書詢問主席：已有四個已批准（亦通知申請人）的個案留在主席辦公室，無進一步跟進，現在如何處理？	- 主席於2001年9月20日作出批示：稱（……）部長應知道為何停止執行有關程序，因存在有待澄清的事宜。	(同上)
D (Luis申請人)	2000/08/31	(同上)	2000/09/21	- 2000/10/05 (074/SAZV/2000) - 建議書認為不適宜批准，但交由上級決定。	- 2000/12/26； - 批准，有待訂定金額。	(同上)

申請人 (用字母識別)	提交申請書日期	申請內容	前臨時市政局			備註
			首個批示的日期	環保暨綠化部部长提出的詳盡建議書 日期及內容	市政執委會主席的批示日期及內容	
E (Luís R.申請人)	2000/12/19	(同上)	2000/12/26	- 2001/01/08 (001/SAZV/2001) - 建議書認為不適宜批准，但交由上級決定。	- 2001/04/09 - 中止程序，等待進一步的資訊。	(同上)
F (Lourenço申請人)	2000/12/19	(同上)	2000/12/26	- 2001/01/08 (002/SAZV/2001) - 建議書認為不適宜批准，但交由上級決定。	- 2001/04/09 - 中止程序，等待進一步的資訊。	(同上)
G (João申請人)	2001/01/18	(同上)	2001/01/18	- 2001/01/23 (009/SAZV/2001) - 建議書認為不適宜批准，但交由上級決定。	- 2001/04/09 - 中止程序，等待進一步的資訊。	(同上)
H (Gonçalo申請人)	2001/01/17	(同上)	2001/01/23	- 2001/02/01 (011/SAZV/2001) - 建議書認為不適宜批准，但先前有批准的個案，故交由上級考慮。	- 2001/04/09 - 中止程序，等待進一步的資訊。	(同上)
I (Verónica申請人)	2001/11/26	(同上)	2001/12/04	- 2001/02/01 (011/SAZV/2001) - 建議不宜批准。 - 後來有另一份建議書：136/SAZV/2001 (12月19日)，建議批准。	- 主席命令中止程序，等待訂定金額的資料。 - 環保暨綠化部部长獲轉授權。 - 該請求於2001年12月21日獲主席批准 (見第136/SAZV/2001號建議書)。 - 金額訂為澳門幣38,000元。	(同上) 申請人於2002年3月25日聲明放棄
J (Fong姓申請人)	2001/12/18	(同上)	2001/12/18	- 2001/12/18 - 建議按新的《永久性墓穴租賃內部規章》處理。	- 後來申請獲批。	(同上)

注意：上述表一中所述的市政執行委員會主席對請求作出批准，但並非最終決定，因為後來在2001年12月21日又對這些請求再次批示。

## Quadro I

Requerente (Identificado com letras do alfabeto)	Data de entrega do pedido	Objecto do pedido	Ex-Câmara Provisória			Obs.
			Data do primeiro despacho	Data e teor da proposta apresentada pelo chefe dos SAZV	Data e teor do despacho do Presidente da Câmara Municipal	
<b>A</b> (de apelido Cheang)	2000/05/09	Compra de sepulturas perpétuas	2000/05/23	- 2000/06/05 (022/SAZV/2000) - Propôs-se o indeferimento	- Em 2000/12/26 foi autorizado o pedido. - Em 29 de Dezembro de 2000, a taxa foi fixada em 30.000 patacas.	Não há documentos que comprovem que a decisão de deferimento foi imediatamente notificada ao requerente pela ex-Câmara Provisória.
<b>B</b> (Patrícia)	2000/06/22	( <i>Idem</i> )	2000/06/23	- 2000/07/03 (029/SAZV/2000) - Não obstante ser inconveniente deferir o pedido, considerando que o requerente era membro da Assembleia Municipal e que tinha contribuído para a Câmara Municipal, propôs-se que se considerasse o deferimento do mesmo. No passado, existiram pedidos semelhantes que foram deferidos. - Pelo facto de ainda não ter sido definida uma nova taxa, foi aplicada a taxa (no montante de 1.200 patacas, acrescido de imposto de selo de 10%) estipulada na Portaria n.º 6780 de 1961	- 2000/12/20 - Foi deferido o pedido, ficando por definir a respectiva taxa.	( <i>Idem</i> )
<b>C</b> (de apelido Ho)	2000/07/05	( <i>Idem</i> )	2000/07/06	- 2000/07/19 (040/SAZV/2000) - Propôs-se que fosse indeferido o pedido. - Em Fevereiro de 2001, o deferimento foi notificado ao requerente. - Em Novembro de 2001, o requerente foi notificado da suspensão do procedimento. - Em 27 de Julho de 2001, foi submetida à apreciação do Presidente uma informação, em que lhe foi solicitado instruções para o tratamento de 4 pedidos que apesar de terem sido deferidos (os seus requerentes já haviam sido notificados do deferimento dos seus pedidos) continuavam no gabinete do Presidente, sem que lhes tivesse sido dado seguimento.	- Em 20 de Setembro de 2001, o Presidente proferiu o despacho que a seguir se transcreve: «(...) Em virtude da existência de assuntos a serem esclarecidos, de que o chefe dos Serviços deve ter conhecimento, é suspenso o respectivo procedimento.»	( <i>Idem</i> )

Requerente (Identificado com letras do alfabeto)	Data de entrega do pedido	Objecto do pedido	Ex-Câmara Provisória			Obs.
			Data do primeiro despacho	Data e teor da proposta apresentada pelo chefe dos SAZV	Data e teor do despacho do Presidente da Câmara Municipal	
<b>D</b> (Luís)	2000/08/31	( <i>Idem</i> )	2000/09/21	- 2000/10/05 (074/SAZV/2000) - Propôs-se o indeferimento do pedido, cabendo no entanto ao superior decidir.	- 2000/12/26 - Foi deferido o pedido, estando por definir a taxa.	( <i>Idem</i> )
<b>E</b> (Luís R.)	2000/12/19	( <i>Idem</i> )	<b>2000/12/26</b>	- <b>2001/01/08</b> (001/SAZV/2001) - Propôs-se o indeferimento do pedido, cabendo no entanto ao superior decidir.	- 2001/04/09 - O Presidente mandou suspender o procedimento até que fosse reunida informação suficiente.	( <i>Idem</i> )
<b>F</b> (Lourenço)	2000/12/19	( <i>Idem</i> )	2000/12/26	- 2001/01/08 (002/SAZV/2001) - Propôs-se o indeferimento do pedido, cabendo no entanto ao superior decidir.	- 2001/04/09 - O Presidente mandou suspender o procedimento até que fosse reunida informação suficiente.	( <i>Idem</i> )
<b>G</b> (João)	2001/01/18	( <i>Idem</i> )	2001/01/18	- 2001/01/23 (009/SAZV/2001) - Propôs-se o indeferimento do pedido, cabendo no entanto ao superior decidir.	- 2001/04/09 - O Presidente mandou suspender o procedimento até que fosse reunida informação suficiente.	( <i>Idem</i> )
<b>H</b> (Gonçalo)	2001/01/17	( <i>Idem</i> )	2001/01/23	- 2001/02/01 (011/SAZV/2001) - Não obstante considerar ser inconveniente deferir o pedido, tendo em conta que no passado existiram pedidos idênticos que foram deferidos, submeteu a decisão à consideração superior.	- 2001/04/09 - O Presidente mandou suspender o procedimento até que fosse reunida informação suficiente.	( <i>Idem</i> )
<b>I</b> (Verónica)	2001/11/26	( <i>Idem</i> )	2001/12/04	- 2001/02/01 (011/SAZV/2001) - Propôs-se o indeferimento do pedido. - Posteriormente, foi elaborada uma outra proposta com o n.º 136/SAZV/2001 (19 de Dezembro), onde se sugeria o deferimento do pedido.	- O Presidente mandou suspender o procedimento até que fosse definida a respectiva taxa. - Foram subdelegadas competências no chefe dos SAZV. - O pedido foi deferido pelo Presidente em 21 de Dezembro de 2001 ( <i>vide</i> a Proposta n.º 136/SAZV/2001). - A taxa foi fixada em 38.000 patacas.	( <i>Idem</i> ) Em 25 de Março de 2002, o requerente declarou desistir do pedido.
<b>J</b> (de apelido Fong)	2001/12/18	( <i>Idem</i> )	2001/12/18	- 2001/12/18 - Propôs-se que o pedido fosse tratado de acordo com o novo Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas	- Posteriormente o pedido foi deferido.	( <i>Idem</i> )

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

(五) 在本個案裏，事實的情況就是：

(1) 2000年5月9日鄭先生提交申請書；

(2) 2000年5月10日「前臨市局」將有關申請交予一名職員處理；

(3) 2000年5月24日「前臨市局」將有關申請交予「前臨市局」的環保暨綠化部提供意見；

(4) 2000年6月5日環保暨綠化部部長作成意見書，**建議不批准**：

(5) 2000年6月7日一名上司在意見書上寫明：「*Visto*. (閱) 06-07-2000 (簽字)」<sup>91</sup>

(6) 後來在意見書上出現一句句子（但無人簽名）：*“Visto. À consideração do Sr. Presidente para a aprovação do presente pedido”*. 【中文大意：閱。請主席考慮批准本申請。】

(7) 然後，主席在批示欄寫上：*“Aprovo nos termos informativos (...) devendo ser fixado o preço. 26/12/2000 (簽字)”* 【中文大意：本人按上報資料批准（……）應訂定金額。2000/12/26（簽字）】

(8) 後來，另一位主管則寫上：*“Senhor Presidente Proponho que nos presentes pedidos, sejam fixados o montante de MOP\$30,000.00, correspondendo assim a sua área sensivelmente como a renda de seis ossórios de MOP\$5,000.00. À sua melhor consideração. (簽字) 28/12/2000”* 【中文大意：主席先生，本人建議將價值訂為澳門幣三萬元，該價值相應於有關基地的面積，亦相當於租賃六個澳門幣五千元的骨殖箱的費用，請閣下考慮。（簽字）2000年12月28日】

(9) 主席作出批示：*“Concordo com o montante. (簽字) 29/12/2000”* 【中文大意：本人同意該金額。（簽字）2000年12月29日】

(六) 現在我們再看看「前臨市局」當年在批給墓地問題上一貫的立場及方針。

(1) 1998年11月30日環保暨綠化部提交予市政執行委員會主席的建議書（第125/SAZV/98號）寫道：

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

(5) Os factos verificados no presente caso são os seguintes:

1) Em 9 de Maio de 2000, o Sr. Cheang apresentou o pedido;

2) Em 10 de Maio de 2000, a ex-Câmara Provisória entregou o pedido a um funcionário para o devido acompanhamento;

3) Em 24 de Maio de 2000, a ex-Câmara Provisória submeteu o pedido aos SAZV para a emissão de parecer;

4) Em 5 de Junho de 2000, o chefe dos SAZV emitiu parecer, **propondo o indeferimento do pedido**;

5) Em 7 de Junho de 2000, foi exarado por uma chefia, no parecer, o seguinte despacho: *«Visto. 06-07-2000 (assinatura)»*<sup>91</sup>

6) Posteriormente, foi exarado no parecer mais um despacho (mas sem assinatura): *«Visto. À consideração do Sr. Presidente para a aprovação do presente pedido.»*

7) De seguida, foi exarado pelo Presidente o despacho que a seguir se transcreve: *«Aprovo nos termos informativos (...) devendo ser fixado o preço. 26/12/2000 (assinatura)»*

8) Mais tarde, outra chefia escreveu: *«Senhor Presidente Proponho que nos presentes pedidos, sejam fixados o montante de MOP\$30,000.00, correspondendo assim a sua área sensivelmente como a renda de seis ossórios de MOP\$5,000.00. À sua melhor consideração (assinatura — vide o documento) 28/12/2000»*

9) Foi proferido pelo Presidente o seguinte despacho: *«Concordo com o montante (assinatura) 29/12/2000»*

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

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

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

<sup>91</sup> 值得留意：該名上級人員僅寫上「閱」這一字眼，不表態。

<sup>91</sup> É de notar que a chefia em causa só escreveu «Visto», não tendo tomado posição.

*Mediante o solicitado informo:*

1. No cemitério de Nossa Sra. da Piedade existem 2659 sepulturas de 3.<sup>a</sup> classe, das quais 299 são compradas, isto é, foi autorizada a «Concessão de Área para Sepultura Perpétua, isto é, cerca de 11.2% das totais.

2. Os enterramentos em 3.<sup>a</sup> classe nos últimos 5 anos neste cemitério apontam para um valor médio de 271 enterramentos/ano, o que implica que para um período de 6 anos se deve prever a ocupação de 1626 sepulturas (61.2% do total) e como margem de segurança para o caso de exumações não consumadas e pedidos de prorrogação por um ano cerca de 135 sepulturas. Assim, prevê-se a ocupação anual de cerca de 1761 sepulturas, isto é, aproximadamente 66.2% das sepulturas totais do Cemitério de Nossa Sra. da Piedade.

3. Verifica-se assim que existem ainda 599 sepulturas nesta categoria como margem de manobra, isto é, cerca de 22.5%.

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

5. Mediante o exposto é meu parecer que:

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

【中文大意：

XXX先生透過1998年10月12日之信件，請求澳門市政廳向其永久批給於望廈聖母墳場的第（……）號丙等墓地，該處自1993年5月24日起安葬了其母親XXX。

因應請求，本人匯報如下：

1. 在望廈聖母墳場共有2659幅丙等墓地，其中299幅已被購買，即永久批給墓地，約佔墓地總數11.2%。

2. 最近5年，上述墳場丙等墓地入葬個案的年平均數為271宗，故預計未來六年內需求1626幅墓地（約佔墓地總數61.2%），此外，尚須顧及每年約有135幅墓地未能起骨殖及申請延期的情況。因此，預期每年約需1761幅墓地，約佔望廈聖母墳場墓地總數66.2%。

3. 據此，現有丙等墓地599幅可供調用，約佔墓地總數22.5%。

4. 還需指出的是，尚須在上述墳場預留丙等墓地以回應衛生局或社會工作局作免費安葬的需求。

5. 為此，本人的意見為：

5.1 不應批出超過該等級墓地總數20%（即530幅墓地）的永久墓地，現時已批出299幅。

*Mediante o solicitado informo:*

1. No cemitério de Nossa Sra. da Piedade existem 2659 sepulturas de 3.<sup>a</sup> classe, das quais 299 são compradas, isto é, foi autorizada a «Concessão de Área para Sepultura Perpétua, isto é, cerca de 11.2% das totais.

2. Os enterramentos em 3.<sup>a</sup> classe nos últimos 5 anos neste cemitério apontam para um valor médio de 271 enterramentos/ano, o que implica que para um período de 6 anos se deve prever a ocupação de 1626 sepulturas (61.2% do total) e como margem de segurança para o caso de exumações não consumadas e pedidos de prorrogação por um ano cerca de 135 sepulturas. Assim, prevê-se a ocupação anual de cerca de 1761 sepulturas, isto é, aproximadamente 66.2% das sepulturas totais do Cemitério de Nossa Sra. da Piedade.

3. Verifica-se assim que existem ainda 599 sepulturas nesta categoria como margem de manobra, isto é, cerca de 22.5%.

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

5. Mediante o exposto é meu parecer que:

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

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

6. Considerando o exposto proponho superiormente que seja autorizada a “Concessão de Área para Sepultura Perpétua” ao requerente, pelo preço que actualmente tem sido aplicado de MOP\$25,000.00, devendo o requerente comprometer-se a fazer a devida manutenção do momento funerário edificada.

À consideração superior.

A Chefe dos S.A.Z.V., subst.<sup>a</sup> (assinatura)”

5.2 請求批給的第xxxx號墓地位於最近進行的墓地整理範圍內的區域3，因其處於有關墓段的內部，預計不會影響現正進行的墳場重整計劃。

6. 綜上所述，本人建議上級向申請人批給永久墓穴，金額為一直沿用的澳門幣25,000元，而申請人應承諾進行所需的保養工作。

請上級考慮。

環保暨綠化部代部長（簽字）】

(2) 1999年11月12日環保暨綠化部代部長提交予市政執行委員會主席的建議書（第114/SAZV/99號）就寫道：

“No seguimento do requerimento entrado em 10/11/99, da sr. XXX, respeitante ao pedido de licença de área para sepultura perpétua no Cemitério de S. Miguel Arcanjo (SM-2-xxxx), informo:

1. No Cemitério de S. Miguel Arcanjo existem cerca de 486 sepulturas de 2.<sup>a</sup> classe, das quais 481 estão já compradas e alugadas.

2. Durante o ano de '98 houve 260 enterramentos neste Cemitério e 230 exumações, sendo a média dos últimos 5 anos de 230 enterramentos enquanto que a média dos últimos 3 anos de exumações tem sido de 233. Assim, o número de sepulturas libertadas (todos estes dados só poderão vir a ser mais precisos após a conclusão da introdução dos dados na aplicação informática).

【中文大意：

就1999年11月10日收到的、由（……）先生提出請求批給聖味基舊西洋墳場（第SM-2-xxxx號）永久墓地之申請，本人匯報如下：

1. 在聖味基舊西洋墳場約有486幅乙等墓地，其中481幅已被購買或租用。

2. 在1998年，上述墳場有260宗下葬個案及230宗起骨殖個案，而最近5年下葬個案的平均數為230宗，最近3年起骨殖個案的平均數為233宗。為此，所騰空的墓穴（上引所有數據須經電腦處理後方能得出較準確的數字）。

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

6. Considerando o exposto proponho superiormente que seja autorizada a «Concessão de Área para Sepultura Perpétua» ao requerente, pelo preço que actualmente tem sido aplicado de MOP\$25,000.00, devendo o requerente comprometer-se a fazer a devida manutenção do momento funerário edificada.

À consideração superior.

A Chefe dos S.A.Z.V., subst.<sup>a</sup> (assinatura)»

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

«No seguimento do requerimento entrado em 10/11/99, do sr. XXX, respeitante ao pedido de licença de área para sepultura perpétua no Cemitério de S. Miguel Arcanjo (SM-2-xxxx), informo:

1. No Cemitério de S. Miguel Arcanjo existem cerca de 486 sepulturas de 2.<sup>a</sup> classe, das quais 481 estão já compradas e alugadas.

2. Durante o ano de '98 houve 260 enterramentos neste Cemitério e 230 exumações, sendo a média dos últimos 5 anos de 230 enterramentos enquanto que a média dos últimos 3 anos de exumações tem sido de 233. Assim, o número de sepulturas libertadas (todos estes dados só poderão vir a ser mais precisos após a conclusão da introdução dos dados na aplicação informática).

3. Durante o corrente ano, e até finais de Outubro, já houve 164 enterramentos e 164 exumações, o que reporia a situação do Cemitério de S. Miguel numa situação de maior disponibilidade comparando com os dados acima referidos.

4. No entanto, mediante o exposto, deixa-se à consideração superior a concessão da licença solicitada [sepultura SM-2-xxxx, onde estão enterrados os restos mortais de (...) desde 01/07/96], em caso afirmativo propõe-se que o valor de concessão seja de MOP\$30,000.00, de acordo com os preços efectuados anteriormente no corrente ano.

À consideração superior.

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

3. 截至本年十二月，已有164宗下葬個案及164宗起骨殖個案，與上引數據作對比，聖味基舊西洋墳場尚有較多墓地可供支配。

4. 然而，對於是否批出所申請的墓地〔第SM-2-xxxx號墓地，該處自1996年7月1日起已安葬（……）〕，由上級決定；倘予批准，建議批給金額按本年內批出墓地的金額為準，即澳門幣30,000元。

請上級考慮。

環保暨綠化部代部長（簽字）】

（3）後來在2001年12月6日，「前臨市局」的一名主管人員在向上級提交的文件中就指出（第131/SAZV/2001號建議書）：

「在二零零零年至二零零一年間，本局收到為有關墳墓而要求批給地段作永久墓穴的申請，計有：SM-2-xxxx、SM-1-xxxx、SM-1-xxxx、SM-1-xxxx、SM-1-xxxx、SM-1-xxxx、SM-1-xxxx和SM-2-xxxx號墳墓。

根據一九六一年墳場規章第二十五條規定，可出售地段作永久墓穴。然而，聖美基墳場現有可供租賃的墳墓有一千六百六十二（1,662）個，在應付有關安葬的需求上，多餘的空間實在甚少。若以下各項條件能獲上級贊同，則可據此滿足上述及日後的申請。

1. 每年設定有限量的名額（例如每年十個），作永久性租賃的用途。

2. 申請人必須為安葬者的直系親屬及所申請的地段必須為安葬者同一墓穴地段。

3. 使用權為一次性，即該墓穴起骨殖後其使用權則歸還本局。

3. Durante o corrente ano, e até finais de Outubro, já houve 164 enterramentos e 164 exumações, o que reporia a situação do Cemitério de S. Miguel numa situação de maior disponibilidade comparando com os dados acima referidos.

4. No entanto, mediante o exposto, deixa-se à consideração superior a concessão da licença solicitada [sepultura SM-2-xxxx, onde estão enterrados os restos mortais de (...) desde 01/07/96], em caso afirmativo propõe-se que o valor de concessão seja de MOP\$30,000.00, de acordo com os preços efectuados anteriormente no corrente ano.

À consideração superior.

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

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

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

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

1. Será estabelecido anualmente um limite máximo (dez, por exemplo) para a admissão dos pedidos de arrendamento perpétuo de sepulturas.

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

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



4. 以前所批給之永久墓穴，均不屬於此規範。

5. 根據第一項的條件，年終時，倘申請者超過設定之名額，則以抽籤形式而決定獲得批准的申請者。

6. 抽籤後，所有不中籤者，一律視為不獲批准的申請，且必須於60天內，按照市政墳場條例辦理起骨殖的事宜。

關於這類永久性租賃墓穴的費用，可按甲等骨殖箱費用為基礎計算，例如，一個墳墓相當於六個甲等骨殖箱，如此則該項費用約為澳門幣三萬元（MOP30,000）（即6X5,000.00）。

請上級考慮。」

（七）倘我們綜合上述的全部資料，很易發現箇中存在不少難以解釋的情況：

（1）鄭姓申請人的申請在2000年12月已獲批准，但無任何文件證明曾作出書面通知；

（2）在批准鄭姓申請人的請求時，市政執行委員會主席馬上訂定有關金額（雖然我們不知道用何準則），當時是2000年12月；

（3）但對於其他人提出的請求，市政執行委員會主席則作出批示稱有待訂定墓地批給的收費準則，故中止有關程序（見上文第六點的表一），最典型的例子為關於B的請求，主席稱有待訂定收費準則。在同一個月內，對同樣的請求，居然用不同的方式處理？理由何在？

（4）「民署」亦無向「公署」出具全部的資料，例如申請人何時繳費？收據在何處？申請人何時接獲書面通知其申請已獲批准？

「前臨市局」環保暨綠化部部長在2011年4月4日向「公署」提供資料時稱：記憶中是以電話方式通知申請人其請求已獲批，後來有以書面方式通知部分申請人，但並非全部。這足以印證一點：處理程序「怪異」，無完全按法定方式執行。

（5）在2000年12月26日（同月29日訂定金額）到底已批准鄭姓申請人的請求？或還未批准？為何在一年後、即2001年12月又再一次處理這十幅墓地批給的請求？

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

5. Caso, no fim do ano, o número de pedidos exceda o máximo estabelecido nos termos do ponto 1, será efectuado sorteio para determinar o deferimento dos respectivos pedidos.

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

Relativamente à taxa de arrendamento perpétuo de sepulturas, poderá servir de referência a taxa aplicada a gavetas-ossários. Assim, tendo em conta que uma sepultura é equivalente a 6 gavetas-ossários de classe A, a taxa de arrendamento perpétuo de sepulturas poderá ser fixada em cerca de três mil patacas (MOP 30.000) (isto é, 6 x MOP 5.000).

À consideração superior.»

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

1) Não existem peças documentais que indiquem que o requerente de apelido Cheang tivesse sido notificado por escrito do deferimento do seu pedido em Dezembro de 2000;

2) Aquando do deferimento do pedido do requerente de apelido Cheang, o Presidente da Câmara Municipal fixou imediatamente o montante da respectiva taxa (não sendo do nosso conhecimento o critério aplicado) em Dezembro de 2000;

3) No entanto, em relação a outros pedidos, o Presidente da Câmara Municipal, suspendeu por despacho o respectivo procedimento, com fundamento no facto de a taxa de concessão de sepulturas estar por definir (*vide* o quadro I do ponto 6). Um exemplo mais típico destas situações é o pedido do requerente B, tendo o Presidente no seu despacho declarado estar por definir o critério para a fixação da taxa em causa. Assim, verifica-se que no prazo de um mês foram aplicadas medidas diferentes a pedidos idênticos. Como se justifica esta situação?

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

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

5) Então, em 26 de Dezembro de 2000 (no dia 29 do mesmo mês foi fixado o montante), foi ou não deferido o pedido do requerente de apelido Cheang? Por que razão um ano depois, ou seja, em Dezembro de 2001, foram novamente apreciados os pedidos das dez sepulturas atrás referidas?

(8) 正因為有了這份《永久性墓穴租賃內部規章》、「前臨市局」環保暨綠化部部長於2001年12月19日向上級提出建議書（136/SAZV/2001號），內容如下：

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

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

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

【中文大意：

按照2001年12月14日市政執行委員會議決通過的新《永久性墓穴租賃內部規章》之規定，至今收到10項申請，其資料載於下表，本人建議如下<sup>92</sup>：

1. 本年競投永久性墓穴租賃的期間於12月19日結束。

2. 因不超過10項申請，建議以免抽籤方式按照上述規章批准該等請求。】

No. de campá (墓穴編號)	Nome do falecido (死者姓名)	Nome de requerente (申請人姓名)	識別代號 <sup>93</sup>
SM-2-xxxx	(...)	(...)	A
SM-1-xxxx	(...)	(...)	B
SM-1-xxxx	(...)	(...)	C
SM-1-xxxx	(...)	(...)	D
SM-1-xxxx	(...)	(...)	E
SM-1-xxxx	(...)	(...)	F
SM-1-xxxx	(...)	(...)	G
SM-2-xxxx	(...)	(...)	H
SM-1-xxxx	(...)	(...)	I
SM-1-xxxx	(...)	(...)	J

À consideração superior de V. Exa. 【請閣下考慮。】

(環保暨綠化部部長簽名)”

(8) Com base no Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas, o chefe dos SAZV da ex-Câmara Provisória submeteu em 19 de Dezembro de 2001, à consideração superior, a Proposta n.º 136/SAZV/2001 que a seguir se transcreve:

«*Em conformidade com o novo Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas alugadas, deliberado em Sessão Camarária de 14/12/2001, e, tendo recebido até ao momento num total de 10 pedidos cujos dados se encontram no quadro anexo, proponho o seguinte*<sup>92</sup>:

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

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

N.º de campá	Nome do falecido	Nome do requerente	Código <sup>93</sup> identificativo
SM-2-xxxx	(...)	(...)	A
SM-1-xxxx	(...)	(...)	B
SM-1-xxxx	(...)	(...)	C
SM-1-xxxx	(...)	(...)	D
SM-1-xxxx	(...)	(...)	E
SM-1-xxxx	(...)	(...)	F
SM-1-xxxx	(...)	(...)	G
SM-2-xxxx	(...)	(...)	H
SM-1-xxxx	(...)	(...)	I
SM-1-xxxx	(...)	(...)	J

À consideração superior de V. Exa.

(Assinatura do Chefe do SAZV)»

<sup>92</sup> 著重號由「公署」加上。

<sup>93</sup> 為尊重申請人的隱私，基於適度原則，「公署」以英文字母作為代號，以識別申請人。

<sup>92</sup> O sublinhado é do CCAC.

<sup>93</sup> Com vista a respeitar a privacidade dos indivíduos e à luz do princípio da proporcionalidade, os requerentes estão identificados com letras do alfabeto.

這份建議書清楚顯示：「前臨市局」在墓地申請事宜上，在2001年12月14日（周五）由市政執行委員會決議通過《永久性墓穴租賃內部規章》，經過周一、二短短兩個工作天的申請期後，於12月19日（周三）截止申請，並於同日製作建議書，然後在緊接著的下一個工作天（12月20日是回歸紀念日，公眾假期）便即獲市政執行委員會主席批准。「速度奇快」！事前從無公布有關規章，申請人當然不多！

事實證明：在2001年12月的時候，「前臨市局」又再對這10個請求作一次統一的建議及批准。這又再叫人難明，動機何在？局方的多種行為給人的感覺就是：盡量使更多人參與事件；但須知，介入事件的人數多少不足以彌補或推翻事實本身的違法性！

（九）有了第八點所述的建議書後，市政執委會主席又再對這十幅墓地的申請作出批示，內容如下：

“*Autorizo, ao abrigo da deliberação camarária de 1/8/97, e conforme a sessão camarária de 14/12/01.*

*Comunique-se aos interessados.*

（市政執行委員會主席簽字）

21/12/01”

【中文大意：

按1997年8月1日市政執行委員會決議<sup>94</sup>，並按照2001年12月14日市政執行委員會會議，本人批准<sup>95</sup>。

通知各利害關係人<sup>96</sup>。

（市政執行委員會主席簽字）

2001年12月21日】

這個批示帶出了多個問題：

（1）市政執行委員會主席行使獲授予的權限及按上述《永久性墓穴租賃內部規章》作出批准，我們已知道：這份《永久性墓穴租賃內部規章》在內容及程序上皆為一份有疑問的規章：

a) 無訂定何時開始生效；

<sup>94</sup> 這裏指授權決議。

<sup>95</sup> 著重號由「公署」加上。

<sup>96</sup> 同上。

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

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

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

«*Autorizo, ao abrigo da deliberação camarária de 1/8/97<sup>94</sup>, e conforme a sessão camarária de 14/12/01<sup>95</sup>.*

*Comunique-se aos interessados*<sup>96</sup>».

(Vide no documento a assinatura do Presidente da Câmara Municipal)

21/12/01»

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

1) No uso da competência que lhe foi delegada e em conformidade com o Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas, o Presidente da Câmara Municipal concedeu a respectiva autorização. Porém, é do nosso conhecimento que tal regulamento suscita dúvidas tanto a nível material, quanto a nível procedimental, nomeadamente:

a) Não está estipulada a data da sua entrada em vigor;

<sup>94</sup> Refere-se à deliberação de delegação de competências.

<sup>95</sup> O sublinhado é do CCAC.

<sup>96</sup> *Idem.*

b) 12月14日通過，須連續張貼5日<sup>97</sup>，按理最後一日的張貼為12月20日（或19日，如14日當天即張貼）<sup>98</sup>，但12月19日立即截止申請？！令人費解。正常情況下應在公布期後始生效及接受申請！

c) 上引《內部規章》規定年終時審批，很自然是指每年結束之時，而非「十二月的月中」。

(2) 所有申請人請求以永久方式取得墓地，但上述《內部規章》規範「永久租賃墓地」，而主席就簡單地表示「批准」，批准前者？或後者？

(3) 無清楚交代批准的理由及準則！

\*\*\*

#### (十) 處理申請墓地的準則及處理方法及流程問題

綜合分析上述資料後，我們的初步結論就是：處理墓地申請事宜上根本不知道用何準則作決定，「批准」與「否決」可完全由掌握決定權的實體隨意決定。

(1) 以鄭先生（A）的申請為例，他於2000年5月9日提出申請，「前臨市局」（具體言之，市政執行委員會主席）在60天內無回覆<sup>99</sup>，理應按10月3日第24/88/M號法律第38條的規定視為默示駁回，該條文規定：

「一、市政執行委員會及市政機構領導人在收到私人提交的申請書或請願書日起六十天內，應分別就職權範圍作出決議及決定。」

二、除法律預料的特別情況外，為著司法上訴之目的，倘上款所指期限內無作出決議或決定，視為默示否決，但不妨礙申請書在日後獲得明示批准。」

雖然法律允許60天過後仍可處理該請求，但「前臨市局」從無通知申請人其請求正在處理當中（最低限度無書面資料證

b) De acordo com a norma geral, o regulamento supramencionado, aprovado em 14 de Dezembro, deveria ter sido publicitado através da sua afixação durante 5 dias seguidos<sup>97</sup>, ou seja, até ao dia 20 de Dezembro (ou 19 de Dezembro, caso se tivesse iniciado a afixação no dia da sua aprovação, isto é, dia 14 de Dezembro)<sup>98</sup>, inclusivé. Não obstante, em 19 de Dezembro terminou o prazo para a apresentação de candidaturas?! Isto é incompreensível. Em situações normais, só após o termo do prazo de publicitação é que entra em vigor o regulamento e se inicia a aceitação dos pedidos!

c) De acordo com o estipulado no regulamento em apreço, os pedidos são submetidos à apreciação e aprovação no fim do ano. Assim, devem ter lugar aquando do final de cada ano ao invés de em meados de Dezembro.

2) A aquisição de sepulturas perpétuas era o objecto de todos os pedidos, mas o que está regulamentado no Regulamento Interno atrás referido é o «arrendamento de sepulturas perpétuas». Assim, o que foi efectivamente autorizado pelo Presidente com o simples despacho de «autorizo»? Foi a aquisição de sepulturas perpétuas ou o arrendamento perpétuo de sepulturas?

3) Do despacho em causa, não consta com clareza o fundamento da autorização, nem os critérios utilizados para a mesma.

\*\*\*

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

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

1) É citado como exemplo o Sr. Cheang (requerente A) que em 9 de Maio de 2000 apresentou o seu pedido, não tendo a ex-Câmara Provisória (concretamente, o respectivo Presidente) respondido no prazo legal de 60 dias<sup>99</sup>, equivalendo esta falta de resposta a indeferimento tácito, ao abrigo da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, que no seu artigo 38.º dispõe que:

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

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

Ainda que seja permitida por lei a continuação do tratamento de pedidos quando ultrapassado o prazo de 60 dias, a ex-Câmara Provisória não comunicou aos respectivos requerentes que o

<sup>97</sup> 見10月3日第24/88/M號法律第36條。

<sup>98</sup> 參引《民法典》第272條之規則。

<sup>99</sup> 有別於《行政程序法典》第102條所定之一般期間：90天。

<sup>97</sup> Vide o artigo 36.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro.

<sup>98</sup> Vide o artigo 272.º do Código Civil.

<sup>99</sup> Este prazo é diferente do estipulado no Código do Procedimento Administrativo que prevê, no seu artigo 102.º, o prazo geral de 90 dias.

明這一點），故不明為何在2000年12月26日（同月29日訂定金額）突然又批准有關申請。

（2）另外，「前臨市局」轄下的環保暨綠化部部長在2000年6月5日的建議書（022/SAZV/2000）內建議不批准有關請求，但主席卻批准。後來，該部長在2001年12月19日的建議書（136/SAZV/2001）中則建議批准，故市政執行委員會主席就很簡單地批示：「批准」。

（3）按照公務管理的常規，以及「良家父」的準則，當上級的決定與下級的建議不一致，應作充分的理由說明〔我們是指2000年12月26日（同月29日訂定金額）市政執行委員會主席對鄭姓申請人請求的首個批示〕，但我們未見絲毫的理據分析及理由，僅見主席寫上「按上呈資料批准」。但下級的意見書則為建議不批准。所以，這個批准決定是一個矛盾的決定，亦是一個無理據的決定。簡言之，這是一個有瑕疵的決定。

（4）事實上，在行政管理方面，當行政當局的決定與申請人的申請一致時，即在批准有關申請時，所要求的理由說明較寬鬆，不同的是當有關決定是否決申請人的請求或上級的決定有別於下級的建議時，在理由說明部分則更嚴格，須全面闡釋否決的事實及法律理據，正因如此，《行政程序法典》第114條規定：

「一、除法律特別要求說明理由之行政行為外，對下列行政行為亦應說明理由：

a) 以任何方式全部或部分否認、消滅、限制或損害權利或受法律保護之利益，又或課予或加重義務、負擔或處罰之行政行為；

b) 就聲明異議或上訴作出全部或部分決定之行政行為；

c) 作出與利害關係人所提出之要求或反對全部或部分相反之決定之行政行為；

d) 作出與意見書、報告或官方建議之內容全部或部分相反之決定之行政行為；

e) 在解決類似情況時，或在解釋或適用相同之原則或法律規定時，以有別於慣常採取之做法，作出全部或部分決定之行政行為；

f) 將先前之行政行為全部或部分廢止、變更或中止之行政行為。

二、對典試委員會所作決議之認可行為，以及上級就工作

tratamento dos seus pedidos continuava em curso (nem existem documentos que comprovem o contrário). Por esta razão, não se percebe por que razão os pedidos em causa foram repentinamente deferidos em 26 de Dezembro de 2000 (com o respectivo montante fixado em 29 do mesmo mês).

2) Ademais, a **Proposta n.º 022/SAZV/2000**, datada de 5 de Junho de 2000, foi autorizada pelo Presidente, apesar do **parecer desfavorável** emitido pelo chefe dos SAZV da ex-Câmara Provisória. Posteriormente, este deu parecer favorável à Proposta n.º 136/SAZV/2001, datada de 19 de Dezembro de 2001, com base no qual o Presidente proferiu um simples despacho de «Autorizo».

3) De acordo com as normas usualmente aplicadas na gestão dos assuntos públicos e à luz do princípio do «bom pai de família», a decisão do superior, quando divergente do parecer do subordinado, deve ser devidamente fundamentada, questão esta que é levantada a propósito do primeiro despacho proferido pelo Presidente da Câmara Municipal em 26 de Dezembro de 2000 (com o respectivo montante fixado em 29 do mesmo mês) em relação ao pedido do requerente de apelido Cheang. Do referido despacho, não consta qualquer análise aos dados, nem a respectiva fundamentação, mas apenas a menção de «Aprovo nos termos informativos», apesar do parecer desfavorável emitido pelo subalterno. Por esta razão, a autorização concedida é uma decisão contraditória e, simultaneamente, injustificada. Em suma, é uma decisão viciada.

4) De facto, no âmbito da gestão administrativa, quando a decisão tomada pela Administração seja favorável ao pedido, é-se menos exigente quanto à respectiva fundamentação. Todavia, quando seja tomada uma decisão de indeferimento ou uma decisão contrária ao parecer do subordinado, é-se mais exigente quanto ao dever de fundamentação, devendo neste caso ser feita com rigor a exposição dos factos que conduzem ao indeferimento e dos respectivos fundamentos legais. Por esta razão, o Código do Procedimento Administrativo, no seu artigo 114.º dispõe que:

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

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

b) *Decidam reclamação ou recurso;*

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

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

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

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

2. *Salvo disposição legal em contrário, não carecem de ser fundamentados os actos de homologação de deliberações tomadas*

事宜按法定方式對其下級所作之命令，無須說明理由；但法律另有規定者除外。」

在這個個案裏，顯然批准與意見書的立場對立，故在作出決定時應詳細說明為何不依意見書決定，以確保文件內容的一致性及邏輯性，而非前後不一。

(5) 依此角度，市政執行委員會主席的這項決定是一個有瑕疵的決定，在法律上為一個可撤銷的行為。

(6) 關於撤銷的期間，《行政程序法典》第130條規定：

「一、僅得以可撤銷行政行為之非有效作為依據，在可提起有關司法上訴之期間內，或在司法上訴所針對之實體作出答覆前，將可撤銷之行政行為廢止。

二、如就司法上訴規定不同期間，則以最後屆滿之期間為準。」

**按上條之規定，由於申訴期間已過，現難以再用該理據廢止有關決定。**

(7) 對於市政執行委員會主席在2001年12月21日作出的批示，上文已指出由其產生的部分問題，其中包括：

a) 引用有瑕疵的規章作為批准的理據，因為規章並無訂定開始生效的日期，亦無指明截止申請的日期；

b) 請求與規章內容不一致，市政執行委員會主席在批准時亦無清楚說明；

c) 無清楚指明批准的理據；

d) 2000年12月29日批准時將金額訂為澳門幣30,000圓，但2001年12月21日則引用有關《永久性墓穴租賃內部規章》及將金額訂為澳門幣38,000元，以何者為準？正常乃以後者為準！但由此可見有批准權的人隨意變更，且無作任何說明！

e) 建議書內亦無清楚交代為何12月19日截止申請？21日立即作出決定？前市政執行委員會主席在向「公署」解釋時稱考慮到12月份有聖誕假期，故提早完成這個批給程序，這都並非具說服力的合理及正當理由！作為一個政治職位據位人，理應知道不應在任期結束前作出如此重大的決定。

*por júris, bem como as ordens dadas pelos superiores hierárquicos aos seus subalternos em matéria de serviço e com a forma legal.»*

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

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

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

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

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

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

7) No despacho proferido pelo Presidente da Câmara Municipal em 21 de Dezembro de 2001, são detectados os seguintes problemas:

a) A autorização foi concedida com fundamento num regulamento que enferma de vícios, uma vez que o mesmo não prevê a data da sua entrada em vigor nem estipula o termo do prazo para a apresentação de candidaturas;

b) O objecto do pedido é diferente do objecto do regulamento citado, o que não foi fundamentado pelo Presidente da Câmara Municipal no seu despacho de deferimento;

c) Não foram expostos os argumentos acolhidos para a autorização;

d) Em 29 de Dezembro de 2000, o montante foi fixado em MOP 30.000. Posteriormente, em 21 de Dezembro de 2001, invocando o respectivo regulamento interno, o valor foi fixado em MOP 38.000. Qual destes valores é válido? Em situações normais, este último seria válido. Por aqui se pode verificar a atitude volúvel da entidade com competência para autorizar os pedidos em causa, não tendo a mesma fundamentado tal mudança de valor!

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

## (十一) 「永久墓地」與「永久租賃墓地」之分別

在這宗事件上存在幾個頗為複雜的法律問題（按照「民署」送交的資料，「前臨市局」，包括有決定權的實體，從無深入探討）。

(1) 「永久墓地」與「永久租賃墓地」是否有分別？或屬同一概念？

(2) 在澳門特別行政區的法律體系下，「前臨市局」是否有權批出「永久墓地」或「永久租賃墓地」？

(3) 當年通過的《永久性墓穴租賃內部規章》與1961年7月5日通過的《市政墳場規章》有何關係？如有衝突，應以何者優先？

此外，亦值得指出下述幾點內容：

(1) 主席在批准A（鄭先生）的申請時，並無指出理據：以《永久性墓穴租賃內部規章》為基礎？或1961年的《市政墳場規章》為基礎（市政執行委員會主席的批示並無引述這份1961年的規章）？

(2) 這種永久性是一種真正的永久、永遠？或只是年期較長，但在特定條件下有關墓地亦會被收回？

(3) 我們可以看看《永久性墓穴租賃內部規章》第2點、第3點及第4點的內容：

「2. 申請人必須為安葬者的直系親屬及所申請的地段必須為安葬者同一墓穴地段。

3. 使用權為一次性，即該墓穴起骨殖後其使用權則歸還本局。

4. 以前所批給之永久墓穴，均不屬於此規範。」

過去已批出的屬於永久（即永遠）墓地無任何條件限制？《永久性墓穴租賃內部規章》產生後批出的即是臨時性批給？有條件限制？

在此我們可詳細看看上述10名申請人所提出的請求（表二），看看與所批出的是否完全一致。

## (11) Diferença entre «sepulturas perpétuas» e «arrendamento perpétuo de sepulturas»

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

1) Será que as «sepulturas perpétuas» são distintas do «arrendamento perpétuo de sepulturas»? Ou são conceitos idênticos?

2) No ordenamento jurídico da Região Administrativa Especial de Macau, a ex-Câmara Provisória tinha competência para conceder «sepulturas perpétuas» ou para proceder ao «arrendamento perpétuo de sepulturas»?

3) Será que existe uma relação entre o Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas, aprovado na altura, e o Regulamento dos Cemitérios Municipais, aprovado em 5 de Julho de 1961? Em caso de conflito, qual deles prevalece?

Ademais, importar ainda salientar o seguinte:

1) O Presidente autorizou o pedido do requerente A (Sr. Cheang), sem ter indicado o respectivo fundamento. Com que fundamento foi autorizado o pedido? Terá sido com base no Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas? Ou no Regulamento dos Cemitérios Municipais, aprovado em 1961 (este regulamento de 1961 não foi citado no despacho do Presidente da Câmara Municipal)?

2) O que se entende por «perpétuo»? É vitalício, para sempre? Ou refere-se apenas a um prazo relativamente longo, por forma a que as respectivas sepulturas possam de novo reverter para a ex-Câmara nas condições previstas?

3) Vejamos os pontos 2 a 4 do Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas que a seguir se transcrevem:

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

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

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

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

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

表二

申請人	在申請書上所寫的 請求內容	中文意思
A	(...) a adquirir a referida sepultura a título perpétuo (...)	(.....) 以永久方式取得上述墓穴 (.....)
B	(...) autorizar a cedência, a título definitivo, (...), da sepultura (...)	(.....) 以確定方式批准將墓穴讓與 (.....)
C	(...) autorizar a aquisição da sepultura n.º xxx, para servir de sepultura perpétua (...)	(.....) 批准取得第 x x x 號墓穴，以作永久墓穴 (.....)
D	(...) se digne autorizar a aquisição da campa (...)	(.....) 批准取得墓穴 (.....)
E	(...) a adquirir a campa em causa a título perpétuo (...)	(.....) 以永久方式取得有關墓穴 (.....)
F	(...) a aquisição da sepultura a título perpétuo (...)	(.....) 以永久方式取得墓穴
G	(...) autorizar com que a sepultura xxx permanecer eternamente (...)	(.....) 批准永久長眠於墓穴 (.....)
H	(...) digne autorizar a aquisição da campa n.º xxx a título perpétuo (...)	(.....) 以永久方式取得第xxx號墓穴 (.....)
I	(...) se digne autorizar a aquisição da campa n.º xxx (...)	(.....) 批准取得第xxx號墓穴 (.....)
J	(...) 請求將該墓地轉購成永遠墓位 (...)	(見左方欄申請書上的中文原文)

Quadro II

Nome do requerente	Objecto do pedido
A	(...) a adquirir a referida sepultura a título perpétuo (...)
B	(...) autorizar a cedência, a título definitivo, da sepultura (...)
C	(...) autorizar a aquisição da sepultura n.º xxx, para servir de sepultura perpétua (...)
D	(...) se digne autorizar a aquisição da campa (...)
E	(...) a adquirir a campa em causa a título perpétuo (...)
F	(...) a aquisição da sepultura a título perpétuo (...)
G	(...) autorizar com que a sepultura xxx permanecer eternamente (...)
H	(...) digne autorizar a aquisição da campa n.º xxx a título perpétuo (...)
I	(...) se digne autorizar a aquisição da campa n.º xxx (...)
J	(...) solicitar a aquisição da sepultura para servir de sepultura perpétua (...) [Este pedido original é em chinês.]



由此可知，幾乎全部皆申請取得永久墓穴（即購買），但行政、財政暨財產常設委員會建議、後由市政執行委員會決議及通過的《永久性墓穴租賃內部規章》則為永久租賃墓穴。相信兩者並非完全一樣。而作為主管機關的「前臨市局」，應明確有關概念及區分兩者。

正常的處理方法為通知申請人，以便後者在指定期內變更其請求，否則應否決其申請。

另外，批准上述「永久租賃墓穴」的準則為何？只批予生前對社會有卓越貢獻的人士？似乎是，一直都沿用這個準則（事件發生前及後，時至今日都仍被引用<sup>100</sup>）。但市政執行委員會主席在批准上述10個請求時，從無提及及引用這方面的理據，這明顯產生不公平，尤其是對於先前獲批或不獲批的人士而言，因為修改了先前沿用的準則，但未見有任何理由說明，這無疑產生任意作為之嫌。

我們不清楚市政執行委員會主席在批准有關請求時有否深入考慮這一系列複雜的問題！我們相信無，因為2001年12月「前臨市局」即將完成其歷史使命，各市政議員的任期亦即將屆滿，於2002年1月1日起由「民署」取而代之。雖然職責範圍基本上維持，但在人事及管理上預期會有新的局面出現（事實亦如此），在缺乏理由及理據的情況下，不應作出這種與法律規定不符的決定。

這個個案的另外一個特殊性就是：即使認定主席的批准有瑕疵，行政當局可以廢止該行為，但經過近十年的今日，作出廢止已無意思，因為：

（1）有關的決定已執行，即墓地已被使用（我們無資料證明現實的情況為相反），現時不可能返回十年前的狀況，仿如一切事情從無發生般。不同的例子：如私人不當地收取過多的款項，現在可以要求返還及加上附加利息。在後述的情況下

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

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

Para além disso, qual foi o critério utilizado na aprovação do arrendamento perpétuo de sepulturas? Seria atribuído apenas a quem em vida muito contribuiu para a sociedade? Parecem ter sido, de facto, este o critério adoptado ao longo do tempo (critério adoptado antes, após estes casos e até à presente data<sup>100</sup>). **No entanto, aquando da autorização dos 10 pedidos acima referidos, o Presidente da Câmara Municipal nunca mencionou o respectivo critério como fundamento**. É óbvio que tal situação originou injustiças entre os diversos requerentes, especialmente entre aqueles cujos pedidos foram anteriormente deferidos e indeferidos. Entretanto, o referido critério foi alterado, não tendo sido avançada qualquer explicação para essa alteração, levando, inevitavelmente, a suspeitar-se de discricionariedade no exercício das suas competências.

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

Existe uma outra particularidade no presente processo: Caso considere existir vícios nas autorizações do Presidente, a Administração pode revogar os respectivos actos. No entanto, desde então já se passaram 10 anos, sendo inútil a revogação pelas seguintes razões:

(1) A respectiva decisão já foi executada, ou seja, as sepulturas já foram ocupadas (não temos informações que comprovem o contrário). O que quer dizer que, neste momento, já não é possível repor-se a situação existente há 10 anos atrás. Exemplo diferente é o de um indivíduo que cobrou, indevidamente, uma

<sup>100</sup> 例如在第031/SAL/2004號建議書內就寫道：「(……)對澳門社會的卓越貢獻，無論在慈善事業，文化推廣，旅遊娛樂方面都建樹良多。並多次受到特區政府的褒獎，其對本地區的貢獻無容致疑，(……)」

<sup>100</sup> Por exemplo, na proposta n.º 031/SAL/2004, diz-se que «(...) *deu grandes contribuições para a sociedade de Macau, no âmbito das actividades filantrópicas, da promoção cultural e da indústria do turismo e diversões. Além disso, foi agraciado com vários louvores pelo Governo da RAEM. O seu contributo para a RAEM é indubitavelmente demonstrado (...)*»

可以作出返還，但本個案裏此為不可能之舉，因為性質並不一樣。

(2) 所以，事件本身的作用不大，但所帶出的啟發性及意義則仍有一定參考價值。

\*\*\*

上述的問題亦反映在後來制定的法規上。

11月24日第37/2003號行政法規（核准《墳場管理、運作及監管規章》）或有一定的參考價值，尤其是其中的第14條及第26條，分別規定：

#### 「墓地的長期使用權

行政長官可基於認為重要的事實，如個人成就、對社會的貢獻、對澳門特別行政區所提供的服務、因維護公共利益喪生等事實，而賦予特定人士長期使用墓地的權利。」（第14條）

#### 「既得權利

私人就公共墳場內傳統稱為“永久墓地”的墓地所擁有的權利，可按其取得有關權利的內容及條件繼續擁有。」（第26條）

在上引法規內保留了這兩個不同的概念：

- (1) 「墓地的長期使用權」；
- (2) 「永久墓地」。

雖然上述第37/2003號行政法規不能直接適用於本分析個案，但足以印證我們的結論：「永久墓地」與「永久租賃墓地」乃兩個不同的概念。

\*\*\*

另一個問題源自在2001年仍生效的1961年《市政墳場規章》，其中第28條規定：

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

【中文大意：

有意取得永久墓穴或家庭墓穴，又或骨殖箱的人士<sup>101</sup>，應向市政廳提出申請，利害關係人應填寫本規章第25條所述之表格。】

<sup>101</sup> 著重號由「公署」加上。

verba excessiva, podendo agora ser convidado a devolver o excesso recebido e a pagar os respectivos juros. Apesar de neste exemplo ser possível realizar-se a devolução, tal não poderá aplicar-se à situação em causa no presente processo, visto terem as mesmas natureza diferente.

(2) Apesar de não se apresentar grande relevância, o presente caso serve no entanto como referência para reflexão devido à sua natureza.

\*\*\*

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

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

#### «Direito de uso prolongado de sepultura

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

#### «Direitos adquiridos

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

Neste regulamento administrativo, distinguem-se os dois conceitos:

- (1) O «direito de uso prolongado de sepultura»;
- (2) A «sepultura perpétua».

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

\*\*\*

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

«*As pessoas que pretendam adquirir sepulturas perpétuas ou jazigos de família e bem assim gavetas-ossários*<sup>101</sup>, deverão fazer o pedido à Câmara, devendo o interessado preencher o impresso a que se refere o artigo 25.º do presente regulamento.»

<sup>101</sup> O sublinhado é do CCAC.

第29條亦規定：

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

【中文大意：

僅有意租賃墓穴的人士<sup>102</sup>，應通知（墳場）看管人及簽署聲明書，承諾在30天內支付租金，倘不遵守，則按正常方法強制執行。】

似乎該份《市政墳場規章》無訂立任何限制，允許以永久方式買入墓地，或另一選擇：租賃墓地。但在澳門特別行政區成立後，不能再使用「永久買入」這個概念，因為絕不能出售公地，極其量只能夠出租「永久使用權」，而且受一定條件限制。在這個問題上，《基本法》第7條在這裏或可以發揮其作用，其內容為：

「澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有，由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配。」

換言之，當年的市政執行委員會主席只能將墓地的使用權出租，但受條件限制。雖然市政執行委員會主席無在其批示中明確指出批准的內容及幅度，但其引用《永久性墓穴租賃內部規章》，故此應將有關批准理解為：一次性的使用權，墓穴起骨後需返還「民署」。

\*\*\*

## 七、監督實體在事件上的角色

有人質疑這項批給有利益輸送或受指示才作出批准。

「前臨市局」市政執行委員會主席在2011年4月26日到「公署」提供資料時被問及用何準則批准墓地的申請？他指出：

Dispõe o artigo 29.º o seguinte:

«As pessoas que pretendam apenas o aluguer das sepulturas<sup>102</sup> deverão informar o fiel da sua intenção e assinar uma declaração pela qual se comprometem a pagar o preço do aluguer dentro de 30 dias e, não o satisfazendo, serão executadas pelos meios ordinários.»

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

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

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

\*\*\*

## 7. Papel da entidade tutelar no presente processo

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

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

<sup>102</sup> 著重號由「公署」加上。

<sup>102</sup> O sublinhado é do CCAC.

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

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

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

(...)

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

【中文大意：

當時正由市政廳過渡至臨市局，直至之後的民政總署，都有收到有關墓地的申請。由市政廳至民政總署時期，對此類申請幾乎都有著同一理解：為避免在過渡期內出現任何問題和困難，有需要顧及和理解市民訴求。另外，除了起骨時要求申請人在場，還需要進行較複雜的程序，這對於打算離澳到外國居住的市民而言，可能會造成影響。

證人表示，在審視上述申請批准與否的過程中，沒有收到任何指示或受到任何影響。

證人表示，當時決定制定一份規章（經「行政、財政暨財產常設委員會」討論，該委員會委員包括李康（已故）和區錦新等人），並訂定有關金額。上述規章最後定名為《永久性墓穴租賃內部規章》，同時更作為審批有關申請應參照的準則。

(……)

在審定各請求時從無收到外來的指示或建議，因為市政廳是一個自治機構，其決定在行政暨公職局的協助下呈監督實體認可。】

由於「前臨市局」主席在作供時稱「前臨市局」的決定會送交監督實體認可（homologação），故我們特別指出下述幾點：

(1) 在這個個案裏我們不見任何文件證明有「認可」這個環節；

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

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

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

(...)

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

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

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

(2) 在法律上所謂的呈「監督實體認可」，意思指：

a) 有權限的實體仍為「前臨市局」主席（因之前已獲授權）；

b) 主席作出決定後，未經監督實體認可，該決定對外不產生效力，即在一般情況下，不能執行該決定（如開始執行，可透過追認彌補這個瑕疵）；

c) 換言之，責任仍然歸原有權限批准的實體：執行委員會主席本人；

d) 另外，無任何法律規定在批給墓地的事宜上須將決定送監督實體認可，但關於市政執行委員會通過上引《內部規章》一事，根據10月3日第24/88/M號法律第12條第5款之規定，該委員會應於五天內將會議錄送交監督實體，按理後者有條件知悉該規章的存在；

e) 倘市政執行委員會無將會議錄上呈（證明通過上引的《內部規章》），很明顯不遵守法律的規定，而當時監督實體有義務及有條件知悉該委員會無執行法律規定，亦有條件促使被監督實體遵守合法性原則（見第24/88/M號法律第47條第1款），故理應督促其上呈會議錄。而且這條法律早在88年已存在，並非新訂。

《民法典》第5條規定：

「任何人對法律之不知或錯誤解釋，不構成其不遵守法律之合理理由，且不免除其承受法律所規定之制裁。」

即使今日，12月18日第32/2001號行政法規（《民政總署之組織及運作》）第3條第1款仍保留同樣的規定：

「一、民政總署各機構的會議紀錄應在通過後五日內送交監督實體。」

f) 倘一如市政執行委員會主席在到「公署」作供時稱：有關決議會送監督實體認可；有關會議錄及規章經監督實體認可後，如果出現違法情況，則兩者皆須承擔責任。

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

a) O órgão competente era o Presidente da Câmara Provisória (por lhe terem sido subdelegadas as respectivas competências);

b) A decisão tomada pelo Presidente que não fosse homologada pela entidade tutelar não produzia efeitos externos. Ou seja, em geral, esta decisão não poderia ser executada (caso o respectivo acto já tivesse sido executado, poderia ser objecto de ratificação para reparar o vício);

c) A responsabilidade deveria ainda ser imputada ao órgão competente, o Presidente da Câmara Municipal;

d) A par disso, não existia qualquer diploma legal que previsse a obrigação de submissão da decisão de atribuição de sepulturas à entidade tutelar para a respectiva homologação. Todavia, em relação à aprovação do regulamento interno atrás referido por parte da Câmara Municipal, esta devia, em conformidade com o disposto no n.º 5 do artigo 12.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, **remeter a acta à entidade tutelar no prazo de cinco dias. Com base nisto, a entidade tutelar tinha condições para tomar conhecimento da existência daquele regulamento;**

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

Dispõe o artigo 5.º do Código Civil que:

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

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

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

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

既然提出監督的問題，我們從法律上看看監督的概念及制度，以便瞭解兩者間的責任問題。

「前臨市局」享有行政、財政自治權，但受行政長官監督，後者將其監督權授予行政法務司司長。

為此，存在一種監督關係。

我們先明確監督 (*tutela*) 這個法律制度的基本概念。

1. 「行政監督」以存在兩個不同的實體為前提：「監督實體」與「被監督實體」，其中一個必定為公法人，被監督實體通常為公法人。

「行政監督」有別於其他形式的監管制度：

(1) 首先，在一般情況下，「監督實體」與「被監督實體」屬不同的法人或不同的單位，此有助於區分同一法人內可能設置的監管機制（內部監管）；

(2) 監督有別於司法監管，後者只能由法院行使；

(3) 監督有別於內部的監管制度：例如受制於許可 (*autorização*) 或核准 (*aprovação*) 的情況。

2. 關於監督的範圍，可從兩個角度考慮：

#### 關於目的：

(a) 針對決定（指由被監督實體作出的決定）內容的監督；

(b) 對合法性的監督。

關於 (a) 項，「監督實體」應審查有關的決定是否適時 (*oportuno*)、適宜 (*conveniente*)，尤其是從行政管理、財政管理、技術管理等角度考慮該決定是否妥當，至於決定是否合法並非重心所在（當然有跡象顯示違法時，亦應作出處理）。

在 (b) 項裏，則考慮有關決定是否符合法律的規定。

傳統的理論將行政監督分成五大類：

#### (1) 整合性監督：

「監督實體」有權對「被監督實體」的行為作出許可或核准。

許可指作出行為前須先獲批准方能行事。

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

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

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

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

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

A «tutela administrativa» apresenta diferenças de regime quando comparadas com outros regimes de supervisão:

(1) Em primeiro lugar, a «entidade tutelar» e a «entidade tutelada» são pessoas colectivas distintas ou pertencem a órgãos diferentes. Esta característica já a afasta do regime de supervisão estabelecido no interior de uma mesma pessoa colectiva, que configura uma situação de supervisão interna.

(2) A tutela é diferente da supervisão jurídica que só pode ser exercida pelo Tribunal;

(3) Não se confunde a tutela com certos tipos de supervisão interna, tais como a sujeição a autorização ou aprovação.

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

#### Quanto ao fim:

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

(b) visa controlar a legalidade.

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

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

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

#### (1) Tutela integrativa:

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

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

核准是指「被監督實體」可先作出有關行為，但該行為不能發生效力，只有經「監督實體」核准後方能發生效力。簡言之，未獲核准，不能執行有關決定（行為）。

**(2) 監檢性監督：**

指「監督實體」有權對「被監督實體」的組織及運作作出監察。

**(3) 懲罰性監督：**

指「監督實體」對「被監督實體」享有制裁權，即對後者作出的不規則行為有科處懲罰的權力，這屬於一種紀律性監督。

**(4) 廢止性監督：**

指「監督實體」有廢止由「被監督實體」作出的行為的權力。

**(5) 替代性監督：**

當「被監督實體」不作為時，「監督實體」有權代替其作出應作出的行為（決定）。

\*\*\*

在「行政監督」範圍內實行四大原則：

(1) 監督關係不予推定，只有法律明文規定之情況下方存在監督關係。

(2) 監督的範圍及類型亦以法律明文規定為限，不作推定。

(3) 「監督實體」無權發出命令，但有權制定方向性的指引，藉此概括性地訂定「被監督實體」的行為及活動空間。

(4) 「被監督實體」可對「監督實體」的決定提出申訴，又或提起行政上訴或司法上訴，只要符合程序性法律所定的各項要件則可。

結論：「監督實體」有義務對「被監督實體」的行為的內容及合法性作出監督，同時確保其在合法性的框架內運作及履行職責。

這才是創立行政監督的真正意義所在。

\*\*\*

在《市政區法律制度》內，立法者明確訂定監督的範圍。10月3日第24/88/M號法律（《市政區法律制度》）第46條及第47條就規定：

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

**(2) Tutela inspectiva:**

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

**(3) Tutela sancionatória:**

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

**(4) Tutela revogatória:**

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

**(5) Tutela substitutiva:**

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

\*\*\*

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

(1) A tutela administrativa não se presume, pelo que só existe quando e nos termos em que a lei expressamente a preveja.

(2) O âmbito e as modalidades da tutela administrativa são apenas os que a lei prever e não se presumem.

(3) A entidade tutelar não tem o poder de dar ordens à entidade tutelada mas tem o poder de elaborar orientações, por forma a definir as linhas gerais e o âmbito de actividade a desenvolver pela entidade tutelada.

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

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

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

\*\*\*

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

「第四十六條  
(行政監管)<sup>103</sup>

對市政廳，總督有行使行政監督之權限，並可將該權限授予某一政務司行使。」<sup>104</sup>

「第四十七條  
(監管人的職權)<sup>105</sup>

一、在行使檢查性監管權力方面，總督透過分析市政機構會議錄，負責：

a) 注視對本地區合法性的遵守；

b) 對市政機構及其部門的活動進行稽查調查及整體調查，倘有需要時透過行政部門為之；

<sup>103</sup> 正式的法律用語應為：

「第四十六條（行政監督）」

對市政機構，行政長官（原文為總督，因《回歸法》的規定，今日應是指行政長官）有行使行政監督之權限，並可將該權限授予某一政務司行使。」

<sup>104</sup> 經7月5日第4/93/M號法律修改。

<sup>105</sup> 較正確的法律用語應為：

「第四十七條（監督實體的權限）」

一、在行使檢查性監督權力方面，行政長官（原文為總督，因《回歸法》的規定，今日應是指行政長官）透過分析市政機構會議錄，負責：

a) 致力於對本地區合法性的遵守；

(……)

二、在行使修正性監督權力方面，行政長官負責批准市議會關於下列事項的決議：

a) 活動計劃及有關的修訂；

b) 市政區預算及補充預算；

c) 市政區管理賬目；

d) 市政部門之組織結構及長期工作人員編制之組織結構以及其修改；

e) 借款；

f) 制定有關科處罰款之市政條例及收取或調整費用的收費表；

g) 與本地區以外的實體簽署之協定；

h) 第二十九條第一款j) 項最後部分所載事項。

三、前款所指決議由市議會通過後，將連同有關案卷呈交監管人。

四、總督有權限解決各市政廳與中央行政機構間權限之衝突。」

«Artigo 46.º

(Tutela administrativa)<sup>103</sup>

*Compete ao Governador o exercício da tutela administrativa sobre os municípios, que pode delegar num Secretário-Adjunto.»<sup>104</sup>*

«Artigo 47.º

(Competência da entidade tutelar)<sup>105</sup>

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

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

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

<sup>103</sup> A linguagem jurídica mais correcta deve ser:

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

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

<sup>104</sup> Alterado pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho.

<sup>105</sup> A linguagem jurídica mais correcta deve ser:

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

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

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

(...)

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

a) *Plano de actividades e respectivas alterações;*

b) *Orçamento do município e orçamentos suplementares;*

c) *Contas de gerência do município;*

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

e) *Contracção de empréstimos;*

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

g) *Celebração de acordos com entidades exteriores ao Território;*

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

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

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



c) 對於已作出的任何決議，得要求解析，而解析應在十五天期限內由有關機構作出。

二、在行使修正性監管權力方面，總督負責批准市議會關於下列事項的決議：

- a) 活動計劃及有關的修訂；
- b) 市政區預算及補充預算；
- c) 市政區管理賬目；
- d) 市政部門之組織結構及長期工作人員編制之組織結構及其修改；
- e) 借款；
- f) 制定有關科處罰款之市政條例及收取或調整費用的收費表；
- g) 與本地區以外的實體簽署之協定；
- h) 第二十九條第一款j) 項最後部分所載事項。

三、上款所指決議由市議會通過後，將連同有關案卷呈交監管人。

四、總督有權限解決各市政廳與中央行政機構間權限之衝突。」<sup>106</sup>

\*\*\*

在澳門特別行政區成立時，行政長官透過1999年12月20日第6/1999號行政法規，將對「前臨市局」的監督權授予行政法務司司長。上引行政法規第二條規定：

「行政法務司司長

一、行政法務司司長在下列施政領域行使職權：

- (一) 公共行政；
- (二) 民政事務<sup>107</sup>；
- (三) 法律翻譯及法律推廣；
- (四) 立法事務及司法行政事務；
- (五) 社會重返；
- (六) 民事及刑事身份資料；
- (七) 登記及公證體系的指導及協調；

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

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

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

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

4. *Compete ao Governador resolver os conflitos de competência entre os municípios e os órgãos da administração central.»<sup>106</sup>*

\*\*\*

No estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, o Chefe do Executivo delegou a tutela da ex-Câmara Provisória no Secretário para a Administração e Justiça através do Regulamento Administrativo n.º 6/1999, de 20 de Dezembro. Dispõe o artigo 2.º do respectivo Regulamento Administrativo, o seguinte:

«*Secretário para a Administração e Justiça*

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

- 1) *Administração Pública;*
- 2) **Assuntos cívicos e municipais**<sup>107</sup>;
- 3) *Tradução e divulgação jurídicas;*
- 4) *Assuntos legislativos e de administração de justiça;*
- 5) *Reinserção social;*
- 6) *Identificação Civil e Criminal;*
- 7) *Orientação e coordenação dos sistemas registral e notarial;*

<sup>106</sup> 經7月5日第4/93/M號法律修改。

<sup>107</sup> 著重號由「公署」加上。

<sup>106</sup> Alterado pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho.

<sup>107</sup> O sublinhado é do CCAC.

(八) 《澳門特別行政區公報》的製作。

二、為着上款的效力，本行政法規附件二所指的部門及實體視乎情況隸屬於行政法務司司長或由其監督。附件二為本行政法規的組成部份。」

因應上引《市政區法律制度》（第24/88/M號法律）第46條及第47條之規定，我們可知，法律所定的監督類型有監檢性監督及整合性監督，顯然不包括下述的監督權：

- 懲罰性監督權；
- 替代性監督權；
- 廢止性監督權。

上文亦清楚指出：在監督範圍內，監督實體應（或致力於）確保被監督實體（「前臨市局」，今日的「民署」）所作出的行為在程序及內容上合法，同時確保有關決定的適宜性及適時性——這屬於對合理性的監督。正因如此，10月3日第24/88/M號法律第30條第7款規定：

「七、向市政執行委員會大會的上訴，得以該決定的不合法，不合時或不適宜為理由，而市政執行委員會在接受投訴後，最遲將在隨後的第二次會議內審議。」

既然向市政執行委員會提出的行政申訴得以不適宜或不適時為理據<sup>108</sup>，我們相信向監督實體提出訴願時亦得以此為由。換言之，監督實體必須以上述三個準則（合法、適時、適宜）履行監督角色。

關於行政監督這一點，我們可以從比較法的角度看一看。

澳門的第24/88/M號法律的若干條文亦見於葡萄牙的市政法律制度內，其中包括：

(1) 第6條（獨立原則）<sup>109</sup>；

(2) 第30條第7款（向市政執行委員會全面提出的申訴可以合法性、不適時或不適宜為理據）；

<sup>108</sup> 在一般情況下不能以此兩個理據為由對行政行為（決定）提出司法上訴，因為《行政訴訟法典》第20條規定：「在司法上訴中僅審理行為之合法性，其目的在於撤銷司法上訴所針對之行為，或宣告其無效或法律上不存在；但另有規定者除外。」

<sup>109</sup> 指澳門的法律。

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

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

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

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

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

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

As impugnações administrativas apresentadas à Câmara Municipal podiam ter por fundamento a inconveniência e a inoportunidade<sup>108</sup>. Assim, cremos que, aquando da apresentação de recursos hierárquicos, estes poderiam lançar mão destes fundamentos. Ou seja, a entidade tutelar deveria ter exercido o seu poder tutelar nestas três vertentes (fiscalizando a legalidade, a oportunidade e a conveniência).

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

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

(1) Artigo 6.º (Princípio da independência)<sup>109</sup>;

(2) N.º 7 do artigo 30.º (O recurso para o plenário da Câmara Municipal pode ter por fundamento a ilegalidade, a inoportunidade ou a inconveniência);

<sup>108</sup> Em termos gerais, não se pode interpor recurso contencioso de actos (decisões) administrativos com este tipo de fundamento, nos termos do artigo 20.º do Código do Processo Administrativo Contencioso, que diz: «*Excepto disposição em contrário, o recurso contencioso é de mera legalidade e tem por finalidade a anulação dos actos recorridos ou a declaração da sua nulidade ou inexistência jurídica.*»

<sup>109</sup> Refere-se à legislação de Macau.

(3) 第47條第1款a)項(監督實體作出的合法性監督)。

在葡萄牙，政府對市政議會的監督由原來的合法性監督及合理性監督改為僅合法性監督，主要是考慮憲政制度的發展——加強及加大地方權力及實行分散自治原則，而且設政府駐市政機構代表，為此，後來制定成文法明確規定這一點。

葡萄牙10月25日第79/77號法律第92條規定：

“*Enquanto autoridade tutelar, compete ao governador civil:*

*a) Velar pelo cumprimento das leis gerais do Estado por parte dos órgãos autárquicos;*

*b) Promover a realização de inquéritos, se necessário através dos serviços da Administração Central, à actividade dos órgãos autárquicos e respectivos serviços, precedendo parecer do conselho distrital.”*

【中文大意：

作為監督當局，市政長官的權限為：

a. 監察地方自治團體機關對國家一般法的遵守；

b. 在聽取區議會意見後，對地方自治團體機關及相關部門的工作進行專案調查，如有需要，可透過中央行政機關為之。】

為此，在葡萄牙的學術界及判例上，許多學者認為政府對市政機構的監督僅限於合法性監督，不包括合理性監督。

即使認為這個理論亦適用於澳門的情況，但我們認為仍需考慮及結合澳門的實際情況：(1) 不承認市政機構的政權地位；(2) 收窄其權力範圍及不再享有制定對外的立章權，所以合理性監督並非完全被排除。

德國的著名法學家Philipp Heck說道：「誰人適用一條法律規範，適用整個法律體系；誰人解釋一條法律規範，解釋整個法律體系。」確是言之有理！

此外，市政執行委員會欲於2001年制定批給永久租賃基地的章程及真正決定作出批給的行為，理應載於2001年的活動計劃內，按第24/88/M號法律第47條第2款a)之規定，無論活動計劃或後來的修改，皆須送交監督實體核准——此為受監督的範圍，故監督實體有條件及理由過問此事。

但未見任何文件載有上述的呈報或核准。如監督實體知悉這些事宜，絕對有權介入，甚至拒絕核准。

另一方面，雖然事件的批給權限屬於市政執行委員會主席，但由於受益人之一為司長辦公室顧問的家屬，在批給的過程中有否存在刻意安排及人為因素，正是公眾關心的焦點，在

(3) Alínea a) do n.º 1 do artigo 47.º (A entidade tutelar zela pelo cumprimento da legalidade).

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

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

«*Enquanto autoridade tutelar, compete ao governador civil:*

*a) Velar pelo cumprimento das leis gerais do Estado por parte dos órgãos autárquicos;*

*b) Promover a realização de inquéritos, se necessário através dos serviços da Administração Central, à actividade dos órgãos autárquicos e respectivos serviços, precedendo parecer do conselho distrital.»*

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

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

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

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

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

Por outro lado, ainda que seja da competência do presidente da Câmara Municipal deferir os pedidos de sepulturas, foi foco de atenção por parte da população a eventual existência de irregularidades na tomada de decisão sobre o deferimento dos pedidos em causa, uma vez que um dos beneficiários é familiar de um

事件披露之時，大家都無法得知真正內情，顯然事件亦同有否嚴格遵守不偏私原則有關。在當時的狀況下，考慮到所涉人員、事件的性質及顧及行政機關的公平形象，監督實體有條件在恪守不偏私原則的前提下採取其他更佳的措施。

關於不偏私原則<sup>110</sup>，我們想引述葡萄牙行政法權威學者 Freitas do Amaral 的一番話：

「由不偏私原則引致行政機構及其人員不應介入任何程序，只要有理由令第三人合理地懷疑其行為的公正及正確性（……）。這個不偏私原則的理據為保護市民對公共行政機關的信任……。」<sup>111</sup>

另一位教授 Vieira de Andrade 在其一份無公開發表的法律意見書中指出：

「行政範疇內的不偏私的保證乃對行政機關形象及良好聲譽的保證。法律設定一連串的禁止及危險狀況而阻止行政機關偏私作為，法律所保護的利益足以擴展至一個預防性的層面。在這方面而言，偏私的不法性在於其危險性，只要不遵守一些禁止，即產生危險，不論是否存在真正的損害，倘出現則實際侵犯不偏私原則。另外，這個原則似乎亦包括禁止行政人員創設一種危及不偏私原則的情況。所以，不偏私原則的不法性除包括實際違反外，亦包括作出引致危及這個原則的行為狀況。」<sup>112</sup>

作為監督實體，在「前臨市局」批出十幅永久墓地的問題上，對一連串的基本問題應作深入考慮：

(1) 在整個審批過程中是否完全遵守法律的規定（程序法及實體法）？

<sup>110</sup> 《行政程序法典》第7條規定：「公共行政當局從事活動時，應以公正及無私方式，對待所有與其產生關係者。」

<sup>111</sup> 見其著作《行政法原則》，第59頁及第72頁。

<sup>112</sup> 見其意見書第7頁。

assessor do Gabinete da Secretária. Após a revelação do caso ao público, não foi possível apurar a verdade. É óbvio que está em causa o cumprimento rigoroso do princípio da imparcialidade. Face a esta situação e tendo em consideração o indivíduo envolvido, a natureza do caso e ainda a imagem de imparcialidade que devem ter os serviços da Administração Pública, a entidade tutelar tinha condições para tomar melhores providências, partindo do pressuposto de que o princípio da imparcialidade é cumprido com rigor.

Sobre o princípio da imparcialidade<sup>110</sup>, citamos as palavras do eminente jurista versado em Direito Administrativo, Professor Doutor Freitas do Amaral:

«Decorre do princípio da imparcialidade o dever de os órgãos e agentes administrativos não intervirem em procedimentos sempre que existam razões para que terceiros possam legitimamente suspeitar da isenção e da rectidão da sua conduta (...). O princípio da imparcialidade visa, igualmente, a protecção da confiança dos cidadãos na Administração Pública (...)»<sup>111</sup>.

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

«(...) as garantias legais da imparcialidade administrativa funcionam como garantias da imagem e do bom nome da Administração, conjurando, através das proibições, situações de perigo, em que, além da tentação que se oferece ao agente, pode germinar a suspeita pública relativamente à falta de isenção dos órgãos administrativos. A protecção legal do bem jurídico imparcialidade alarga-se, assim, demarcando uma zona envolvente que se julga adequada a prevenir a respectiva lesão. Neste plano, a ilicitude e de perigo, bastando, para concluir pelo incumprimento das proibições, que se verifiquem os comportamentos susceptíveis de configurarem o perigo de aproveitamento ou do favorecimento pessoal, independentemente da verificação do dano, isto é, de uma violação efectiva do princípio da imparcialidade. Na verdade, a enunciação legal das hipóteses de impedimento, em concretização do princípio da imparcialidade, parece revelar a intenção de proibir, para além das actuações 'parciais', a própria criação de situações de perigo para a imparcialidade do agente administrativo. Por outras palavras, o ilícito definido nas normas de impedimento não é apenas o que corresponde à violação do bem jurídico da imparcialidade, mas, autonomamente, o que corresponde ao pôr-em-perigo essa mesma imparcialidade.»<sup>112</sup>

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

(1) Será que foi cumprida a lei (do ponto de vista material e processual) no decorrer de todo o procedimento de autorização da atribuição de sepulturas?

<sup>110</sup> Dispõe o artigo 7.º do Código do Procedimento Administrativo que «No exercício da sua actividade, a Administração Pública deve tratar de forma justa e imparcial todos os que com ela entrem em relação.»

<sup>111</sup> Cfr. a sua obra *Os Princípios do Direito Administrativo*, páginas 59 e 72.

<sup>112</sup> Vide o seu parecer, página 7.

(2) 在「前臨市局」即將被撤銷<sup>113</sup>，各市政委員任期剩餘不足二十日內批出墓地是否「適時」？「適宜」？是否有特殊原因促使如此急切處理申請墓地的事宜？而且全部請求已經拖了一段時間。

(3) 當如此龐大的機構面對一種頗為重大的轉變時（由「民署」取代「前臨市局」），監督實體絕對可以發出概括性指引（不能發出命令，兩者並不一樣），指示即將被撤銷的機構不應作出重大、引致新設立機構承擔責任或長期負擔的決定，如必須如此作為，應事先通報監督實體。因為按照《基本法》第95條之規定，市政機構的存在乃受政府委託，而非像葡萄牙般在憲法層面上保障其獨立性<sup>114</sup>，故政府有權制定綱領性的指引，以確保合法性秩序。

(4) 在知悉事件後，有否採取措施以瞭解事件的來龍去脈？

(5) 當媒體披露這宗事件後，作為「前臨市局」、今日「民署」的監督實體，第二天發出書面澄清，但又無公布客觀及獨立的具體調查措施（例如命令被監督實體對事件展開調查），這是否唯一及上佳的處理方法？

(6) 有否條件考慮按10月3日第24/88/M號法律第46條之規定，請求行政長官收回監督權及開立行政調查程序，以便全面調查事件的真相？

(7) 由於傳聞中涉及司長辦公室的顧問，在未調查清楚事件之前，真正應向公眾交待事件應為「民署」——因為仍然是它掌握全部書面材料，而當年直接或間接有處理該事件的絕大部分工作人員仍在「民署」任職，故應由其作出澄清或展開內部調查。事實並無如此作為，即使時至今日，按「公署」所掌握的材料，「民署」亦無採取任何這方面的措施。

(2) Seria «oportuna» e «conveniente» a autorização dos pedidos de sepulturas numa altura em que a Câmara Provisória estava prestes a extinguir-se<sup>113</sup> e a menos de 20 dias do término do mandato dos vereadores? Ou existiam razões especiais para se promover o tratamento urgente desses pedidos? Para além disso, todos os pedidos já aguardavam autorização por um longo período de tempo.

(3) Numa altura em que esta entidade passava por grandes transformações (a ex-Câmara Provisória viria a ser substituída pelo IACM), a entidade tutelar poderia ter emitido orientações genéricas (não ordens, já que estas têm natureza diferente.), à ex-Câmara Provisória no sentido de esta se abster de tomar grandes decisões que poderiam vir a traduzir-se num encargo a longo prazo para a instituição recentemente criada. No caso de ser necessário tomar este tipo de decisão, a entidade tutelar deveria ter sido previamente notificada. Isto porque de acordo com o disposto no artigo 95.º da Lei Básica, os órgãos municipais continuam a ser incumbidos pelo Governo de servir a população, o que não corresponde à independência<sup>114</sup> que em Portugal é garantida a nível constitucional. Desta forma, o Governo tem o poder de emitir orientações genéricas, com vista a garantir a legalidade da Administração.

(4) Ao ter tomado conhecimento do respectivo assunto, a entidade tutelar tomou ou não medidas para se inteirar do mesmo?

(5) Após a revelação do assunto por parte da comunicação social, a entidade tutelar da ex-Câmara Provisória e do IACM emitiu, no dia seguinte, um esclarecimento escrito não tendo, no entanto, anunciado medidas concretas para a realização de uma investigação objectiva e independente (instruindo a entidade tutelada para proceder a uma investigação, por exemplo). Terá sido essa a única ou a melhor medida para tratar o assunto?

(6) De acordo com o disposto no artigo 46.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, existiriam ou não condições para solicitar ao Chefe do Executivo a avocação da respectiva tutela e propor ao mesmo a instrução de um processo de inquérito administrativo, no intuito de repor a verdade dos factos?

(7) Visto existirem rumores de que um assessor do Gabinete de um Secretário se encontrava envolvido no assunto, antes de ser averiguado o caso, o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais deveria ter respondido perante o público, uma vez que este está na posse de todas as informações escritas existentes sobre o assunto e, a par disso, a maioria dos trabalhadores directa ou indirectamente envolvidos no tratamento do assunto ainda exerciam funções no IACM. Daí que deveria ter sido o IACM a realizar o respectivo esclarecimento ou a proceder a uma investigação interna. No entanto, até agora, segundo as informações obtidas pelo CCAC, o IACM não tomou quaisquer diligências sobre esta matéria.

<sup>113</sup> 12月17日第17/2001號法律第2條第1款就規定：「一、撤銷臨時澳門市政機構及臨時海島市政機構，並解散有關臨時市政機關。」

<sup>114</sup> 事實上，葡萄牙政府對市政機關的監督亦經歷過轉變，由原來的合法性監督及合理性監督轉成僅合法性監督。

<sup>113</sup> Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 17/2001, de 17 de Dezembro, «São extintos o Município de Macau Provisório e o Município das Ilhas Provisório e dissolvidos os respectivos órgãos municipais provisórios.»

<sup>114</sup> De facto, em Portugal, também se assistiu à alteração da tutela exercida pelo Governo sobre os órgãos municipais, no âmbito da legalidade e do mérito, e que passou a consistir meramente no controlo da legalidade.

在這裏補充一點：按照行政法務司司長辦公室於7月上旬提交的補充資料，雖然民政總署曾於2010年10月開立簡易調查卷宗，但調查的範圍僅限於是否有人員違規地將內部文件公開或提供予第三人，而非針對墓地批給的問題，所以同本調查程序無直接關係，加上檢察院已立案偵查，故我們在此不再贅述。

(8) 另外，根據10月3日第24/88/M號法律第47條的規定，**行使監督權的其中一種途徑就是分析市政機構的會議錄，而同一法律第12條第5款規定「會議錄在通過後五天期內送監督實體」**，在墓地批給的問題上，結論只可能是：

a) 市政執行委員會有將會議錄（指通過《永久性墓穴租賃內部規章》及批准十幅墓地請求的會議錄）上呈監督實體，但後者無作出審查，或審查力度不足，以致未發現問題，為此，監督實體應承擔責任；

b) 另一可能性是市政執行委員會無將會議錄上呈，則責任由作出批准的市政執行委員會主席承擔；但監督實體亦有義務要求被監督實體將會議錄上呈。

(9) 此外，我們認為在這種情況下應遵守《行政程序法典》第50條第1款d)項的規定，其內容為：

「一、如出現可令人有理由懷疑機關據位人或行政當局人員之無私或其行為之正直之情節，尤其是以下情節，則該機關據位人或人員應請求免除參與有關程序：

(……)

d) 如該機關據位人或人員，又或其配偶，與就該程序、行為或合同有直接利害關係之人嚴重交惡或存有極親密之關係。

(……)」

綜觀所有的材料及深入分析後，我們的結論是監督力度不足，完全有客觀條件強化監督力度。

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

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

a) **A Câmara Municipal submeteu as respectivas actas (onde foram aprovados os dez pedidos de sepulturas, com base no Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas) à entidade tutelar. No entanto, a entidade tutelar, ou não procedeu à respectiva apreciação, ou procedeu a uma apreciação deficiente, não tendo detectado qualquer problema. Neste caso, a entidade tutelar deveria assumir a respectiva responsabilidade;**

b) **Uma outra possibilidade é a de a Câmara Municipal não ter submetido à entidade tutelar as suas actas, devendo neste caso as respectivas responsabilidades ser imputadas ao Presidente da Câmara Municipal que autorizou as atribuições de sepulturas em causa; no entanto, a entidade tutelar teria o dever de pedir a submissão das respectivas actas por parte da entidade tutelada.**

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

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

(…)

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

(…)

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

## 八、是否存在須迴避的問題

關於迴避或利益衝突的問題，現行《行政程序法典》第46條規定：

「一、在下列情況下，公共行政當局之機關據位人或人員，不得參與行政程序，亦不得參與行政當局之公法上或私法上之行為或合同：

a) 其本人，或因身為他人之代理人或無因管理人，就上述程序、行為或合同有利害關係；

b) 其配偶、任一直系血親或姻親、二親等內之旁系血親或姻親、任何與其在共同經濟下生活之人等本人，或因身為他人之代理人，就上述程序、行為或合同有利害關係；

c) 其本人，或因身為他人之代理人，就與應作出決定之問題類似之問題有利害關係，或此情況發生於上項所包括之人身上；

d) 曾以鑑定人或受任人之身分參與該程序，又或曾對擬解決之問題作出意見書；

e) 其配偶、直系血親或姻親、二親等內之旁系血親或姻親、任何與其在共同經濟下生活之人，曾以鑑定人或受任人之身分參與該程序；

f) 利害關係人或其配偶提起司法訴訟，針對該機關據位人或人員、其配偶或直系血親；

g) 屬針對由該機關據位人或人員，又或 b 項所指之任一人作出或參與作出之決定之上訴；

h) 有關問題涉及身為維護經濟利益或相類利益團體之成員之私人，而該機關據位人或人員亦為該團體之成員。

二、如有關參與僅涉及單純事務處理之行為，尤其是發出證明之行為，則不適用上款之規定。」

在本個案裏，值得指出下述幾點：

(1) 引起質疑的是，在批出的十幅墓地裏，其中一幅為行政法務司司長辦公室一名顧問的家人，而有審批權的並非監督實體（司長），而是市政執行委員會的主席（獲授權），故不存在因為親屬關係而需迴避的情況。

(2) 至於是否存在其他特殊原因，以致有決定權的實體在作出決定時偏離法律、或既定的準則（可以是自行制定的內部準則），事隔近十年後的今日，已很難搜證，再加上法律上的問題：追訴期已過——這一點見下文分析。

## 8. Existência de situações de impedimento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No presente processo, são de salientar os seguintes pontos:

(1) Suspeitava-se que uma das dez sepulturas atribuídas teria sido atribuída a um familiar de um assessor do Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça. No entanto, quem tinha o poder de autorizar a respectiva atribuição não era a entidade tutelar (Secretária), mas sim o Presidente da Câmara Municipal (a quem foram subdelegados os respectivos poderes). Neste sentido, não se verifica qualquer situação de impedimento pela existência de relações familiares.

(2) Em relação à questão de saber se existiram razões especiais que tivessem levado a entidade com o poder de autorização a tomar uma decisão contrária à lei ou aos critérios já existentes (que podiam ser critérios internos definidos pelo próprio), visto que já se passaram 10 anos, é muito difícil proceder à respectiva investigação e, a par disso, existe uma outra questão jurídica que lhe está relacionada, nomeadamente o termo do prazo de prescrição do procedimento penal, o qual será analisado abaixo.

(3) 綜觀所有的證據，暫未見有抵觸上引迴避制度的情況出現。

為此，只有證明有權批准的人士與申請人之間有親屬關係或利益關係方構成迴避的原因，但本個案並不存在這種情況。

\*\*\*

### 九、是否存在濫用權力及追訴權時效消滅

關於濫用權力的概念，《刑法典》第347條規定：

「公務員意圖為自己或第三人獲得不正當利益，或造成他人有所損失，而在以上各條所規定之情況以外，濫用其職務上固有之權力，或違反其職務所固有之義務者，如按其他法律之規定不科處更重刑罰，則處最高三年徒刑或科罰金。」

這條條文列出多項要件，其中包括：

- (1) 濫用職務上的固有權力（或違反職務之固有義務）；
- (2) 為自己或第三人謀取不正當利益、或損害第三人之利益；
- (3) 故意如此作為。

這條條文的目的是確保公務人員在履行職務時應遵守一些基本法律原則，尤其是平等原則、不偏私原則、公平原則、適度原則等，而所謂的權力或義務必須屬於職務範圍內的權力或義務。在多種情況下皆會構成濫權，例如：

- (1) 超越權力的界限（前提是有權限處理有關事宜）；
- (2) 無遵守法律所定的形式或超出法定的範圍（違反法律）.....；
- (3) 運用權力時偏離權力授予之目的（權力偏差）。

判例及學理皆一致認為：倘有關實體原始無權限處理某事（絕對無權限），但作出決定，又或超越權力，不屬於濫權，只能作其他的違法定性。

關於義務，可以是指公務員應遵守的一般義務或基於職務的特殊性而訂定的特殊義務，但必須同職務有關。

(3) Após a análise de todas as provas constantes do processo, não se detectou qualquer violação ao regime de impedimentos.

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

\*\*\*

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

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

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

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

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

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

- (1) Exceder os limites dos poderes conferidos (com o pressuposto de que aos funcionários públicos foram atribuídas competências) (incompetência relativa);
- (2) Não cumprir a lei ou ultrapassar o âmbito legal (violação da lei)...; e
- (3) Usar os respectivos poderes para fim diverso daquele para o qual eles lhe foram conferidos (desvio de poder).

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

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



另外，關於「不正當利益」的問題，立法者要求這種利益可以為財產或非財產，但必須透過濫權而反映出來，具體體現在對行政管理機關的正常程序的損害或損害公正無私原則。

又或損害第三人的利益，立法者並無要求損害的為財產利益、或行政機關的利益。損害的意圖可以指向行為的相對人。

綜上所述，鑑於批出墓地的權力並非由監督實體所享有，而且程序亦是由「前臨市局」的市政執行委員會主席負責及決定，故現階段無條件證明存在濫權之嫌。

**另外，在此必須指出最重要的一點內容：**

即使有證據證明存在濫權之事宜，在刑法上已不能追究責任，**因為事實發生在2000/2001年，追究刑事責任的年限（時效）為五年，故追訴期已過。**

《刑法典》第110條第1款d)項規定：

「一、自實施犯罪之時起計經過下列期間，追訴權隨即因時效而消滅：

- a) 可處以最高限度超逾十五年徒刑之犯罪，二十年；
- b) 可處以最高限度超逾十年但不超逾十五年徒刑之犯罪，十五年；
- c) 可處以最高限度為五年或超逾五年但不超逾十年徒刑之犯罪，十年；
- d) **可處以最高限度為一年或超逾一年但少於五年徒刑之犯罪，五年；**
- e) 屬其他情況者，兩年。

二、為著上款之規定之效力，在確定對每一犯罪可科處之刑罰之最高限度時，須考慮屬罪狀之要素，但不考慮加重情節或減輕情節。

三、對於法律規定可選科徒刑或罰金之任何犯罪，為著本條之規定之效力，僅考慮前者。」

由此可知：**事件發生於2001年12月，最遲須於2006年12月提起刑事程序，否則追訴權已消滅。**

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

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

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

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

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

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

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

- a) 20 anos, quando se tratar de crimes puníveis com pena de prisão cujo limite máximo for superior a 15 anos;
- b) 15 anos, quando se tratar de crimes puníveis com pena de prisão cujo limite máximo for superior a 10 anos, mas que não exceda 15 anos;
- c) 10 anos, quando se tratar de crimes puníveis com pena de prisão cujo limite máximo for igual ou superior a 5 anos, mas que não exceda 10 anos;
- d) **5 anos, quando se tratar de crimes puníveis com pena de prisão cujo limite máximo for igual ou superior a 1 ano, mas inferior a 5 anos;**
- e) 2 anos, nos casos restantes.

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

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

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

資料顯示，2006年12月之前從無提起刑事調查程序，故對這個事實的追訴權已消滅。

\*\*\*

在紀律責任方面，追訴期亦已過，因為《澳門公共行政工作人員通則》第289條規定：

「一、紀律程序之時效經三年完成，自作出違紀行為之日起計算。

二、如定性為違紀行為之事實亦被視為刑事違法行為，且刑事追訴時效之期間超過三年，則刑法所定之時效期間適用於紀律程序。

三、在第一款所指時效期間屆滿前，如就有關違紀行為作出對程序之進行有實際影響之任何預審行為，則時效自作出最後一項行為之日起計算。

四、如提起全面調查程序、簡易調查程序、專案調查程序或紀律程序，即使程序並非針對受惠於時效之公務員或服務人員，但如在該等程序中查出該公務員或服務人員須負責任之違紀行為，則中止時效期間。」

即使按最長的刑事追訴年期計算（五年），消滅時效亦已發生。

\*\*\*

#### 十、墓地事件引起的其他刑事調查程序

按檢察院提供的資料，已開立相關刑事調查案，其中包括「拒絕合作罪」（見《刑法典》第346條）。

《刑法典》第346條規定：

「公務員受有權限當局合法徵用，為司法活動或任何公共部門提供應當之合作，而拒絕提供合作，或在無正當理由下不提供合作者，處最高一年徒刑，或科最高一百二十日罰金。」

這都是因墓地批給而產生的事實，由於檢察院已立案調查，故「公署」不介入此事（因不屬「公署」的權限）。

\*\*\*

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

\*\*\*

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

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

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

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

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

**Mesmo aplicando-se, de acordo com o disposto neste artigo, o prazo previsto para a prescrição do procedimento criminal (que no caso é de 5 anos), este prazo, como vimos acima, também já se extinguiu.**

\*\*\*

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

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

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

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

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

\*\*\*

**B - 第二宗事件 —— 私人的投訴****B - Segundo caso — Queixa particular****一、引起投訴的原因**

1. 歐女士（投訴人）指「民署」在處理其姊姊及其本人的申請時採用了不正確的方法，因為「民署」的第016/SAL/2010號建議書含有隱瞞實情及不實的成份。

2. 歐女士稱：其姊姊一直申請以永久方式購買墓地，而她本人才申請批給「墓地永久使用權」（針對同一墓地，但在不同時段提出）。

3. 「民署」建議否決上述申請，後來行政長官因應建議書的內容，於2009年12月17日否決有關請求。

4. 因為申請被拒，投訴人歐女士認為理據不充分及無準則，故引用2001年的十幅墓地的批給作比較，並稱這十幅墓地乃在違法情況下批出；相反，投訴人認為其本身才具備條件獲批永久墓地。

5. 投訴人又表示：她的申請並非被第二任行政長官否決，因為她分別在2009年12月21日及2010年1月11日提出申請，在位的是現屆行政長官。

6. 因此，「民署」的第016/SAL/2010號建議書稱：前任行政長官於2009年12月17日否決有關申請乃虛假資料，因為投訴人提出申請時第三屆政府已上任。

7. 投訴人又稱「民署」違反《行政程序法典》第11條，其內容為：

「一、行政機關對於私人向其提出屬其權限之所有事項，有作出決定之義務，尤其對於：

- a) 與行政機關直接有關之事項；
- b) 為維護合法性或總體利益而提出之任何請願、申述、投訴、聲明異議或上訴。

二、如有權限之機關對一私人提出之請求曾作出一行政行為，而該私人自該行政行為作出之日起兩年內以相同依據提出同一請求，則該機關無作出決定之義務。」

8. 投訴人又引述另一個同樣發生於2001年的個案，稱某人在被「前臨市局」說服的情況下接受永久墓地及繳交澳門幣三萬元，這亦非一宗正常的墓地批給個案。

**1. Motivo de queixa**

1. A Sr.<sup>a</sup> Al(...) (queixosa) alegou que, no tratamento de pedidos formulados por parte da sua irmã e da própria, o IACM tomou medidas incorrectas, fazendo constar da proposta n.º 016/SAL/2010 do IACM informações falsas, ocultando assim a verdade.

2. A Sr.<sup>a</sup> Al(...) afirmou que a sua irmã solicitou sempre a compra de sepultura a título perpétuo enquanto que a Sr.<sup>a</sup> Al(...) solicitou a atribuição do direito de uso perpétuo de sepultura (todos os pedidos visaram a mesma sepultura mas foram apresentados em momentos diferentes).

3. O IACM propôs o indeferimento dos pedidos acima referidos. E, posteriormente, com base na mesma proposta, em 17 de Dezembro de 2009, o Chefe do Executivo indeferiu os mesmos.

4. Face ao indeferimento do seu pedido, a queixosa Sr.<sup>a</sup> Al(...) considerou a fundamentação apresentada insuficiente e sem critérios, tendo por isso, para fazer valer os seus direitos, citado o caso das dez sepulturas atribuídas em 2001. Sobre estas, alegou a queixosa que foram atribuídas ilegalmente. No seu caso, considerou que tinha, pelo contrário, condições para conseguir a sepultura perpétua.

5. A queixosa acrescentou ainda que os seus pedidos não foram ambos indeferidos pelo 2.º Chefe do Executivo, já que os mesmos foram apresentados em 21 de Dezembro de 2009 e em 11 de Janeiro de 2010, este último já no decurso do mandato do actual Chefe do Executivo.

6. Daí que a proposta n.º 016/SAL/2010 do IACM, invocada no indeferimento do respectivo pedido por parte do ex-Chefe do Executivo em 17 de Dezembro de 2009, não corresponda à verdade, uma vez que a queixosa só formulou o respectivo pedido no decurso do 3.º Governo da RAEM.

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

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

- a) *Sobre os assuntos que lhes disserem directamente respeito;*
- b) *Sobre quaisquer petições, representações, queixas, reclamações ou recursos formulados em defesa da legalidade ou do interesse geral.*

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

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

9. 最後，投訴人要求有權實體作出更正及確認其符合取得永久性租賃墓穴的要件。

\*\*\*

## 二、分析及小結

關於歐女士提出的投訴，經分析有關資料後我們在此指出幾點結論：

1. 由於歐女士所申請的墓地並非與上述十幅墓地之任一幅重疊，故彼此間不存在排他的關係，即並不會因批出十幅墓地而直接損害歐女士的權益。

2. 即使之前批出的十幅墓地在程序或所用的準則方面存在瑕疵，亦不能因此而認定歐女士的請求必定有理。換言之，不能因為之前行政人違法或違規作為，現在申請人「有權」要求行政人繼續以違規方式考慮歐女士的請求。

3. 對於「民署」將歐女士的姊姊的請求由原來的永久「購買」轉為「永久租賃」，而過程中又無通知申請人，確實在程序中存在不當，甚至違法，但歐女士應適時啟動救助的機制：行政訴願及行政司法上訴，但歐女士並無如此作為，任由上訴期結束。

4. 歐女士選擇向行政長官提出異議，而行政長官亦已於2009年12月17日作出決定，歐女士亦無對該決定提出司法上訴，故該決定已轉為確定行為，現時已不能再作變更。

5. 事實上，歐女士的申請並非被第二任行政長官否決，因為她分別在2009年12月21日及2010年1月11日提出申請，當時在位的是現屆行政長官，並於2010年2月3日否決歐女士在2009年12月21日提出的申請。

6. 為此，歐女士的投訴一方面是指出2001年存在違法的批給決定，其效果一直延伸至今，故歐女士認為應用2001年的準則批准其請求，但此為不可能。申請人無權要求行政機關引用「不法」或「違規」的準則作出決定。

7. 另一方面，歐女士的投訴乃指其本身的請求被不當甚至不合法的方式處理，此外，還指稱「民署」的監督實體無如實交待情況。事實上，按照「民署」送交的資料，2010年3月5日「民署」首將與墓地有關的材料，包括投訴人的申請資料送行

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

\*\*\*

## 2. Análise e sumário

Em relação à queixa apresentada pela Sr.<sup>a</sup> Al(...), após a análise dos elementos disponibilizados, concluímos o seguinte:

1. A sepultura solicitada por parte da Sr.<sup>a</sup> Al(...) não corresponde a nenhuma das dez sepulturas acima referidas, não existindo, por isso, qualquer relação prejudicial entre os pedidos. Ou seja, a autorização dos dez pedidos de sepulturas não prejudicou directamente os direitos e interesses da Sr.<sup>a</sup> Al(...).

2. O facto de existirem vícios no procedimento ou nos critérios de autorização aplicados aos dez pedidos de sepulturas não pode aproveitar ao pedido formulado pela Sr.<sup>a</sup> Al(...). Quer dizer, não se pode invocar a ilegalidade ou irregularidade praticada pelos funcionários da Administração como fundamento na atribuição de sepultura à Sr.<sup>a</sup> Al(...).

3. Em relação à transformação do pedido de compra de sepultura, formulado pela irmã da Sr.<sup>a</sup> Al(...), em pedido de uso prolongado de sepultura sem que de tal tenha sido dado conhecimento à requerente, estamos, na verdade, perante irregularidades e até ilegalidades no respectivo procedimento. No entanto, a Sr.<sup>a</sup> Al(...) deveria ter lançado mão, em tempo oportuno, dos meios de impugnação disponíveis: o recurso hierárquico administrativo ou o recurso contencioso administrativo. A Sr.<sup>a</sup> Al(...) nunca recorreu a nenhum deles tendo deixado passar os respectivos prazos.

4. A Sr.<sup>a</sup> Al(...) escolheu apresentar uma exposição ao Chefe do Executivo, sobre a qual este tomou posição em 17 de Dezembro de 2009. Entretanto, a Sr.<sup>a</sup> Al(...) nunca interpôs recurso contencioso desta decisão, tendo a mesma, por isso, se convertido em acto definitivo, insusceptível de modificação.

5. Na realidade, o primeiro pedido da Sr.<sup>a</sup> Al(...) não foi indeferido pelo 2.º Chefe do Executivo, já que a mesma o formulou em 21 de Dezembro de 2009, tendo em 11 de Janeiro de 2010, no decurso do mandato do actual Chefe do Executivo, apresentado o segundo pedido que foi pelo mesmo indeferido em 3 de Fevereiro de 2010.

6. Se por uma lado a Sr.<sup>a</sup> Al(...) alegou a existência de ilegalidades nos casos de autorização de pedidos de sepulturas em 2001, considerando que os seus efeitos se prolongam até hoje, por outro considerou que se deveriam aplicar esses mesmos critérios utilizados em 2001 na apreciação do seu pedido. No entanto, isso não é possível. A requerente não pode solicitar à Administração a tomada de decisão com base em critérios «ilegais» ou «irregulares».

7. Por outro lado, na queixa da Sr.<sup>a</sup> Al(...), alegou-se que o seu pedido fora tratado de forma irregular ou até ilegal e que, a par disso, a entidade tutelar do IACM não revelara a verdade. Na realidade, segundo os materiais fornecidos pelo IACM, este terá enviado, em 5 de Março de 2010, as informações relacionadas com a respectiva sepultura e o pedido da requerente ao Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça (*vide* o ofício

政法務司司長辦公室（見第013/VPD/2010號公函），按理在同  
年8月份監督實體應知悉事件的過程。

8. 由於投訴人的請求及異議先前已經行政長官批示作出決  
定，現階段無新的材料及請求需「公署」重新調查及分析，故  
無需再採取其他措施。

\*\*\*

## 第五部分：結論

據上論結，「公署」的結論為：

### I – 「前臨市局」執行委員會主席的批准決定：

#### 程序瑕疵

1. 「前臨市局」執行委員會主席無按正常及既定的程序處  
理有關申請，亦無公布《永久性墓穴租賃內部規章》的生效日  
期及截止申請日期，以便公眾知悉及提出申請。

2. 「前臨市局」執行委員會主席在批准十幅永久墓地的申  
請時無一套清晰的程序準則，批准理據亦不明確；亦無清楚指  
出改變立場的理由（由以往不批准至後來改為可以批准）。

#### 實體瑕疵

3. 「前臨市局」執行委員會主席在批准永久墓地的申請時  
無一個客觀及清晰的準則，亦無指明批准的具體理據。

4. 在批地事宜上存在度身訂造之嫌，因為在已掌握全部申  
請人資料後才訂定批准的準則及程序，這有違平等原則及公正  
原則。

5. 在審批十幅墓地的申請時，無深入考慮所引述的規則是  
否合法，規範與規範之間是否存在衝突。

6. 在作出批准時無明確指出批准的內容及範圍（永久墓地  
或永久租賃墓地）。

7. 在作出與下屬建議相反的決定（指2000年12月的批示）  
時，無作任何理由說明及解釋，故違反《行政程序法典》第  
114條第1款d）項的規定。

n.º 013/VPD/2010). Pelo que, em Agosto desse ano, a entidade  
tutelar deveria conhecer os desenvolvimentos do respectivo  
caso.

8. Visto que o pedido e o recurso da queixosa já foram decidi-  
dos por despacho do Chefe do Executivo e que, na actual fase,  
não existem novas informações nem foram apresentados ao  
CCAC novos pedidos, não existe a necessidade de tomar quais-  
quer outras diligências.

\*\*\*

## Parte V: Conclusão

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

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

#### Vícios procedimentais

1. O Presidente da ex-Câmara Provisória não adoptou, no  
tratamento do respectivo pedido, o procedimento normal, **nem  
publicou a data de entrada em vigor do Regulamento Interno  
de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas nem a data  
do termo do prazo de apresentação de candidaturas**, para que a  
população em geral tomasse conhecimento e formulasse os res-  
pectivos pedidos.

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

#### Vícios materiais

3. Na tomada de autorização por parte do Presidente da ex-  
Câmara Provisória em relação aos pedidos das dez sepulturas  
perpétuas, **não houve critérios objectivos e claros nem se indi-  
cou a fundamentação concreta para a autorização.**

4. **Em relação ao tratamento dos pedidos das respectivas se-  
pulturas, suspeitou-se da eventualidade da autorização ter sido  
«feita por medida»**, já que só foram definidos os critérios e o  
procedimento para a referida autorização após conhecimento  
dos dados de todos os requerentes, **violando assim os princípios  
de igualdade e de justiça.**

5. Aquando da apreciação dos dez pedidos de sepulturas, não  
houve qualquer cuidado em confirmar a legalidade das regras  
definidas nem ponderada a existência de qualquer conflito nor-  
mativo.

6. Ao se tomar a referida decisão, não se indicou claramente o  
teor e o âmbito da autorização (se se reportava à atribuição de  
sepultura perpétua ou ao arrendamento perpétuo de sepultura).

7. Aquando da tomada de uma decisão contrária à proposta  
apresentada por um subordinado (a decisão refere-se ao despa-  
cho de Dezembro de 2000), **não se apresentou qualquer expli-  
cação ou esclarecimento**, violando assim a alínea d) do n.º 1 do  
artigo 114.º do Código do Procedimento Administrativo.

8. 有關的決定除違反法律外，**作為市政執行委員會主席在當時**（任期結束前的兩週）亦作出**一個不適宜及不適時的決定**<sup>115</sup>。

9. 作為執行委員會主席**無履行確保市政機構所有單位及人員依法行政的義務**。

\*\*\*

## II – 「行政、財政暨財產常設委員會」的角色及問題：

1. 在不清楚本身權責的情況下**建議與法律不符的規章，守法意識不足，亦間接為他人築起作出違法行為的平台**。

2. **無肩負起督促及監管市政機構各單位及機關據位人依法行政的作用與角色**。

3. 在餘下任期不足十五天的情況下**建議一項影響甚大的重要措施**，在政策及執法上言之，**實為一個不適時及不適宜的行為**（除違法外）。

\*\*\*

## III – 關於市政機關的監督實體：

1. 在行使監督實體的權限時，**未能確保被監督實體嚴格遵守「合法性原則」**。

2. 透過對會議記錄的分析，監督實體理應有客觀條件採取措施以避免或阻止「前臨市局」在被撤銷前作出違法、「不適時」及「不適宜」的決定，尤其是通過上述的內部規章，亦有客觀條件審視市政執行委員會的活動及其所提交修改計劃是否與法律相符或屬修改之列。

3. 一如本報告所披露般，在墓地批給事宜上確實存在不合規範的多個環節，這與當時發出的「說明」有相悖之處。

4. 在事件披露後，**監督實體在發出新聞稿解釋事件之餘，理應按法律命令採取調查措施（例如要求「民署」對程序作出調查及檢討），並將此事及其餘資訊向公眾說明**。

5. 為維持行政機關的形象及恪守不偏私原則，有條件按《行政程序法典》第50條第1款d）項之規定以書面方式請求行

8. Para além de violar a lei, **a respectiva decisão, tomada pelo Presidente da Câmara Municipal, foi também inconveniente e inoportuna**<sup>115</sup>, dado que naquela altura faltava apenas duas semanas para o termo do seu mandato.

9. Enquanto Presidente da Câmara Municipal, este **não cumpriu os seus deveres de assegurar o cumprimento da lei por parte de todas as unidades e de todo o pessoal deste órgão municipal**.

\*\*\*

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

1. Não conhecendo as suas próprias competências, a Comissão **propôs a elaboração do regulamento em desrespeito da lei. Isso mostrou um insuficiente cumprimento da lei, impulsionando ainda, indirectamente, a prática de actos ilegais por terceiros**.

2. **Não desempenhou as suas funções de assegurar e fiscalizar a legalidade administrativa de todas as unidades municipais e dos titulares dos respectivos cargos**.

3. Numa altura em que só faltavam menos de 15 dias para o termo do mandato, a Comissão **propôs uma medida importante e de grande relevância**. Em termos políticos e de legalidade, **tal acto foi inoportuno e inconveniente** (para além de ilegal).

\*\*\*

## III - Sobre a entidade tutelar dos órgãos municipais:

1. No uso dos poderes de tutela, a entidade tutelar **não conseguiu garantir o cumprimento rigoroso do princípio da legalidade por parte da entidade tutelada**.

2. Através da análise da acta, a entidade tutelar deveria ter condições objectivas tanto para tomar medidas para prevenir a tomada de decisões ilegais, «inoportunas» e «inconvenientes», nomeadamente no que se refere à aprovação do regulamento interno atrás referido por parte da ex-Câmara Provisória, antes da sua extinção, como para verificar a legalidade das actividades da Câmara Municipal e o projecto de alterações por ela apresentado.

3. Segundo o que foi revelado pelo presente Relatório, verifica-se efectivamente a existência de diversas irregularidades na atribuição de sepulturas, o que contraria os «esclarecimentos» então prestados.

4. Após o assunto ter sido tornado público, **para além de emitir esclarecimento em nota de imprensa, a entidade tutelar deveria, de acordo com a lei, ter promovido a tomada de outras diligências (deveria ter instruído o IACM para que procedesse a uma investigação e à revisão do respectivo procedimento, por exemplo) e ainda informado o público das medidas tomadas e de demais informações relevantes**.

5. **Com vista a manter a imagem dos serviços da Administração Pública e a cumprir o princípio da imparcialidade**, a entidade tutelar deveria ter solicitado por escrito ao Chefe do Executivo, de acordo com o disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 50.º do Código do Procedimento Administrativo, que nomeasse

<sup>115</sup> 倘當時按法定方式及方法將規章公布，根本不可能在2001年12月內作出批給墓地的決定。

<sup>115</sup> Se tivesse sido publicado o respectivo regulamento nos termos da lei, a decisão tomada relativamente aos pedidos de sepulturas em Dezembro de 2001 teria sido totalmente impossível.

政長官委任其他人員對事件展開獨立調查<sup>116</sup>，並將此建議告知公眾。

\* \* \*

#### IV – 關於私人投訴的部分：

1. 違規批出十幅墓地的準則不能作為認定投訴人申請的準則。

2. 面對「民署」違規處理其申請時，投訴人應引用訴願及司法上訴的機制以維護自身權益，而非任由上訴期經過。

3. 由於行政長官已對投訴人的請求作出決定，而申請人又無提出司法上訴，故本個案已成為「既決案」，加上現階段無資料或證據證明上述決定屬違法（無效），故無條件對這一部分的情況再作跟進。

\* \* \*

#### 總結：

1. 由於「前臨市局」已被撤銷，**當時作出決定的人員已離職，涉嫌濫用權力的追訴期已過，追究紀律責任的消滅時效亦已發生**，現階段已無法律理據繼續跟進。另外，基於有關批給決定已被執行，且有近十年之久，已不能採用回復原狀這種處理方法。但這宗事件對「民署」卻有警醒的作用，因為「民署」仍為掌管墳場及墓地事宜的機關，而且亦存在不少有待釐清的狀況，故相關部門應採取適當的跟進措施，以提升效率及優化程序。

2. 《基本法》第59條明確規定：「澳門特別行政區設立廉政公署，獨立工作。廉政專員對行政長官負責」，由於本調查結論部分涉及監督實體及司長辦公室的人員，為確保行政機關嚴守中立及不偏私原則，加上調查內容及結論皆為社會關注的焦點，故按照《澳門特別行政區廉政公署組織法》第4條第4項及第8項之規定<sup>117</sup>，請求行政長官閣下作出批示，如同意本

personal para proceder a uma investigação independente sobre o assunto<sup>116</sup>, procedendo-se simultaneamente à divulgação da tomada da referida providência junto do público.

\* \* \*

#### IV - Sobre a queixa particular:

1. Os critérios utilizados na atribuição ilegal das dez sepulturas não podiam ser considerados para a apreciação do pedido formulado pela requerente.

2. Em relação ao tratamento irregular do pedido por parte do IACM, a requerente deveria ter lançado mão do recurso hierárquico ou contencioso para defender os seus próprios direitos e interesses, não deixando expirar o respectivo prazo.

3. Visto que o Chefe do Executivo já tomou uma decisão sobre o pedido da requerente e esta não interpôs recurso contencioso da mesma, o presente caso já foi decidido. Para além disso, de momento, não existem informações adicionais que possam comprovar a ilegalidade (nulidade) da respectiva decisão. Por isso, não existem condições para que o CCAC se volte a pronunciar sobre a queixa em questão.

\* \* \*

#### Conclusão:

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

2. Dispõe o artigo 59.º da Lei Básica que «*A Região Administrativa Especial de Macau dispõe de um Comissariado contra a Corrupção que funciona como órgão independente. O Comissário contra a Corrupção responde perante o Chefe do Executivo*». Considerando que da presente investigação resulta a implicação da entidade tutelar e do pessoal do Gabinete da Secretária, que a mesma está a ser seguida com interesse por parte do público, e a fim de assegurar o cumprimento do princípio da neutralidade e da imparcialidade por parte dos serviços da Administração Pública, venho nos termos do disposto nas alíneas 4) e 8) do artigo 4.º da Lei n.º 10/2000 (Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau)<sup>117</sup>, **solicitar a Sua**

<sup>116</sup> 可引用《澳門公共行政工作人員通則》第354條或第357條。

<sup>117</sup> 8月14日第10/2000號法律（《澳門特別行政區廉政公署組織法》）第四條規定：「廉政公署的權限為：（……）；（四）進行及

<sup>116</sup> Pode ser citado o artigo 354.º ou 357.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau.

<sup>117</sup> Dispõe o artigo 4.º da Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto, (Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau) que «*Compete ao Comissariado contra a Corrupção: (...); 4)*

報告的內容，「公署」將報告內容通知民政總署的監督實體及投訴人，同時透過適當渠道公開報告，俾眾知悉。

\*\*\*

最後，本人命令如下：

將本報告書通知 行政長官閣下。

\*\*\*

獲行政長官批示後，「公署」再作續後的跟進。

\*\*\*

二零一一年八月於廉政公署。

廉政專員  
馮文莊

附註：本報告獲行政長官批示同意後，於2011年9月8日透過聯網發布，俾眾知悉。

#### 結語：

本個案的啟發性在於：

- (1) 在無權限的情況下制定所謂內部規章，更無遵守公示要求，實為違法之舉；
- (2) 在處理申請個案時前後方法不一，更無指出具體的理據；
- (3) 作為合議機關的主席無嚴格執行合法性原則，更作出違法及不適時的決定；
- (4) 監督實體無嚴格督促被監督實體依法行事。

Excelência o Chefe do Executivo a emissão de despacho. Caso seja proferido despacho de concordância, o CCAC irá notificar a entidade tutelar do IACM e o queixoso do teor do Relatório e ainda proceder à sua divulgação ao público pelas formas adequadas.

\*\*\*

Finalmente, determino o seguinte:

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

\*\*\*

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

\*\*\*

O Comissariado contra a Corrupção, em Agosto de 2011.

O Comissário contra a Corrupção  
Fong Man Chong

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

#### Pontos conclusivos:

Lições que se retiram do presente caso:

- (1) A elaboração do chamado regulamento interno por autoridades sem competência e o incumprimento das formalidades exigidas para a sua publicitação constituem actos ilegais;
- (2) No tratamento dos pedidos não foram aplicados critérios iguais, nem as respectivas decisões foram devidamente fundamentadas;
- (3) O presidente de um órgão colegial não cumpriu o princípio da legalidade, tendo tomado decisões ilegais e inopórtunas;
- (4) A entidade tutelar não zelou pelo cumprimento do princípio da legalidade pelo qual se deve pautar a actuação da entidade tutelada.

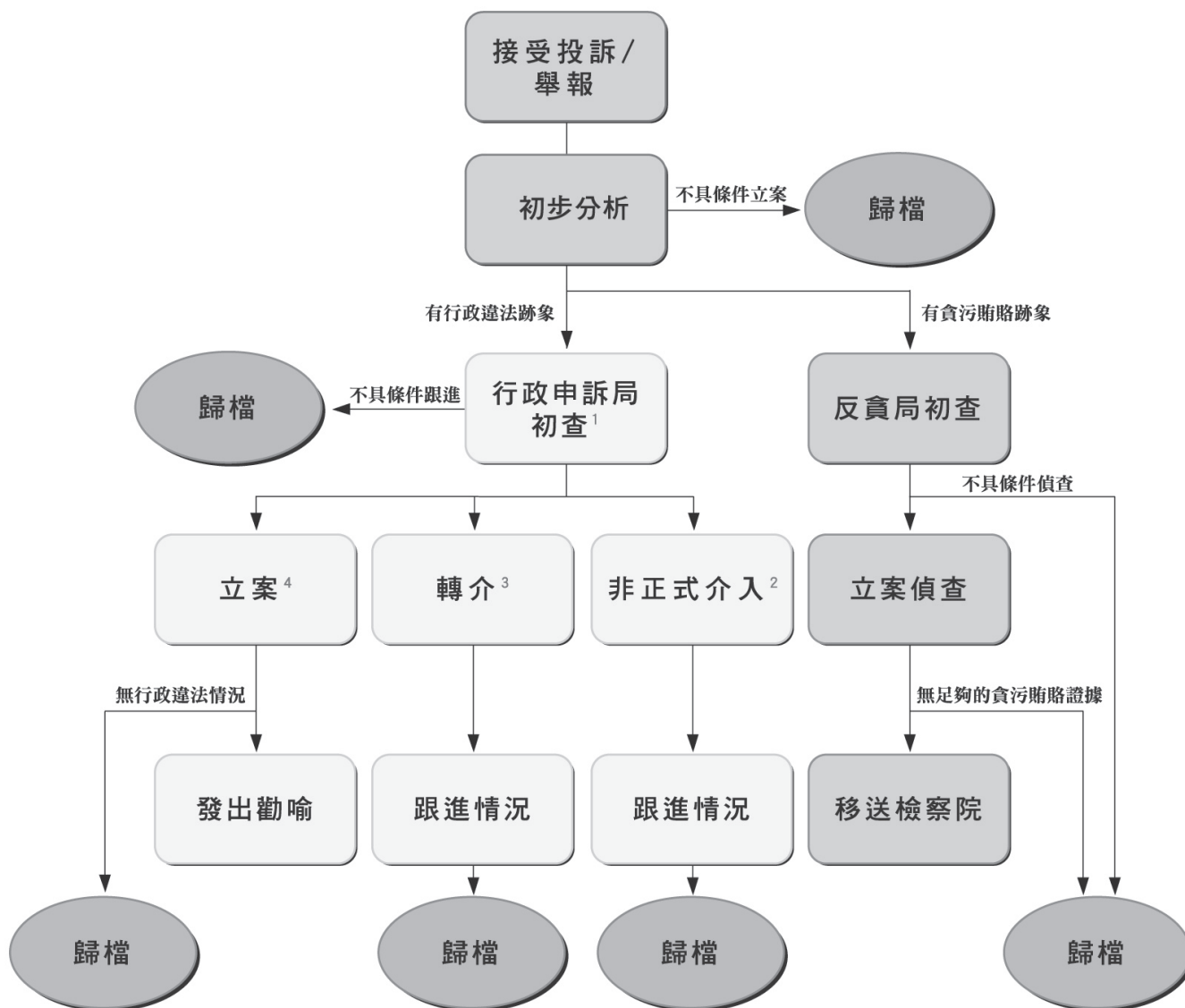
要求進行專案調查、全面調查、調查措施或其他旨在查明公共實體與私人關係的範圍內的行政行為及程序合法性的措施；(……)；  
(八) 將主要調查結果知會行政長官，以及將由主要官員及《刑法典》第三百三十六條第二款a項所指的其他人員作出屬公署職責所針對範疇內的行為通知行政長官；(……)。」

*Promover e requisitar a realização de inquéritos, sindicâncias, diligências de investigação ou outras tendentes a averiguar da legalidade de actos ou procedimentos administrativos, no âmbito das relações entre as entidades públicas e os particulares; (...); 8) Dar conhecimento do resultado das suas principais averiguações ao Chefe do Executivo e comunicar-lhe os actos praticados por titulares dos principais cargos e dos outros cargos referidos na alínea a) do n.º 2 do artigo 336.º do Código Penal que se enquadrem no âmbito das suas atribuições; (...)*»



附件三

廉政公署處理陳訴（陳述、投訴及舉報）流程圖



註：

1	行政申訴局初查	按照《澳門特別行政區廉政公署組織法》及《行政程序法典》等的相關規定進行，其中必須遵守辯論原則，即確保投訴方與被投訴方皆有陳述的機會。
2	非正式介入	如有關程序未完成或有關行為仍未產生效力，廉署會以此方式引導有關部門或機構，藉此及時作出糾正。
3	轉介	因應個案的特別情況，加上原行政部門為有權限及掌握相關的資料（廉署僅掌握投訴人提供的單方資料，可能不足或不詳盡），宜先由有關部門依法定程序處理，在徵得投訴人同意下，轉介到相關部門或機構處理，廉署會跟進其進展情況。
4	立案	基於問題的嚴重性和涉及面，廉署會立案調查，並根據《澳門特別行政區廉政公署組織法》第四條第十二款的規定，直接向行政部門發出勸喻，以糾正違法或不公正的行政行為或行政程序。根據《澳門特別行政區廉政公署組織法》第十二條的規定，如有關部門或機構不接納勸喻，應在90日內向廉署提出有依據的答覆，而廉署在向其上級或監管實體重申立場後，還可向行政長官報告或向公眾披露。

**ANEXO III**

**FLUXOGRAMA SOBRE O PROCESSO DE TRATAMENTO DE QUEIXAS E PARTICIPAÇÕES**



**Observações :**

1	Averiguação preliminar pela Direcção dos Serviços de Provedoria de Justiça	Aplicam-se as correspondentes disposições da Lei do "Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau" e do Código do Procedimento Administrativo, com respeito pelo princípio do contraditório, sendo assegurada a igualdade na prestação de depoimentos por parte do queixoso e da parte participada.
2	Intervenção informal	Quando um procedimento administrativo não tenha ainda sido concluído pela entidade competente ou quando determinado acto não tenha ainda produzido qualquer efeito, pode o CCAC, através desta forma de intervenção, emitir orientações com vista ao acompanhamento pelos respectivos serviços ou entidades no sentido de se resolver a questão.
3	Transferência	Em conformidade com a especificidade dos casos e quando os serviços administrativos tenham competência própria e estejam na posse de todos os dados relacionados com a questão (possuindo o CCAC apenas os dados fornecidos pelo queixoso, que podem ser insuficientes ou incompletos), e uma vez obtida concordância por parte do queixoso, deve o CCAC transferir, de acordo com os procedimentos legalmente estabelecidos, o caso aos respectivos serviços ou entidades competentes para o seu devido tratamento, ficando o CCAC a acompanhar o andamento do processo.
4	Instrução do processo	Tendo em conta o grau de gravidade das questões envolvidas, o CCAC pode proceder à investigação mediante instrução do processo e, nos termos da alínea 12) do artigo 4.º da Lei do "Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau" pode o mesmo dirigir recomendações directamente aos órgãos competentes com vista à correcção de actos ou procedimentos administrativos ilegais ou injustos. De acordo com o disposto no artigo 12.º da Lei do "Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau", em caso de não aceitação das recomendações referidas na alínea 12) do artigo 4.º, o respectivo órgão deve dar uma resposta, sempre fundamentada, no prazo de noventa dias, podendo ainda o CCAC expor o caso ao superior hierárquico da entidade nela visada, comunicar a situação ao Chefe do Executivo e dar conhecimento ao público.

(是項刊登費用為 \$652,165.00)  
(Custo desta publicação \$ 652 165,00)



印務局  
Imprensa Oficial

每份售價 \$337.00  
PREÇO DESTA NÚMERO \$ 337,00