SUPLEMENTO · 副 刊

SUMÁRIO

目 錄

GOVERNO DE MACAU

澳門政府

Avisos e anúncios oficiais

政府機關通告及公告

Serviço do Alto-Comissariado contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa:

反貪污暨反行政違法性高級專員公署佈告:

Relatório das actividades do Alto-Comissariado, relativo ao ano de 1996.

3198

GOVERNO DE MACAU

AVISOS E ANÚNCIOS OFICIAIS

SERVIÇO DO ALTO-COMISSARIADO CONTRA A CORRUPÇÃO E A ILEGALIDADE ADMINISTRATIVA



RELATÓRIO DE ACTIVIDADES

Ano de 1996

MACAU

1. INTRODUÇÃO

1. Cumpre, antes de tudo, pôr em evidência, e agradecer, toda a boa compreensão, estimulo e excelente relacionamento que o Alto Comissário tem obtido da Assembleia Legislativa e do Governo, factores de inestimável benefício para o A.C.C.C.I.A., empenhado como está na harmonização da vida pública, em ordem a poder conseguir-se um cada vez mais alto grau de aperfeiçoamento das instituições de Macau.

Não é apresentado este relatório de actividades do A.C.C.C.I.A., referente ao ano de 1996, como mera decorrência do cumprimento de um dever legal, mas ainda e sempre com o intuito de fornecer à Assembleia Legislativa e ao Governo, os elementos disponíveis com vista ao pensamento e preparação reflectida das mais adequadas decisões no âmbito das políticas de correcção dos procedimentos administrativos e do bom desempenho das funções públicas.

Constitui também por isso mesmo um instrumento de prevenção dos desvios ao rumo, fixado na lei, de transparência da vida pública, de uma gestão proficua e aberta, do cumprimento equânime do dever em benefício dos cidadãos, em suma, da abertura de caminhos para a instalação de um verdadeiro Estado de Justiça.

Ora, é este valor da Justiça que impõe a uma Administração Moderna, antes de tornar efectiva qualquer censura repressiva, um esforço no sentido de irradicar o arbitrio em todas as suas vertentes, prosseguindo-se o bem e o amparo dos particulares com vista à realização dos interesses da colectividade, nunca destruindo o que há de legítimo nos livres projectos individuais, e num esforço de harmonizar o todo afinal composto com o contributo do entusiasmo e imaginação de cada um, solidário com os demais.

E é nesta perspectiva que o A.C.C.C.I.A. tem pretendido levar a cabo as tarefas que a lei lhe comete, ciente de ter sido sob esta matriz que surgiu a decisão inaugural da sua criação.

2. O relatório deste ano dá conta de avanços na sintonização progressiva dos residentes de Macau com os objectivos que presidem à actividade do organismo, circunstância que mais se sublinha não tanto no aumento percentual das solicitações que a este foram dirigidas, mas na qualidade diferente da atitude nelas revelada, assumindo uma colaboração em nome próprio, com a correlativa diminuição da reserva de anonimato inicial ou expressamente pedida.

Houve no total de processos organizados um aumento de 32%, o mais elevado desde a criação do Organismo. O número total de processos aberto foi de 266, destacando-se 148 resultando de queixas, escritas e verbais de particulares, e 83 de queixas escritas sem identificação do autor ou verbais com reserva da identidade, o que corresponde a um aumento de 9% das queixas dos particulares e a uma diminuição de 7% das queixas ancônimas.

Esta mudança qualitativa determinou, por outro lado, um abrandamento das intervenções por iniciativa própria do Alto Comissário, que puderam descansar precisamente no empenho gradual dos residentes numa correcção dos procedimentos públicos que não pode deixar de gratificar, pelo que revela de confiança nas instituições.

Na verdade, a colaboração dos particulares, seguindo-se-lhe sempre uma resposta pronta, eficazi, fundamentada, e sobretudo pedagógica do A.C.C.C.I.A., torna-se essencial para levar a cabo tarefas que não são apenas singulares objectivos do organismo, mas verdadeira missão do todo social. Os trabalhos do A.C.C.C.I.A. têm deste modo maior congruência e democraticidade, o que também vem revelado nos números do exercício anual se se der atenção ao aumento exponencial das recomendações, aos temas sobre que versaram estas intervenções típicas do organismo, e à circunstância de praticamente todas elas terem sido atendidas.

O número de recomendações corresponde a um aumento de 125% relativamente ao ano de 1995, tendo-se atingido o índice mais elevado de recomendações nos 5 anos de actividade. Tai acréscimo resultou sobretudo de uma maior actuação e empenhamento nas questões de simplificação, celeridade e desburocratização da Administração Pública, por forma a que sejam eliminados eventuais factores que facilitem a corrupção.

Ora, tratando-se também de objectivos prosseguidos pelo legislador, através do novo Código de Procedimento Administrativo, esta interacção entre os particulares, o A.C.C.C.I.A. e as entidades responsáveis proporcionou, no início de vigência da nova lei, uma rápida assumpção do articulado que faz esperar desde já a desnecessidade, no próximo ano, de um número tão expressivo de intervenções nesta área.

Por outro lado, nos casos em que não foi concedida razão às pretensões apresentadas no A.C.C.C.I.A., certo é que o esforço de demonstração do ponto de vista contrário ao dos queixosos pode amortecer uma conflitualidade larvar através de um consenso conseguido. Descrispação que aínda se deve pôr em evidência no elevado número de casos de auto-correcção imediata dos serviços, logo após os primeiros pedidos de elementos formulados pelo organismo, e que por isso, não levaram a recomendação: 41 processos foram resolvidos em função de simples intervenção do Alto Comissariado; nestes casos, as queixas foram satisfeitas no decurso da troca de correspondência ou contactos directos com a Administração.

E está-se convicto que desta forma, o A.C.C.C.I.A. atingiu o que é certamente uma das principais razões da sua existência: solucionar conflitos entre os particulares e os poderes públicos, sem necessiadade de recurso a vias impositivas. É que no fundamental o organismo tem a estrutura de uma Provedoria de Justiça para defesa e promoção dos direitos e interesses legitimos dos cidadãos. É portanto tributário de uma tradição que tem tido acolhimento em todo o mundo e com relevo mais recente na América Latina e na Ásia; aqui onde o modelo institucional do A.C.C.C.I.A. tem suscitado o interesse de um estudo atento. Na primeira conferência dos Ombudsman Asiáticos, que teve lugar em Islamabad, de 15 a 19 de Abril de 1996, a delegação do Japão considerou o sistema de Macau como um ponto de referência na evolução dos demais sistemas asiáticos, quer por se tratar de uma entidade independente, quer por ter alguns poderes de investigação criminal, designadamente em matérias relacionadas com o anormal funcionamento da Administração Pública.

Ao A.C.C.C.I.A. na verdade acrescem alguns poderes de investigação criminal, no domínio da prática de crimes dos funcionários públicos, maxime da corrupção, e cada vez mais se compreende que o êxito correctivo nesta área depende da vigilância e da promoção de cuidados específicos com vista a manter a Administração no rumo da legalidade material, sendo os crimes dos funcionários apenas o momento agudo das disfunções do aparelho, a exigir uma decidida intervenção, mas minima, como compete ao direito penal contemporâneo, todavia rodeada dos mais amplos procedimentos preventivos.

A síntese entre as duas vertentes da competência do A.C.C.C.I.A., tanto quanto o exprime também este relatório, aponta uma modalidade de intervenção na sociedade que poderá mostrar-se verdadeiramente proficua no âmbito da contenção dos delitos no exercício da função pública. Daqui o equilibrio entre os resultados da investigação criminal propriamente dita e o das tarefas que dizem respeito à correcção dos vícios gerais da actividade administrativa². Daqui também a necessidade do esforço de divulgação e de educação cívica a que o A.C.C.C.I.A. não se tem furtado, pondo nele um empenho partícular, na antevisão de bons resultados a longo prazo. Tomam então relevo os números que dizem respeito às acções de formação levadas a cabo³, principalmente junto dos elementos das forças de segurança que frequentam cursos de aperfeiçoamento ou destinados à habilitação para avanço nas carreiras, e junto das Escolas, ou assumindo a figura de uma colaboração, a que a Universidade abriu todo o seu entusiasmo, ao aceitar dar corpo a "aulas abertas", iniciativa pedagógica que visou os noveis juristas, futuros actores da permanente "luta pelo Direito", designio assinalado na ciência juridica desde Jehring como núcleo ético do exercício da jurisprudência.

Importa por fim remeter para as preocupações já constantes do relatório do ano precedente e que dizem respeito à conjugação entre o desejo de atingir os objectivos do organismo com a necessária localização dos quadros, para que possa haver uma transição sem quaisquer sobressaltos ou dificuldades. Neste domínio, constatada a existência no serviço de elementos localizáveis, foi nomeado para um dos cargos de Adjunto do Alto Comissário, um natural de Macau, licenciado em Direito, que já havia desempenhado funções de Magistrado do Tribunal Superior de Cantão, e para um lugar de Assessor, um outro licenciado em Direito, também ele natural de Macau. Um outro passo na localização foi dado com a nomeação de adjuntos dos chefes dos Serviços de Apoio Técnico e de Administração Geral de entre elementos locais que já desempenhavam funções neste organismo. No preenchimento dos restantes lugares tem-se privilegiado o recrutamento local que actualmente representa cerca de 78% dos efectivos. No entanto, dado que parece ser intenção da Assembleia Legislativa alargar a área de intervenção do A.C.C.C.L.A., será necessário um ajustado reforço de recursos humanos que permita autonomizar as áreas de intervenção correctiva e de

¹ Tenha-se em atenção por exemplo o caso da prisão em flagrante delito de um funcionário por prática de crime de corrupção passiva que ilustra a simbiose solicitação-de-um-particular/mobilização-de-meios-de-resposta-imediata áquela colaboração oferecida ao cumprimento das tarefas do ACCCIA. E não se esqueça que o ACCCIA dispõe apenas de 10 elementos adstritos às tarefas de averiguação/intervenção, ainda assim repartidos pelo campo da ilegalidade administrativa e da investigação oriminal.

No âmbito das atribuições de investigação criminal, de crimes de corrupção e de fraude, delitos contra o património, de exercício abusivo de funções públicas e actos lesivos de interesses públicos cometidos pelos titulares de órgãos de entidades públicas ou equiparadas, o Alto Comissariado, no ano de 1996, remeteu 27 processos ao Ministério Público, 5 ao Tribunal de Instrução Criminal e 2 à Polícia Judiciaria, devendo salientar-se 10 sobre corrupção (no ano de 1995 foram 5), 1 sobre corrupção eleitoral el envolvento a problemática dos sinais exteriores de riqueza injustificada. Neste ano, o ACCCIA dirigiu às várias entidades públicas 63 recomendações, tendo particular incidência nas mesmas os temas do despacho atempado, do cumprimento rigoroso dos pratos no oncaminâmento e decisão dos pretensões dos particulares, e do imperativo recebimento de requerimentos quando apresentados nos sectores do atendimento ao público; ainda o dominio da sufficiente motivação do decidido e da transmissão rigorosa dos despachos aos interessados, por via de uma correcta notificação.

³ No seu somatório foram realizadas 4⁻¹ intervenções de diversa natureza em que estiveram presentes, pelo menos. 2461 participantes.

investigação criminal, e para além disso proporcione uma gradual sobreposição das funções dirigentes de modo a que a integral localização se faça com o maior êxito.

3. Está-se convicto de que os cidadãos e o interesse público têm direito a um tratamento justo por parte dos poderes públicos, ou melhor, todos aqueles que abraçam o serviço da colectividade não podem deixar de ter uma atitude de lealdade perante cada um dos particulares que os solicitam, no respeito da lei, e perante as liberdades cívicas que o Estado deve promover, cumprindo aos cidadãos exigir-lhes, e respeitarem, este designio.

Só assim se atingirão as bases de uma governabilidade que depende de um afinamento ético dirigido à democratização crescente da vida pública, exigência incontornável deste final de século.

As tarefas do A.C.C.C.I.A., de que dá conta o presente relatório, pretenderam e pretendem que Macau se encaminhe decididamente para esta modernidade que se compagina com as aspirações demonstradas por todos os que aqui nasceram ou escolheram a cidade para ambiente fundador de uma esperança no futuro, consistente e arroiada.

O Alto Comissário,

(Luis Manuel de Mendonça Freitas)

2. ORÇAMENTO, INSTALAÇÕES E PESSOAL

I - Enquadramento Legal

A autonomia do Serviço do Alto Comissariado (SAC) encontra-se consagrada na Lei n.º 11/90/M, de 10 de Setembro, e no decreto-lei n.º 7/92/M, de 29 de Janeiro. Em matéria financeira, é aplicável subsidiariamente ao SAC o regime estipulado no decreto-lei n.º 53/93/M, de 27 de Setembro.

O orçamento privativo do Alto Comissariado Contra a Corrupção e a llegalidade Administrativa para o ano de 1996 foi aprovado pela Assembleia Legislativa através da Resolução n.º 08/95/M, publicada no Boletim Oficial de Macau - I Série n.º 1/96, de 2 de Janeiro, no valor de Mop S22.525.000,00 (vinte e dois milhões, quinhentas e vinte cinco mil patacas).

A fim de integrar o excesso de saldo do ano anterior, foi elaborado, nos termos legais, o orçamento suplementar que foi aprovado pelo mesmo órgão legislativo através da resolução n.º 1/96/M, publicada no Boletim Oficial de Macau - I Série n.º 21/95, de 20 de Maio, no montante de Mop S491.554,60 (quatrocentas e noventa e uma mil, quinhentas e cinquenta e quatro patacas e sessenta avos).

O orçamento total para o ano em questão ascendeu, assim, a Mop \$23.016.554,60 (vinte e três milhões, dezasseis mil, quinhentas e cinquenta e quatro patacas e sessenta avos), tendo sido aplicado na execução das diversas acções e actividades levadas a efeito pelo Alto Comissariado durante o ano de 1996.

II - O Orçamento das Receitas

Destaca-se no orçamento das receitas o capítulo 05 (transferências), mais exactamente, a rubrica 05-01-01-00 "Transferência do Orçamento Geral do Território", onde se encontrava orçamentado o valor de Mop \$22.318.000,00 (vinte e dois milhões trezentas e dezoito mil patacas), valor, que correspondia ao inscrito no Orçamento Geral do Território como transferência a favor deste Alto Comissariado. No entanto, do valor orçamentado apenas se arrecadaram Mop \$21.680.651,40 (vinte e um milhões, seiscentas e oitenta mil, seiscentas e cinquenta e uma patacas e quarenta avos), ou seja, menos Mop \$637.348,60 (seiscentas e trinta e sete mil, trezentas e quarenta e oito patacas e sessenta avos) do que estava inicialmente previsto. A razão da diferença apontada, deve-se à tardia emissão do título de pagamento referente a parte do duodécimo do mês de Dezembro, o que veio a impossibilitar, a arrecadação em tempo útil, da totalidade da dotação inscrita no orçamento.

Para além do capítulo 05 (Transferências), devem também destacar-se os capítulos 11 (Activos financeiros) e 14 (Reposições não abatidas nos pagamentos), onde se arrecadaram a mais, Mop S142.380,00 (cento e quarenta e duas mil, trezentas e oitenta patacas) e Mop S21.383,00 (vinte e uma mil, trezentas e oitenta e três patacas), respectivamente.

As restantes rubricas constantes do mesmo orçamento apresentam valores meramente residuais de forma a prevenir a eventual arrecadação de receitas próprias, de acordo com o previsto no art $^{\rm o}$ 12 $^{\rm o}$ do DL n. $^{\rm o}$ 7/92/M, de 29 de Janeiro.

Nestes termos e como se pode constatar no respectivo mapa, a taxa de execução do orçamento das receitas de 1996 atingiu o valor de 97,2%.

A diferença entre o montante orçamentado e a receita efectivamente cobrada, no valor de MOP S-478.585,60 (menos, quatrocentas e setenta e oito mil, quinhentas e oitenta e cinco patacas e sessenta avos) diz respeito, quase integralmente, como já referimos, à rubrica 05-01-01-00 "Transferência do Orçamento Geral do Território" onde se arrecadaram a menos Mop 637.348,60 (seiscentas e trinta e sete mil, trezentas e quarenta e oito patacas e sessenta avos).

Os valores da receita constam do quadro seguinte:

CÓDIGO	DESIGNAÇÃO	RECEITA	ORÇAMENT	TOTAL	RECEITAS	DIFERENÇA	EXECUÇÃO
		PREVISTA	SUPLEMENT	ORÇAMENT	COBRADAS		
	RECEITAS CORRENTES	22.322000,00	0,00	22.322.000,00	21.680.651,40	(641.348,60)	97,13
04-00-00	Rendimentos de propriedade	1.000,00	0,00	1.000,00	0,00	(1.000,00)	0,0
05-00-00	Transferências	22.319.000,00	0,00	22.319.000,00	21.680.651,40	(638.348,60)	97,14
06-00-00	Vendas de bens duradouros	1.000,00	0,00	1.000,00	0,00	(1.000,00)	0,0
08-00-00	Outras receitas correntes	1.000,00	0,00	1.000,00	0,00	(1.000,00)	0,0
	RECEITAS DE CAPITAL	203.000,00	491.554,60	694.554,60	857.317,60	162.763,00	123,43
09-00-00	Venda de hens de investimento	1.000,00	0,00	1.000,00	0,00	(1.000,00)	0,0
11-00-00	Activos financeiros	1.000,00		1.000,00	143.380,00	142.380,00,	14.338,00
13-00-00	Outras receitas de capital	200.000,00	491.554,60	691.554,60	691.554,60	0,00	100,0
14-00-00	Reposições não abatidas nos pagamentos	1.000,00	0,00	1.000,00	22.383,00	21.383,00	2.238,30
	TOTAIS	22.525.000,00	491.554,60	23.016.554,60	22.537.969,00	(478.585,60)	97,92

III - Orçamento das Despesas

Os objectivos assinalados na proposta orçamental para o ano económico de 1996, foram praticamente atingidos na sua totalidade, conforme se pode concluir da análise que se segue.

Assim, das Mop S23.016.554,60 (vinte e três milhões, dezasseis mil, quinhentas e cinquenta e quatro patacas e sessenta avos) orçamentadas, realizaram-se despesas no valor de Mop S20.763.562,40 (vinte milhões, setecentas e sessenta e três mil, quinhentas e sessenta e duas patacas e quarenta avos), a que corresponde uma taxa de execução de 90,2%, cifrando-se, ao nível dos capítulos, nos seguintes valores:

Capitulo 01 - Pessoal

No capítulo de pessoal a taxa de execução foi de 93,6 %, sendo ao nivel dos grupos de destacar a taxa de execução verificada nas "remunerações certas e permanentes" (95,3 %) e "remunerações acessórias" com 86,0 %, ficando os restantes acima dos 70,0%, com excepção do grupo: "Abonos em espécie" (65,3 %).

Capítulo 02 - Bens e serviços

No capítulo 02 (bens e serviços), a taxa de execução verificada foi de $84.7\,\%$, sendo em relação aos grupos de: $71.6\,\%$ nos "bens duradouros"; 88,7% nos "bens não duradouros" e de 85,3% na "aquisição de serviços".

Capítulo 04 - Transferências correntes

O capítulo 04 (transferências correntes), era composto só por um grupo (sector público) onde se verificou uma taxa de execução de 96,3% correspondendo aos encargos do SAC com as compensações para a aposentação e sobrevivência.

Capítulo 05 - Outras despesas correntes

No presente capítulo, a taxa de execução verificada foi de 69,0%. Esta taxa reveste-se de uma especial particularidade, uma vez que se trata do capítulo económico onde se encontra inscrita a rubrica "Dotação provisional", ou seja, trata-se da rubrica onde foi contabilizado o excesso de saldo da gerência anterior.

Capítulo 07 - Outros investimentos

capitulo 07 (Outros investimentos), a taxa de execução verificada foi de 65,1 %, sendo ao nível dos grupos de 96,6% em "material de transporte" e de 54,4% em "maquinaria e equipamento".

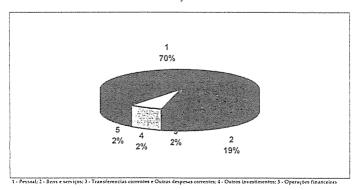
Capítulo 09 - Operações financeiras

A taxa de execução deste capítulo cifra-se em 98,2%, o que corresponde a que em Mop \$460.000,00 de despesas possíveis, realizaram-se Mop \$452.100,00.

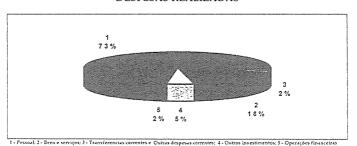
Despesas - Gerência de 1996

código	DESIGNAÇÃO	A DOTAÇÃO INICIAL	B ORÇAM. SUPLEM.	C ALTERAÇ. ORÇAM	D DOTAÇÃO CORRIGIDA (A+B+C)	E DESPESAS EFECT.	F SALDO (D-E)	G EXE. % E/Dx100
01-00-00-00 01-01-00-00 01-02-00-00 01-03-00-00 01-05-00-00	Despesas Correntes Pessoal Remunerações certas e permanentes Remunerações acessórias Abonos em espécie Previdência social	21.365.000,00 14.980.000,00 14.140.000,00 335.000,00 15.000,00	491.554,60	(841.000,00) 1.220.000,00 863.000,00 10.000,00 0,00	21.015.554,60 16.200.000,00 15.003.000,00 345.000,00 25.000,00 150.000,00	19.307.642,20 15.178.363,30 14.306.734,80 296.849,00 19.881,50 112.490,00	1.707.912,40 1.021.036,70 696.265,20 48.151,00 5.118,40 37.510,00	91,8 93,6 95,3 80,0 79,5 74,9
01-06-00-00 02-00-00-00 02-01-00-00 02-02-00-00 02-03-00-00 04-00-00-00 04-01-00-00	Compensação de encargos Bens e Serviços Bens duradouros Bens não duradouros Aquisição de serviços Transferências correntes Sector público	340.000,00 4.030.000,00 110.000,00 190.000,00 3.730.000,00 340.000,00 340.000,00		337.000,00 272.000,00 50.000,00 120.000,00 (28.000,00) 140.000,00 140.000,00	4.302.000,00 290.000,00 310.000,00 3.702.000,00 480.000,00 480.000,00	442.407,90 3.643.825,60 207.875,40 275.036,30 3.160.913,90 462.282,00 462.282,00	234.592.10 658.174,40 82.1,24,60 34.963,70 541.086,10 17.718,00 17.718,00	95,3 84,7 71,6 88,7 85,3 96,3
05-00-00-00	Outras despesas correntes Despesas de Capital	2.015.000,00 1.160.000,00	491.554,60	(2.473.000,00) 841.000,00	33.554,60	23.171,30	10.383,30	69.0 72.7
07-00-00-00	Outros investimentos	560,000,00		981.000,00	1.541.000,00	1.003 820,20	537.179,80	1,20
09-00-00-00	Operações financeiras TOTAIS	600,000,00	491.554,60	0,00	460.000,00 23.016.554,60	452.100,00 20.763.562,40	7,900,00 2,252,992,20	98,2 90,2

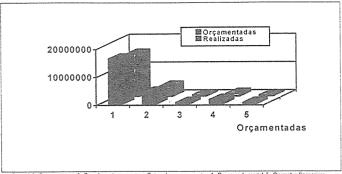
DESPESAS ORÇAMENTADAS



DESPESAS REALIZADAS



COMPARAÇÃO ENTRE DESPESAS ORÇAMENTADAS E REALIZADAS



1 - Pessoal: 2 - Bens e serviços; 3 - Transferencias correntes e Outras despesas correntes: 4 - Despesas de capital; 5 - Operações financeiras

IV - As Instalações

O ano de 1996 marcou o início de uma nova fase da vida da instituição no que

Efectivamente, por despachos de Sua Excelência o Governador de 8 de Julho e 30 de Setembro de 1996 foi autorizado o arrendamento de um piso de um edificio sito na Alameda Dr. Carlos Assumpção no N.A.P.E., tendo o contrato sido outorgado em 11 de Outubro de 1996, encontrando-se em adiantado estado de execução o projecto de adaptação daquelas instalações, prevendo-se a conclusão das obras e a transferência do Serviço em meados do corrente ano.

Estas novas instalações dispondo das necessárias condições, nomeadamente, para a reestruturação da área técnica, para um atendimento condigno do público em particular no que se refere à audição de pessoas, vão permitir suprir as carências e avançar com as medidas de reestruturação que havíamos referido no relatório

V - Pessoal

Em 31 de Dezembro de 1996, o número de efectivos ascendia a 36 como se pode verificar pelo mapa anexo

Especial atenção mereceu em 1996 o processo de localização de efectivos do serviço. Assim, constatada a existência no serviço de elementos localizáveis, foi nomeado para um dos cargos de Adjunto do Alto Comissário, um natural de Macau, licenciado em direito que já havia desempenhado funções de magistrado do Tribunal Superior de Cantão, e para um lugar de assessor, um outro licenciado em direito, também este natural de Macau. Um outro passo na localização foi dado com a nomeação de adjuntos dos chefes dos Serviços de Apoio Técnico e de Administração Geral de entre elementos locais que já desempenhavam funções neste Alto Comissariado, cujo processo de formação e adaptação às funções corre a bom ritmo, o que nos permitirá investi-los naqueles cargos no momento oportuno. Por fim, no preenchimento dos restantes lugares tem-se privilegiado o recrutamento local que actualmente representa cerca de 78% dos efectivos.

Como já havíamos referido no último relatório, torna-se necessário proceder a uma reestruturação do ACCCIA que reforce a sua operacionalidade, caminhando-se para uma intervenção especializada, com autonomia das áreas de prevenção, dinamização e investigação, o que só será conseguido com o reforço dos recursos humanos. Este reforço afigura-se-nos tanto mais necessário quando parece ser intenção da Assembleia Legislativa alargar a área de intervenção do ACCCIA.

Mapa Comparativo da Evolução de Efectivos

Lugares	31-12-1995	31-12-1996
Alto Comissário	1	1
Adjuntos	1	2
Chefe de Gabinete	1	1
Secretárias	2	2
Consultores e Coordenadores	2	3
Assessores e Peritos	2	4
Chefe do Serviço de Apoio Técnico	1	1
Adjunto	1 0	1
Técnico Superior Intérpretes Tradutores	1	2
Oficiais de Justiça ou Pessoal Técnico-Profissional Administrativo	2	2
Assistentes de Relações Públicas	1	2
Chefe do Serviço de Administração Geral	1	1
Adjunto Pessoal Técnico-Profissional e Administrativo	1	1 3
Pessoal dos Serviços Auxiliares	9	9

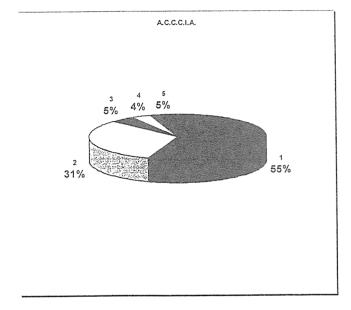
3. ACTIVIDADE PROCESSUAL

3.1. DADOS ESTATÍSTICOS RELATIVOS AO ANO DE 1996

OUADRO Nº 1

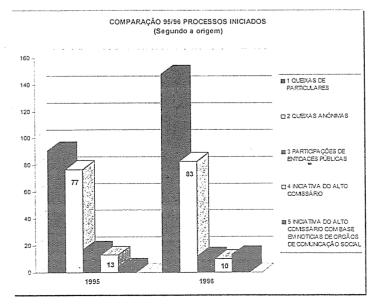
PROCESSOS INICIADOS EM 1996 (Segundo a origem)

1	QUEIXAS DE PARTICULARES	148
2	QUEIXAS ANONIMAS	83
3	PARTICIPAÇÕES DE ENTIDADES PÚBLICAS	12
4	INICIATIVA DO ALTO COMISSÁRIO	10
5	INICIATIVA DO ALTO COMISSARIO COM BASE EM NOTICIAS DE ORGÃOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL	13
	TOTAL	266



QUADRO Nº II

		1995	1996
1	QUEIXAS DE PARTICULARES	91	148
2	QUEIXAS ANONIMAS	77	83
3	PARTICIPAÇÕES DE ENTIDADES PUBLICAS	17	12
4	INICIATIVA DO ALTO COMISSARIO	13	10
5	INICIATIVA DO ALTO COMISSARIO COM BASE EM NOTICIAS DE ORGÃOS DE COMUNICAÇÃO SOCIÁL	4	13
	TOTAL	202	266



TOTAL

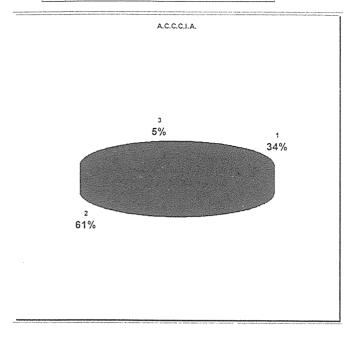
27

36

QUADRO Nº III

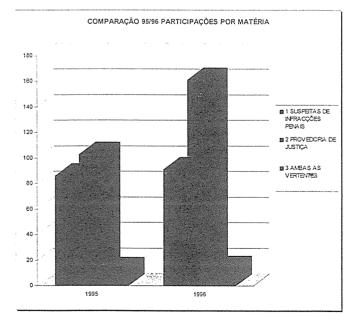
PARTICIPAÇÕES POR MATÉRIAS

Γ	1	SUSPEITAS DE INFRACÇÕES PENAIS	91
	2	PROVEDORIA DE JUSTIÇA	161
Γ	3	AMBAS AS VERTENTES	14



QUADRO Nº IV

		1995	1996
1	SUSPEITAS DE INFRACÇÕES PENAIS	86	91
2	PROVEDORIA DE JUSTIÇA	103	161
3	AMBAS AS VERTENTES	13	14



QUADRO Nº V - A

CLASSIFICAÇÃO DOS PROCESSOS POR ASSUNTOS NA ÁREA DA PROVEDORIA DE JUSTIÇA

ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA	2
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
CONTRIBUIÇÕES E IMPOSTOS	5
DIREITOS FUNDAMENTAIS	
DIREITO À INFORMAÇÃO	1 2
DIREITO AO AMBIENTE E QUALIDADE DE VIDA	4
EDUCAÇÃO E ENSINO	4

OBRAS ILEGAIS	1 1:
DIVERSOS	
DEMOLIÇÕES	
URBANISMO E OBRAS PÚBLICAS	
RESCISÃO DE CONTRATO	
REGRUTAMENTO AO EXTERIOR	-
PROVIMENTO	
PROCESSO DE INTEGRAÇÃO	1
LOCALIZAÇÃO	<u> </u>
INCOMPATIBILIDADES	<u>'</u>
DISCIPLINA	1
DIREITOS FUNCIONAIS	-
CONCURSOS	
CARREIRAS	
ADMISSÕES	
SEGURANÇA SOCIAL TRABALHO NA FUNÇÃO PÚBLICA	
SECTOR PRIVADO E CONCESSIONADO	
SAÚDE PÚBLICA	
REGIME PRISIONAL	
IRREGULARIDADES DIVERSAS	
CONCURSOS PARA AQUISIÇÃO DÉ BENS E SERVIÇOS DEMORAS	
PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS	
FISCALIZAÇÃO	
DIVERSOS	
DISCIPLINA	1
POLÍCIA	1
LICENCIAMENTO DE ACTIVIDADES INDUSTRIAIS E COMERCIAIS	[[
OCUPAÇÕES INDEVIDAS	-
DESPEJOS	1
ARRENDAMENTO	-
AQUISIÇÃO DE CASAS ECONOMICAS	
ALIENAÇÃO DE MORADIAS DO TERRITORIO AOS SEUS ARRENDATÁRIOS	ļ

QUADRO Nº V - B

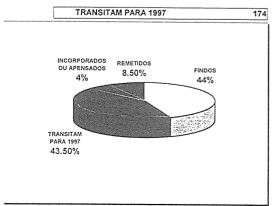
CLASSIFICAÇÃO DOS PROCESSOS POR ASSUNTOS NA ÁREA DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

ABUSO DE CONFIANCA	1 1
ABUSO DE PODER	9
AMEAÇAS	1
AUXILIO À IMIGRAÇÃO CLANDESTINA É TRABALHO ILEGAL	4
BURLA	4
CONTRABANDO	2
CORRUPÇÃO ACTIVA E PASSIVA	49
CORRUPÇÃO ELEITORAL	3
FALSAS DECLARAÇÕES	2
FALSIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS	2
OFENSAS CORPORAIS	2
PECULATO	1
PROTECÇÃO AO JOGO ILÍCITO E AGIOTAGEM	5
SINAIS EXTERIORES DE RIQUEZA	6
TOTAL	91

QUADRO Nº VI

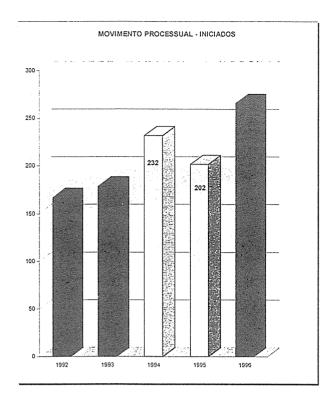
MOVIMENTO DE PROCESSOS NO ANO DE 1996

	TOTAL		34
	POLICIA JUDICIARIA	2	34
	TRIBUNAL DE INSTRUÇÃO CRIMINAL	5	
	MINISTÉRIO PÚBLICO	27	
3	REMETIDOS (1)		
2	INCORPORADOS OU APENSADOS		1
1	FINDOS		17
	TOTAL		40
	PROCESSOS REGISTADOS EM 1996		26
	PROCESSOS TRANSITADOS DE 1995		13



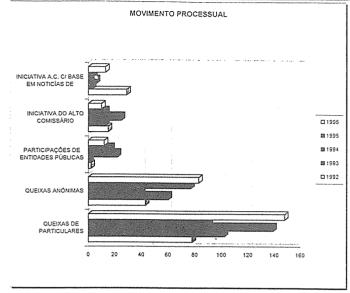
(I) ALÉM DOS PROCESSOS REMETIDOS. DOS QUAIS AQUESE DA CONTA, FORAM AINDA ENVIADAS 8 CERTIDOES, ÁS RESPECTIVAS TUTELAS, PARA EVENTUAL PROCEDIMENTO DISCIPLINAR CONTRA OS FUNCIONARIOS ENVOLVIDOS OU APRECIAÇÃO DA CONDUTA DOS AGENTES, ABRANGENDO UM UNIVERSO DE MEIA CENTENA DE ELEMENTOS.

QUADRO Nº VII



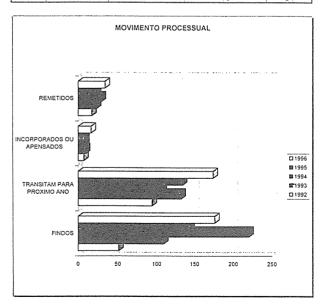
QUADRO N° IX

ORIGEM PROCESSUAL	1992	1993	1994	1995	1996
QUEIXAS DE PARTICULÁRES	78	102	139	91	148
QUEDUS ÁNOMIMAS	43	60	40	77	83
PARTICIPAÇÕES DE ENTIDADES PÚBLICAS	2	1	22	17	12
RHICLATIVA DO ALTO COMISSARIO	15	13	25	13	10
PHODATIVA A.C. O' BASE EM NOTICIAS DE ORGÃOS DE COM SOCIAL	29	3	6	4	13

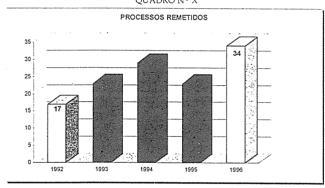


QUADRO Nº VIII

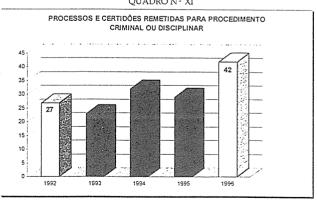
	FINDOS	TRANSITAM PARA PROXIMO ANO	INCORPORADOS OU APENSADOS	REMETIDOS
1992	51	94	7	17
1993	109	132	9	23
1994	220	107	8	29
1995	144	134	8	23
1996	176	174	16	34



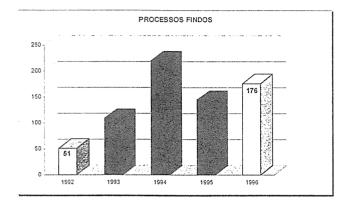
QUADRO N° X



QUADRO Nº XI



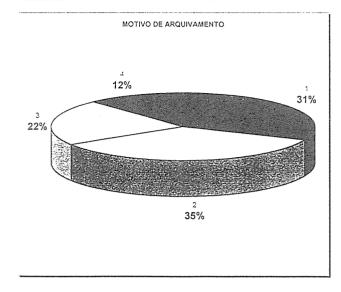
QUADRO Nº XII PROCESSOS FINDOS PROVEDORIA DE JUSTIÇA INCIDÊNCIA CRIMINAL 118 58 TOTAL 176 MOTIVO DE ARQUIVAMENTO a) PROVEDORIA DE JUSTIÇA REJEÇÃO LAMARAPOS ESTUDO 37 41 RESOLVIDOS PELA INSTRUÇÃO DO PROCESSO E INTERVENÇÃO DO ACCOA 26 COM RECOMENDAÇÃO OU SUGESTÃO 14 SUB-TOTAL 118 b) ÀMBITO PENAL RELEIÇÃO LIMINAR APOS ESTUCO 16 37 5 58 FALTA DE FUNCAMENTO OU AUSENCIA DE PROVA NA ESTIGAÇÕES LA PENCENTES EM SEDE PROPRIA SUB-TOTAL TOTAL 176



QUADRO Nº XIV

PROVEDORIA DE JUSTIÇA

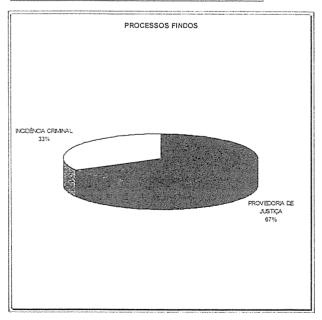
1 REJEIÇÃO LIMINAR APOS ESTUDO	1	37
2 RESOLVIDOS PELA INSTRUÇÃO DO PROCESSO E INTERVENÇÃO DO ACCCIA		41
3 QUEIXAS INFUNDADAS		26
4 COM RECOMENDAÇÃO OU SUGESTÃO		14



QUADRO Nº XIII

PROCESSOS TERMINADOS - MATÉRIAS

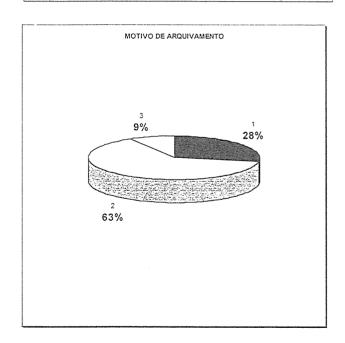
PROVEDORIA DE JUSTIÇA	118
INCIDÊNCIA CRIMINAL	58



QUADRO N° XV

ÂMBITO PENAL

1 REJEIÇÃO LIMINAR APOS ESTUDO	16
2 FALTA DE FUNDAMENTO OU AUSENCIA DE PROVA	37
3 INVESTIGAÇÕES JA PENDENTES EM SEDE PROPRIA	5



QUADRO Nº XVI

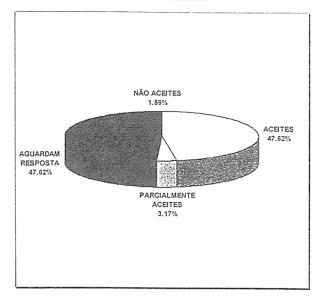
RECOMENDAÇÕES E SUGESTÕES NO ÂMBITO DA ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA (em 31/12/1996)

ENTIDADE	TOTAL	ACEITES	PARCIALMENTE ACEITES	AGUARDAM RESPOSTA	NÃO ACEITES
GM	1	-	-	1	-
SAAEJ	6	5	-	1	-
SAASO	8	1	*	7	-
SACTC	5	3	-	2	-
SACE	4	1	-	3	-
SAJ	5	4	-	1	-
SAS	5	4	-	1	-
SATOP	5	4	-	1	-
CPSP	1	-	1	-	-
DSE	1	1	-	-	-
DSF	S	1	-	5	-
DSFSM	1	-	-	1	-
DSJ	2	-	1	1	-
DSSOPT	3	-	-	3	-
DST	1	1	-	-	-
IHM	1	1	*	-	-
FPM	1	-	•	-	1
LS	1	1	-	-	-
SSM	6	3	-	3 -	
TOTAL	63	30	2	30	1

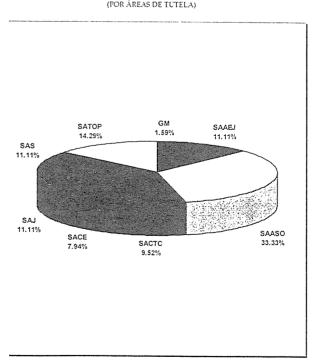
QUADRO N° XVIII

RECEPTIVIDADE DAS RECOMENDAÇÕES E SUGESTÕES FEITAS

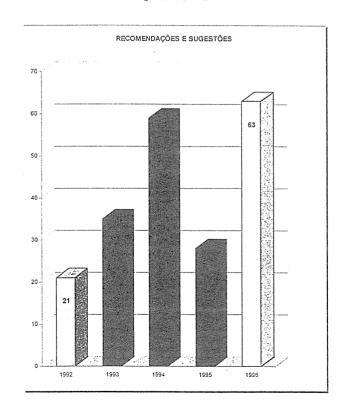
ACEITES	30
PARCIALMENTE ACEITES	2
AGUARDAM RESPOSTA	30
NÃO ACEITES	1



 ${\tt QUADRO\,N^2\,MVII}$ RECOMENDAÇÕES E SUGESTÕES NO ÂMBITO DA ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA (POR ÂREAS DE TUTELA)



QUADRO Nº XIX



3.2. COMENTÁRIOS AOS DADOS ESTATÍSTICOS

1. - Processos organizados e movimentados

1.1. O relatório deste ano, no que respeita aos quadros que o constituem, apresenta algumas modificações, introduzidas no sentido de o aperfeiçoarem, de fornecerem novos dados e de os manter conformes com a realidade.

Relativamente à sua leitura, cumpre apontar e explicar o seguinte: por um lado, no ano em análise, utilizou-se um critério diferente do que vinha a ser aplicado para o cômputo de queixas exactamente iguais, e relativas a uma mesma situação, embora apresentadas por ou contra pessoas diversas, passando a organizar-se, para cada tipo destes casos, apenas um processo; por outro, manteve-se a prática que vinha sendo seguida de, sem organização de processo, o Alto Comissário rejeitar liminarmente queixas cuja leitura permita de imediato concluir pela sua improcedência.

Assim, nos mapas estatísticos não estão incluídas 54 queixas que, após registo, foram rejeitadas liminarmente e se encontram no arquivo geral de processos. Vários foram os motivos que levaram a tal rejeição: incompetência, manifesta improcedência, inviabilidade de intervenção útil, questões de política legislativa ou econômica, etc. Em todos esses casos verifica-se liminarmente que não assiste razão ao participante ou que não existem quaisquer elementos que permitam sustentar uma investigação.

A análise interpretativa dos dados estatísticos permite concluir que em todos os

A análise interpretativa dos dados estatísticos permite concluir que em todos os aspectos se verificou um acréscimo no número de processos entrados, organizados e movimentados.

1.2. Conforme se pode verificar no quadro I, $\,$ em 1996, o número total de processos abertos foi de 266.

Os processos iniciados tiveram a seguinte origem:

- 148 resultaram de queixas, escritas e verbais, de particulares;
- 83 de queixas escritas sem identificação do autor ou verbais com reserva de identidade;
 - 12 foram iniciados com base em comunicações de entidades públicas;
- 10, por iniciativa do Alto Comissário, com base em factos que por qualquer modo chegaram ao seu conhecimento;
- 13, por iniciativa do Alto Comissário com base em noticias dos órgãos de comunicação social.

Considerando as duas áreas típicas de intervenção do Alto Comissariado - a Provedoria e a Investigação Criminal - aqueles processos distribuíram-se da seguinte forma:

- 91, relativamente a indicios de infracções criminais;
- 161, relativos à garantia e defesa de direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares;
 - 14, que, numa primeira leitura, respeitam às duas vertentes.
- 1.3 A análise do movimento geral de processos dos quadros n´s I e II, em comparação com os mesmos quadros de 1995, mostra-nos que em 1996 houve no total de processos organizados um aumento de 32%. Atingiu-se, assim, o total mais elevado desde a criação da instituição, ultrapassando em 34 os processos relativos ao ano de 1994.

Se tivermos em consideração a repartição dos processos em função da sua origem e das áreas de intervenção do Alto Comissariado as diferenças mais relevantes são as seguintes:

- enquanto as queixas partículares aumentaram 9%, as queixas anónimas diminuíram em 7% ;
- enquanto as queixas ou reclamações do âmbito da provedoria aumentaram 10%, as notícias de suspeitas de infracções criminais diminuíram em 9%;
 enquanto as queixas com origem em participações de entidades
- enquanto as queixas com origem em participações de entidades públicas e iniciativa do Alto Comissário tiveram, respectivamente, um decréscimo de 3% e 2%, as originadas em notícias dos órgãos de comunicação social tiveram um aumento de 3%.

Quanto à primeira diferença, se se atentar no número de processos iniciados, vê-se que as queixas anónimas aumentaram apenas em número de 6, mas diminuíram consideravelmente em percentagem. No entanto, há que explicar que nas queixas anónimas estão incluídas situações em que é o próprio queixoso a pretender o anonimato, situações em que existem alguns dados que permitem identificar o queixoso e certas queixas colectivas, como as subscritas por "funcionários de serviço identificado", por "grupo de fabricantes", "vários agentes da polícia", "fornecedores de produtos a determinado serviço", moradores em determinado edifício", "bombeiros de determinado posto", "residentes em determinada rua", "guardas prisionais não identificados", "grupo de reclusos", "reparadores de veículos", "grupo de condóminos", etc.

Quanto aos processos relativos à área da provedoria de justiça, que aumentaram mais 58, deve dizer-se que tal acréscimo, que também se constatou no ano anterior, corresponde ou tem a sua justificação na acção que tem vindo a ser desenvolvida, na defesa dos direitos e interesses legítimos das pessoas quando postergados por acções ou omissões dos poderes públicos. Através de tal acção verifica-se que a instituição tem vindo a enraizar-se e a progredir na medida em que vai sendo cada vez mais conhecida entre os residentes.

Os processos de iniciativa das entidades públicas e do Alto Comissário registaram descidas insignificantes, das quais nenhuma conclusão se pode extrair, embora, no último caso, se possa dizer que a diminuição se ficou a dever ao propósito de não dispersar excessívamente o Alto Comissário com situações de importância relativamente menor.

O aumento, em 3% (4 para 13 processos), de processos decorrentes da informação veiculada pelos órgãos de comunicação social põe em evidência o papel e o contributo que a comunicação social pode ter na defesa dos direitos e liberdades das pessoas e na prevenção e luta contra a corrupção.

1.4. No quadro n'V, faz-se a seriação dos principais assuntos que no ano de 1996 foram colocados ao Alto Comissariado. Com ele pretende-se realçar, em termos quantitativos, alguns dos problemas sociais mais prementemente sentidos pelos residentes de Macau.

Verifica-se assim que, em relação à área de provedoria de justiça, numa tendência vinda dos anos anteriores, as matérias mais versadas são o trabalho na função pública, as construções ilegais e irregularidades em procedimentos

administrativos. E relativamente à vertente da investigação criminal, os crimes mais denunciados são os de corrupção, designadamente na forma passiva, seguido do crime de abuso de poder.

No quadro não estão incluídos os assuntos tratados nos processo relativos a ambas as vertentes, num total de 14. Todavia, tais queixas respeitam a questões relacionadas com concurso de admissão na função pública, obras ilegais, fiscalizações administrativas, em que também há suspeitas de corrupção passiva e de abuso de poder.

1.5. Foram movimentados 400 processos, quantitativo superior em 29% ao ocorrido no período anual anterior: do ano de 1995 transitaram 134 e no ano de 1996 foram registados 266.

Desse total, encerraram-se 226, o que corresponde a 51 processos mais do que o ano transacto. Verificou-se, assim, no ano em questão, um saldo positivo de 29%, o que significa uma alteração relevante face à situação ocorrida no ano que imediatamente o precedeu.

E, se olharmos para o número de processos encerrados anualmente nos Serviços de outros países, podemos, sem vaidade, mas com legitima satisfação, concluir que o ACCCIA apresenta resultados dignos de nota, já que são raros os que num ano terminam mais de 50% dos processos movimentados.

Os processos encerrados tiveram três destinos: 176, para o arquivo geral do Alto Comissariado; 16, por incorporação ou apensação noutros processos; e 34 por remissão às autoridades judiciárias (Juiz de Instrução e MP) e órgãos de polícia criminal (PJ).

Para 1997 transitaram 174 processos. Destes, 57 respeitam a suspeitas de infracções criminais, 107 à área de provedoria de justiça e 10 a ambas as vertentes.

Em comparação com o ano anterior transitaram mais 40 processos, cuja justificação assenta no facto de também terem entrado mais 64.

2. Processos terminados

2.1. No quadro n° XII estão indicados os processos que terminaram e que, por isso, deram entrada no arquivo geral de processos. No total são 176, correspondendo 118 à área de provedoria de justiça e 58 à área da investigação criminal. Anote-se que o número de processos encerrados - 226 - é superior àquele, uma vez que nele não estão incluídos os processo remetidos ao MP, TIC e PJ, nem os processos incorporados ou apensados.

Em termos de comparação com o ano transacto, findaram mais 32 processos, sendo 3 da área de investigação criminal e 29 da provedoria de justiça. Não se deixará de referir que os processos daquela vertente, para além de terem uma tramitação subordinada às regras da legislação de processo penal, exigem, em regra, a prática de um número maior de actos e diligências tendente à recolha de prova e, por isso, são mais demorados.

Os processos findaram por vários motivos, designadamente por rejeição liminar, por solução em função da intervenção do Alto Comissariado, pela improcedência da pretensão do queixoso, por falta de prova dos factos e da lei aplicável no caso, pelo acatamento ou não da recomendação e pela existência de investigações já pendentes noutros serviços.

2.2. Quando as queixas necessitam de prévio estudo, mas sem diligências ou com algumas diligências informais, é aberto um processo, a fim de se averiguar se a mesma tem viabilidade para prosseguir até à tomada de uma decisão de mérito. Porém, o estudo ou a investigação preliminar pode conduzir à rejeição liminar. Foi o que aconteceu com 37 processos da área de provedoria de justiça e 16 da área da investigação criminal. Note-se, porém, que 19 do total desses processos foram instaurados em 1995.

Dos 37 processos referidos, 23 são queixas apresentadas por particulares e 14 são queixas anónimas. Os fundamentos da rejeição liminar são variados: por manifesta falta de fundamentos (19); por manifesta falta de competência, seja por respeitarem a questões entre particulares (6), por respeitarem a concessionárias se serviços públicos (2), ou por respeitarem a decisões judiciais (5); por serem questões de política legislativa (3); por se tratar de questões já decididas noutro processo (1); e pela inviabilidade de uma intervenção útil (1).

Dos 16 processos rejeitados relativos a suspeitas de infracções criminais, 14 são denúncias anónimas e 2 denúncias de particulares identificados. A rejeição liminar teve os seguintes motivos: falta ou insuficiência de elementos fornecidos pelo denunciante (7); manifesta falta de fundamento (6), incompetência (3).

É de realçar que não pode considerar-se excessivo, atentos os condicionalismos culturais de Macau, o número de queixas disparatadas ou sem qualquer fundamento. Além disso, o número de processos rejeitados liminarmente só o são depois de estudo minucioso do assunto, o que significa que a rejeição liminar não se refere só a queixas desde logo consideradas como não recebíveis, mas também a muitas em relação às quais só depois de ponderadamente estudadas se pode concluir pela sua rejeição.

Quando a queixa particular é liminarmente rejeitada por não pertencer à competência do Alto Comissariado, procura-se sempre elucidar os interessados - por escrito ou através do sector de relações públicas - das entidades e meios processuais ou outros a que devam recorrer para fazer valer as suas pretensões.

2.3. Na área de provedoria de justiça, 41 processos foram resolvidos em função da intervenção do Alto Comissariado. Nesses casos, as queixas foram satisfeitas no decurso da instrução e pela troca de correspondência ou contactos directos com a Administração. Deste modo, alcançou-se uma solução favorável aos interessados, sem se ter chegado a formalizar recomendação.

As matérias versadas em tais processos foram as seguintes: queixas relativas a obras ilegais, no total de 7, que acabaram por ser demolidas; demora na tomada de decisão sobre requerimentos apresentados à Administração, no total de 9 queixas, em que só houve pronúncia administrativa após insistência do Alto Comissariado; 3 reclamações sobre exploração de estabelecimentos comerciais não licenciados, cujas licenças acabaram por ser emitidas no decurso do processo; recusa das forças policiais em restituir o BIR extraviado ao queixoso; 4 queixas sobre dificuldades na obtenção do BIR, que foram ultrapassadas pelas diligências levadas a efeito junto do SIM; não pagamento de horas extraordinárias a funcionários prestadas de Novembro de 93 a Janeiro de 94, em que, após várias diligências, foram obtidos os documentos

comprovativos, que haviam sido extraviados, acabando as horas por ser pagas em Fevereiro de 96; aplicação indevida de multa por estacionamento de veículo automóvel, que acabou por ser anulada; suspensão de curso de formação, que veio a reiniciar-se; atendimento incorrecto por parte de funcionário público, que acabou por conduzir à instauração de processo disciplinar; atribuição desigualitária de bolsas de estudo no estrangeiro, cuja desigualdade foi corrigida durante a instrução do processo; ocupação ilegal da via pública, tendo sido reposta a legalidade no decurso do processo; atrasos na constituição do regime jurídico de propriedade horizontal, tendo sido publicada legislação que dá satisfação à reclamante; compensação pecuniária por desocupação de edificações informais, que foi solucionada no decurso do processo; 7 queixas sobre fumos e ruídos incomodativos para os vizinhos, que foram resolvidas no decurso do processo, com e sem intervenção das autoridades administrativas; exercício de funções não compatíveis com a categoria detida, tendo sido corrigida a ilegalidade no decurso do processo; queixa de compradores de fracções autónomas sobre a emissão de licença de utilização de prédio com várias deficiências, que acabou por ser solucionada com o compromisso do vendedor em eliminar as deficiências e de reduzir o preço da venda.

O número total de processos resolvidos pela intervenção do Alto Comissariado representa 35% dos processo terminados no âmbito da provedoria de justiça. Se compararmos este número com o do ano anterior, que foi de 15%, verifica-se um apreciável e desejável acréscimo.

Muitos das queixas resolvem-se pelo simples facto de a Administração saber, por lhe ter sido comunicado pelo Alto Comissariado, que foi apresentada uma queixa, o que é motivo de satisfação, já que revela o facto de muitos serviços, perante tal conhecimento, se preocuparem em rever de imediato a sua posição, em ordem a resolverem equitativamente o problema. Noutros casos, em face da interpelação, das perguntas formuladas e de outras diligências efectuadas, os serviços evitam ou reparam a ilegalidade ou injustiça em causa. Casos há em que se procurou uma conciliação entre reclamantes e entidades visadas, apresentando-se o Alto Comissariado como um mediador ou moderador de conflitos, procurando a harmonia e a conciliação entre administrados e Administração.

2.4. No âmbito dos processos que levaram a uma tomada de posição quanto ao fundo, verifica-se que 26 queixas da área da provedoria foram consideradas improcedentes e 37 denúncias por suspeitas de infracções criminais foram arquivadas, quer porque se obteve prova bastante de não se ter verificado o crime denunciado, quer porque não se obtiveram indícios suficientes da verificação do crime ou de quem foram os agentes.

Em todas as queixas improcedentes ou infundadas, após cuidada investigação, foi elaborado um parecer jurídico onde se concluiu que não assistia razão ao queixoso. Todas essas queixas foram subscritas por particulares devidamente identificados, sendo a data da instauração dos respectivos processos em 1994 (1), 1995 (6) e 1996 (19).

As matérias sobre que versaram foram as seguintes: 12 sobre o Trabalho na Função Pública, designadamente sobre carreiras, categorias, concursos, admissão, aposentação, direito ao transporte do recrutado ao exterior, horário de trabalho, localização de quadros, subsídio de risco, processo de integração na República e rescisão de contrato além quadro; 3 sobre Urbanismo e Obras Públicas, nomeadamente sobre adjudicação de empreitadas de obras públicas, demolição de obras e desocupação de terreno; 3 sobre procedimentos administrativos, designadamente sobre passagem de certidões, direito à informação procedimental e publicação insuficiente de acto administrativo; 3 sobre infracções disciplinares praticadas por guardas prisionais; 1 sobre infracção disciplinar praticada por agente de autoridade policial; 1 sobre abandono e remoção de veículos na via pública; 1 sobre a recusa de legalização e consequente expulsão com fundamento em imigração clandestina

Deve salientar-se, que o Alto Comissariado, ao emitir posição contrária às pretensões e solicitações dos queixosos, em decisão sempre devidamente fundamentada, está a contribuir de forma eficaz para a diminuição dos conflitos sociais. O Alto Comissariado, não só deve estar presente nos momentos em que os direitos das pessoas ou a legalidade e a injustiça estiverem periclitantes ou abalados, mas também deve contribuir para a diminuição da conflitualidade social. Tal acontece quando, com base em elementos credíveis, se entende que o queixoso não tem razão, o que lhe permite ajuizar mais conscientemente sobre os méritos da sua posição e assim tomar uma decisão definitiva sobre o recurso a outros meios de defesa daquilo que julga ter direito.

Na vertente de investigação criminal foram arquivados 37 processos, sendo 11 por se ter recolhido prova bastante de que os crimes denunciados não se verificaram e 26 por não se ter obtido elementos probatórios ou indícios suficientes da verificação dos crimes denunciados ou de quem foram os seus agentes. Estes últimos processos, con curio protecto de prova podem vira ser reabartos.

caso surjam novos elementos de prova, podem vir a ser reabertos.

Tais processos tiveram a seguinte origem: 28, queixas anónimas; 6, por denunciantes identificados; e 3 por iniciativa do Alto Comissariado.

Os anos em que foram instaurados são os seguintes: 1, em 1994, 23, em 1995 e 13, em 1996.

Desses processos, 25 correram contra denunciados devidamente identificados, sendo 5 funcionários públicos, 3 funcionários com cargos de direcção e*chefia, 12 contra autoridade e agentes de polícia e 5 contra agentes de fiscalização de vários sectores e em 12 não se conseguiu apurar quem foram os agentes dos crimes denunciados, embora se saiba que 5 respeitam a agentes de polícia e 7 a funcionários públicos.

Os crimes investigados nestes processos foram os seguintes: corrupção passiva (20), protecção a actividades ilícitas, com o jogo e contrabando (6), ofensas corporais a detidos (3), abuso de poder (3), auxílio à imigração clandestina (1), ameaças (1), falsificação de atestado (1), participação económica em negócio (1) e sinais exteriores de riqueza (1), neste caso para efeitos disciplinares.

2.5. Na área da provedoria de justiça terminaram ainda 14 processos nos quais haviam sido elaboradas recomendações que foram totalmente satisfeitas pelas entidades visadas. Há que explicar que muitos dos processos em que no ano de 1996 foram emitidas recomendações ainda não foram para o arquivo, quer porque as mesmas ainda não foram totalmente acatadas, quer porque, havendo o propósito de acolhimento, aguardam a efectiva satisfação. Por exemplo, num dos 14 processos arquivados, a recomendação foi emitida em 1993, mas a aclaração legislativa solicitada só foi satisfeita com o DL n° 18/96/M. Ora, a prolação de uma recomendação, assim

como a declaração de que se pretende satisfazê-la, não determina a remessa imediata para o arquivo.

2.6. Na área da investigação criminal foram também arquivados 5 processos por no decurso da investigação se detectar que já corriam termos processos no tribunal ou noutras entidades de investigação criminal. Refira-se, porém, que nenhum desses casos versava sobre suspeitas do crime de corrupção.

3. Medidas suscitadas pelos processos

3.1. Remessa às autoridades judiciárias e de polícia criminal

No âmbito das atribuições de investigação criminal de crimes de corrupção e de fraude, delitos contra o património, de exercício abusivo de funções públicas e actos lesivos de interesses públicos cometidos pelos titulares de órgãos de entidades públicas ou equiparadas, o Alto Comissariado, no ano de 1996, remeteu 27 processos ao Ministério Público, 5 ao Tribunal de Instrução Criminal e 2 à Polícia Judiciária.

Em comparação com o ano de 1995, foram remetidos mais 11 processos, o que

Em comparação com o ano de 1995, foram remetidos mais 11 processos, o que em termos percentuais representa um aumento de 2%. Repare-se no entanto que, enquanto no ano de 95 foram remetidos 3 processos de corrupção, no de 96 foram 10, o que representa um aumento significativo.

Tais processos incidiam sobre os seguintes tipos legais de crimes: 10, sobre corrupção; 8, sobre uso de documento falso; 4, sobre ofensas à integridade física; 3, sobre o crime de burla; 2, relativos a falsificação de documentos; 2, sobre o crime de furto; 1, sobre abuso de poder; 1, sobre abuso de confiança; 1, sobre falsas declarações; 1, sobre corrupção eleitoral; e 1 sobre sinais exteriores de riqueza.

Dos 10 processos relativos ao crime de corrupção, 9 respeitam a corrupção

Dos 10 processos relativos ao crime de corrupção, 9 respeitam a corrupção passiva e 1 a corrupção activa. Os anos da respectiva instauração foram os seguintes: 2 em 1994, 4 em 1995 e 4 em 1996. Em todos os processos, os denunciantes estão devidamente identificados e os denunciados, 5 são funcionários públicos e 5 agentes policiais. E 2 dos crimes foram cometidos em flagrante delito.

As quantias envolvidas em 8 desses processos são as seguintes: 15.000 MOP;

As quantias envolvidas em 8 desses processos são as seguintes: 15.000 MOP; 30.000 MOP; 34.30 MOP; 4.500 MOP; 50.000 e 30.000 MOP; 30.000 e 500 MOP; 29.000 MOP (3 de 2.200 e 7 de 3.200). Num processo, a corrupção incidiu sobre objectos, e outro foi remetido ao TIC para continuação de investigação criminal, sem que se tivesse apurado qualquer vantagem económica.

É de salientar que embora se tenha categorizado os processos pelo crime

E de salientar que embora se tenha categorizado os processos pelo crime principal neles investigado, em alguns deles estão indiciados mais do que un crime. Por exemplo, em cada um de três dos processos relativos ao crime de corrupção estão indiciados 2 crimes de corrupção passiva; noutro estão indiciados 10 crimes de corrupção passiva.

Embora no âmbito da pequena criminalidade, particularmente importante, pelos meios envolvidos, foi um dos processos em que os denunciados são 44 funcionários e 2 particulares. Trata-se de um processo de 7 volumes, com 1677 folhas, 9 anexos com o total de 1494 folhas e 6 cassetes vídeo, onde estão indiciados 20 crimes de corrupção passiva, 33 de furto continuado, 7 de falsas declarações, 6 de abuso de poder, 1 de falsificação de documento, 1 de corrupção activa, e 1 de desobediência.

3.2. Participações para exercício de acção disciplinar

Nos termos da alínea f) do n° 1 do artigo 4° da Lei n° 11/90/M, o Alto Comissariado deve denunciar às entidades competentes para exercício de acção disciplinar os indícios de infracções que apurar.

No exercício de tal competência, foram remetidas às várias entidades 8 certidões de elementos constantes em processos investigados, onde se detectou que funcionários e agentes administrativos haviam violado os deveres a que estavam vinculados pelo exercício do cargo.

O desenrolar destes processos, nos termos da legislação acima referida, continuará a ser acompanhado pelo Alto Comissariado.

3.3. Recomendações

3.3.1. No âmbito da provedoria de justiça, a intervenção prototípica do Alto Comissariado é a recomendação, acto por natureza não vinculativo, que se traduz num aconselhamento dos seus destinatários, fazendo-lhes presentes certos aspectos da realidade, fáctica ou jurídica, que poderá ter passado despercebida.

Durante o ano de 1996, o ACCCIA dirigiu às várias entidades públicas 63

Durante o ano de 1996, o ACCCIA dirigiu as varias entidades publicas 63 recomendações, o que corresponde a um aumento de 125% relativamente ao ano de 1995. Além disso, e como se pode verificar pelo quadro n° XIX, nos cinco anos de actividade do organismo, foi o ano em que se atingiu o número mais elevado de recomendações. Tal acréscimo resultou sobretudo de uma maior actuação e empenhamento nas questões de simplificação, celeridade e desburocratização da Administração Pública, por forma a que sejam eliminados eventuais factores que facilitem a corrupção.

As recomendações assentam, em regra, em pareceres jurídicos onde se justificam com mais aprofundamento as medidas a tomar pela Administração. No $Anexo\ I$ ao presente relatório encontram-se apenas as recomendações. Todavia, dada a utilidade que para o Direito de Macau se julgar ter aqueles pareceres, está-se a pensar na possibilidade da sua publicação em colectânea própria.

Do total de 63 recomendações, 30 foram totalmente aceites, 2 parcialmente aceites, 30 aguardam resposta e 1 ainda não foi aceite. É de salientar que estes números reportam-se a 31/12/96, o que significa que brevemente se saberá a resposta definitiva relativamente às recomendações ainda não respondidas.

A recomendação ainda não aceite refere-se ao indeferimento de um pedido de cessação dos descontos para aposentação e sobrevivência de um funcionário em regime de contrato além do quadro. Sem qualquer pretensão de infalibilidade, pois ninguém é detentor da verdade absoluta, entendeu-se que o artigo 259 do ETAPM, na sua primitiva redacção, já permitia o que hoje indiscutivelmente permite, que é a cessação a todo tempo dos descontos para aposentação do pessoal contratado além do quadro. Sobre a posição do Fundo de Pensões, não foi feita réplica, por entretanto se ficar a saber que a questão também está pendente no Tribunal Administrativo de Macau.

De acordo com o critério legal, as recomendações podem separar-se em recomendações normativas e recomendações não normativas. As primeiras visam alterar ou revogar normas contidas em actos legislativos ou regulamentos tidos injustos ou, em muitos casos, a sua simples interpretação; as segundas têm a ver com situações individuais e concretas relativamente às quais se entende que os poderes públicos agiram à margem da lei ou, embora em conformidade com a lei, praticaram actos inúteis ou com a adopção de medidas administrativas para aperfeiçoamento da acção administrativa.

- 3.3.2. Relativamente às recomendações legislativas, em 1996, foram adoptadas as seguintes medidas:
- necessidade de alteração do n° 2 do artigo 34° do DL n° 68/92/M, de 21/9, relativo ao método de selecção dos candidatos ao internato geral da pré-carreira médica. Num concurso de prestação de provas para ingresso no internato geral, foi adoptado um método de selecção contrário ao prescrito na lei, o que levou ao afastamento de candidatos que em face da lei teriam que ser admitidos. Se a Administração entende que o método concretamente adoptado é o mais conveniente e mais vantajoso ao interesse público, então tem previamente que diligenciar pela alteração da lei;
- aclaração normativa sobre a aplicação do artigo 17° do Despacho de 24/11/80, na redacção dada pelo Despacho de 23/8/85, ambos do CEMGFA, mandados aplicar a Macau por Despacho do Governador de Macau n° 12/81, de 20 de Fevereiro, relativo ao transporte por conta do Território do pessoal militar. Pretende-se que seja definido em que condições o direito ao transporte por motivo de licença especial do pessoal militar recrutado à República é extensivo ao respectivo cônjuge, designadamente se lhe devem ser aplicados os limites estabelecidos no artigo 8°, n° 2, alínea a) do ETAPM;
- revogação do artigo 55°, n° 3 do ETAPM, que impede aos concorrentes em concursos da função pública o acesso às actas do júri. O Tribunal Constitucional considerou inconstitucional, com força obrigatória geral, por violação do direito à informação, uma norma idêntica do ordenamento jurídico da República;
- feitura de uma norma, a integrar no ETAPM, que preveja a possibilidade do funcionário regularizar os descontos para a compensação de aposentação e sobrevivência por tempo de serviço em relação ao qual não foram oportunamente pagos por falta não imputável ao subscritor. Esta solução existiu até 1985, mas deixou de estar prevista após essa data, o que contraria o princípio de que ninguém pode ser penalizado em consequência de falta ou irregularidade que não lhe são imputadas;
- revisão dos artigos 56°, 57° e 58° do RICR, por prescrever um procedimento de cobrança do imposto que, em consequência da informatização dos respectivos serviços, não é adequado a prática administrativa que está a ser seguida;
- alteração do artigo 27 ° do DL n° 13/93/M de 12/4, por forma a que se prevejam sanções no caso de declarações falsas ou inexactas ou quaisquer outros meios fraudulentos, relativamente aos pressupostos determinantes da compra e venda de habitação construída no regime de contrato de desenvolvimento para habitação. A lei não só não contemplava certas hipóteses de falsas declarações como também não previa quaisquer sanções quando as falsas declarações eram descobertas após a celebração da alienação definitiva da habitação;
- revisão da Portaria n° 3.238, de 3/1/42, relativa ao procedimento administrativo da venda de objectos apreendidos, a fim de que sejam estabelecidos os meios de publicitação das hastas públicas, o conteúdo dos anúncios e, nos casos de bens que aparentem ter interesse arqueológico, histórico ou artístico, a obrigatoriedade de um prévio parecer do Instituto Cultural ou de outra instituição idônea;
- emissão de diploma legislativo que consagre numa tabela as importâncias a pagar pela emissão de certidões, caso se entenda, como estava a ser prática de alguns serviços, que o acto de passagem da certidão deve ser compensado com o pagamento de emolumentos, para além do imposto de selo;
- que o artigo 59° do ETAPM seja interpretado no sentido de ser observado o prazo de 10 días de interposição do recurso, primeiramente, da lista provisória e, posteriormente, da lista definitiva. Verificou-se que, nos concursos públicos da função pública, a publicação da lista definitiva ocorria antes de decorrido o prazo para apresentação do recurso da lista provisória;
- a remuneração das acções de formação ministradas a reclusos por funcionários, em regime de acumulação, não está regulamentada; se for aconselhável ou conveniente estender o regime do artigo 222 do ETAPM a esta situação, então, atento o princípio da legalidade das remunerações, deve ser fejto um acto normativo que assim o determine.
- 3.3.3. As recomendações de natureza administrativa incidiram sobre variados aspectos da conduta da Administração Pública, designadamente os seguintes:
- que, nos futuros concursos de prestação de provas para ingresso no internato geral, e enquanto não existir alteração das normas vigentes, seja observado o critério de classificação e as preferências indicadas no artigo 34° do DL n $^\circ$ 68/92/M;
- que seja restituída ao queixoso a quantia cobrada a mais, a titulo de imposto de selo, pela passagem de certidão por fotocópia;
- nos processos de alienação de habitações do Território aos seus arrendatários, deve a Administração certificar-se se o funcionário adquirente vai ser integrado na República e se tal integração implica mudança do seu agregado familiar; e, em caso afirmativo, não autorizar a venda ou recusar a celebração do contrato, dado o ónus de utilização da habitação constante do artigo 12 do DL n 4/83/M, de 11/8; nos contratos já celebrados, deve certificar-se se os funcionários continuam a manter residência na habitação adquirida; e, em caso negativo, actuar em conformidade com a lei, designadamente anular ou resolver o contrato;

- que seja restituído ao queixoso o montante da multa aplicada num processo de transgressão por infracções fiscais e os juros de mora e 3% de dividas, e a repetição de todo o processo sancionador, com audiência do infractor;
- que se proceda à imediata demolição de uma construção não licenciada, uma vez que o infractor não executou a ordem de demolição no prazo fixado, debitando os custos da operação ao infractor;
- que a DSSOPT providencie pela demolição de um obra construída sem licença e que há muito tempo se esgotou o prazo que para tanto lhe foi concedido;
- que sejam dadas instruções ao EPC para que, quando organize acção de formação a reclusos, seja elaborado previamente um plano, no qual seja definida a natureza da acção e as condições da sua realização, designadamente se se trata de um curso ou de uma mera instrução, o programa das matérias a ministrar, o tempo de duração, os reclusos abrangidos, os formadores e as condições da sua remuneração e o montante previsivel das demais despesas a efectuar; e, de seguida, submeter tal plano à aprovação das entidades com competência para autorizar a correspondente despesa;
- que a DST proceda a uma rigorosa e pormenorizada inspecção de um restaurante, a efectuar durante o período de funcionamento, tendo por objectivo verificar a conformidade das instalações com as normas regulamentares; que seja notificado o seu dono para corrigir as deficiências encontradas, em especial, no sistema de exaustão; que a licença anual de exploração não seja renovada enquanto a DSSOPT não emitir a licença de utilização;
- que a DSSOPT declare extinto o procedimento tendente à legalização de uma chaminé de um restaurante, com fundamento em que o mesmo se encontra parado há quase dois anos por causa imputável ao requerente; que seja determinada a imediata demolição da chaminé construida sem licença; e que seja ordenada a vistoria do restaurante, para verificar a conformidade das obras de modificação como projecto aprovado;
- que a DSJ cesse ou suspenda o contrato celebrado com enfermeiras dos SSM para prestarem serviços de enfermagem no EPC, a fim de ser obtida ou até que seja obtida a autorização para a acumulação das duas actividades; e que os SSM, solicitada a autorização, procedam à avaliação e ponderação concreta das circunstâncias em que aquela actividade irá ser exercida, verificando-se, nomeadamente, se o horário de trabalho não é total ou parcialmente coincidente;
- que, em consequência da alteração verificada na administração do condomínio de um prédio, de que a Administração é o condómino principal, deverá a DSF pôr termo aos contratos de serviços inerentes à administração de tal prédio, transferindo a responsabilidade dos mesmos para os novos administradores; e que a DSF, como condómino maioritário colabore activamente na feitura do regulamento do condomínio, por forma a que dele conste o modo de uso dos parques de estacionamento;
- que a Administração estabeleça negociações com o queixoso, aposentado da PMF, tendentes a indemnizá-lo dos prejuízos resultantes da situação injusta em que se encontra, no que se refere ao cálculo da sua pensão, pelo facto de não ter sido contemplado pelo Lei n° 24/78/M, de 30/12, que visou eliminar todas as disparidades existentes, mas que incompreensivelmente não contemplou a sua situação:
- que seja revogado o despacho que negou ao queixoso o direito ao transporte do seu cônjuge por motivos de licença especial, dada a desconformidade com as normas aplicáveis;
- que sejam dadas ao queixoso cópias das actas do júri de um concurso comum de ingresso para preenchimento de vagas na função pública;
- revogação dos actos de indeferimento do pedido de cessação de descontos relativamente a certo período e restituição à queixosa dos descontos que foram efectuados relativamente àquele período;
- restituição ao contribuinte reclamante dos juros de mora acrescidos de 3%, que foram liquidados sem cobertura legal;
- revogação dos actos administrativos que sancionaram e autorizaram a celebração de um contrato-promessa de venda da fracção de um edifício construído no regime de contrato de desenvolvimento para habitação e consequente anulação do contrato-promessa, com fundamento em dolo do promitente comprador;
- que o queixoso seja notificado das informações, pareceres e proposta em que se baseou o despacho punitivo de mera concordância com tais elementos;
- que o queixoso seja indemnizado em consequência de rescisão ilegal do contrato que mantinha com a Administração;
- que seja entregue ao queixoso cópia de um parecer jurídico emitido num procedimento administrativo que lhe diz respeito. Trata-se de um caso em que por diversas vezes o queixoso requereu por escrito que lhe fosse fornecida cópia do parecer e também que lhe fosse facultada a consulta do processo, mas que somente obteve plena satisfação com a recomendação;
- para que seja assegurado ao contribuinte o pleno conhecimento do dia da abertura do cofre para pagamento da segunda prestação do imposto complementar, impõe-se que a Administração fiscal lhe envie novo aviso, conforme modelo M/6; desta forma se evita que, em face do modelo M/6 para cobrança da primeira prestação, o contribuinte seja levado a pensar erradamente que lhe irá ser remetido outro aviso relativamente à segunda prestação;
- que o Comando do CPSP providencie pela repetição da notificação ao queixoso, fazendo-a de forma a que todos os elementos previstos no artº 67 do CPA sejam levados ao conhecimento do interessado;

- 3.3.4. Muitas foram as recomendações que tiveram por finalidade o aperfeiçoamento da actividade administrativa, das quais destacamos as seguintes:
- com vista à protecção dos direitos e interesses legalmente protegidos dos administrados e à salvaguarda da transparência administrativa, que sejam emitidas instruções aos funcionários e agentes administrativos do respectivo serviço, no sentido de que os mandados ou oficios de notificação reproduzam *ipsis verbis* o acto notificado ou sejam acompanhados de fotocópias de todas as informações, pareceres e propostas que o fundamentam;
- ainda que não tenham o dever de decidir, os órgãos administrativos devem sempre pronunciar-se, responderem ou tomarem uma posição, em tempo oportuno, sobre todos os assuntos da sua competência que lhe sejam apresentados pelos particulares, designadamente petições, queixas, reclamações ou quaisquer outras manifestações inominadas que exprimam matérias sérias merecedoras da sua atenção;
- quando uma pretensão seja formulada em vista da defesa de interesses próprios do peticionante e o órgão que recebe o pedido for competente, a Administração tem o dever de a decidir, salvo se já existir decisão sobre tal pedido tomada há menos de um ano;
- nos procedimentos administrativos abertos por requerimento dos particulares, a Administração deve actuar tendo em vista uma decisão rápida e eficaz, procurando, na medida do possível, afastar do caminho tudo o que seja inútil, impeditivo e dilatório;
- os funcionários a quem está cometido o serviço de emitir informações, pareceres, propostas e outros actos instrutórios devem fazê-lo no prazo de 15 dias, salvo disposição especial, ordens, instruções ou circulares em contrário;
- e o órgão com competência decisória deve concluir o procedimento, tomando a respectiva decisão, no prazo de 90 dias, contados da data da entrada do requerimento, salvo se outro prazo resultar da lei ou for imposto por circunstâncias excepcionais;
- existindo circunstâncias excepcionais, e findo o prazo de 90 dias sem que a decisão tenha sido tomada, o órgão responsável pela decisão, no prazo de 10 dias, deve apresentar uma justificação ao imediato superior hierárquico; e este, caso entenda haver razões ponderosas e justificativas da demora, em decisão fundamentada, pode prorrogar o prazo de conclusão do procedimento; neste caso, sugere-se que a prorrogação seja por um ou mais períodos, até ao limite de mais 90 dias:
- a fim de a Administração poder facilmente controlar o cumprimento do prazo de 90 dias e de evitar que o procedimento se arraste por tempo indeterminado, sugere-se que cada serviço, se ainda o não tiver feito, crie um sistema, de preferência informatizado, que proporcione ao órgão decisor ou ao órgão máximo do serviço, averiguar diariamente quantos requerimentos entrados estão por decidir, quanto tempo falta para terminar o prazo de decisão e se tal prazo já se encontra ultrapassado;
- considerando que a prática habitualmente seguida pelos diversos Serviços Públicos não é uniforme quanto à cobrança das quantias devidas pela emissão de certidões, certificados, declarações e autenticações de documentos, recomenda-se que as mesmas sejam liquidadas nos seguintes termos: a taxa de imposto de selo devida pela passagem de certidão procedimental, de teor ou narrativa, é calculada nos termos do artigo 11° da Tabela de Imposto de Selo; e a taxa devida pela emissão de fotocópias autenticadas que substituam aquela certidão é calculada nos termos do artigo 25° da mesma tabela. Em ambos os casos, a taxa devida é de 5 patacas por cada meia folha (lauda), acrescida de 10 patacas por certidão, quer esta seja manuscrita, dactilografada ou por fotocópia, de teor ou narrativa e, em qualquer destas espécies, integral ou parcial;
- que sejam dadas instruções para que, nos futuros concursos de recrutamento e selecção de pessoal, se evite nomear, para fazer parte do júri, elementos que possam não estar disponíveis para virem a reunir ou, na sua impossibilidade, que se utilize o mecanismo da sua substituição previsto no art. 54 do ETAPM;
- que sejam dadas instruções aos serviços no sentido de, nos procedimentos administrativos respeitantes a concursos, serem rigorosamente cumpridos os prazos legais estipulados no ETAPM;
- a DSF deve regularizar imediatamente a situação dos modelos de aviso para pagamento das prestações do imposto complementar, submetendo à aprovação da entidade competente a substituição do modelo M/7 pelo modelo M/6;
- é desejável que a DSFSM faça instruir os competentes funcionários e agentes das FS no sentido de observarem escrupulosamente as indicações contidas no art[®] 67 do CPA, quanto aos actos de notificação que tenham por finalidade levar ao conhecimento dos interessados a prática de actos administrativos;
- o Leal Senado deve providenciar no sentido dos seus funcionários e agentes serem instruídos para, no caso em apreço e em todas as situações idênticas, observarem rigorosamente os procedimentos legais pertinentes, designadamente os seguintes: constatada a infracção, deve ser lavrado o competente auto de notícia, a que será dado o devido destino, e proceder-se à apreensão dos objectos que tenham servido para o cometimento da infracção, se oferecerem sério risco de vir a ser utilizados para o cometimento de novos ilícitos, caso em que se providenciará pela sua declaração de perda a favor do Território;
- que sejam dadas instruções aos serviços no sentido de, no procedimento administrativo respeitante aos concursos e em todas as fases do mesmo, se dar cumprimento ao princípio da igualdade de estatutos das línguas chinesa e portuguesa como línguas oficiais do Território de Macau;

- que se dê a todos os serviços instruções no sentido de serem rigorosamente observados os elementos que devem obrigatoriamente constar do aviso de abertura do concurso, nomeadamente se os níveis de conhecimento linguístico para efeitos de ingresso e acesso na Função Pública constituem, ou não, um requisito geral de provimento ou condição de preferência em caso de igualdade de circunstâncias e, bem assim, da publicação do mesmo em um jornal de expressão chinesa e outro de expressão portuguesa;
- que nos concursos para aquisição de bens e serviços se observem as seguintes regras: 1 Que, nos futuros procedimentos para aquisição de medicamentos ou outros produtos farmacêuticos, no anúncio e no programa de concurso sejam indicados os critérios que presidem à adjudicação, segundo uma ordem decrescente de importância; 2 Que, na apreciação das propostas, a comissão respectiva esteja vinculada aos critérios estabelecidos, segundo a sua ordem decrescente de enunciação; 3 Quando for caso disso, que tal ordem de precedência possa variar em função da diferente espécie de medicamentos, designadamente os de consumo corrente, os mais carenciados ou os de maior urgência; 4 Que a Comissão de Análise, antes de proceder à escolha, fixe os aspectos a considerar na aplicação de cada um dos critérios, especialmente os de natureza subjectiva, e determine o grau de importância a atribuir a cada um deles; 5 Que a Comissão de Análise elabore um relatório fundamentado sobre o mérito das propostas, com indicação dos critérios que estão na base da escolha e das razões, factores ou linhas gerais de orientação seguidas na sua aplicação;
- quanto à recepção de requerimentos e outros escritos recomendaram-se as seguintes medidas:
- a) O regime do requerimento inicial previsto nos artigos 73 a 78 do
 CPA deve estender-se, com as necessárias adaptações, aos demais actos procedimentais dos particulares, tais como exposições, reclamações, respostas, informações, comunicações e outros escritos semelhantes;
- b) As normas daqueles artigos não prevêem e não permitem a recusa verbal do recebimento dos requerimentos e demais escritos procedimentais apresentados pelos particulares; é que os actos da administração praticados no âmbito de um procedimento ou que visem um procedimento têm que ser tomados por escrito ou reduzidos a escrito;
- c) Por isso, a decisão de rejeição liminar ou de não apreciação do requerimento ou de outro escrito procedimental tem que ser uma decisão formal, expressa, que equivale à emissão de um acto administrativo passível de impugnação, e como tal tem que ser tomada pela entidade que dentro do serviço tem o poder de praticar actos administrativos com aquele efeito;
- d) Os funcionários ou agentes das secretarias, serviços de recepção, expediente ou apoio que não tenham o poder de rejeitar liminarmente requerimentos ou escritos semelhantes, quando identifiquem que os mesmos padecem de deficiências, irregularidades ou meras imperfeições susceptíveis de comprometer a sua apreciação, devem, consoante os casos, tomar as seguintes atitudes;
 - 1 Regularização ou suprimento oficioso. Tratando-se de simples imperfeição ou de mera irregularidade na formulação do escrito, susceptível de ser suprida pela Administração, o funcionário deve recebê-los, corrigindo de imediato a deficiência ou informando a entidade competente para os apreciar da necessidade da sua regularização, e, em ambos os casos, lavrar uma cota no escrito, datando-a e rubricando-a;
 - 2 Convite para o suprimento imediato de deficiências. Tratando-se de deficiência que possa ser de imediato corrigida ou suprida (v.g. falta de assinatura, falta de indicação do estado civil ou profissão, etc.) deve convidar-se, mesmo na forma oral, o interessado a suprir a deficiência detectada; se o apresentante se recusar a suprir tal deficiência, o funcionário receptor deve, mesmo assim, receber o escrito, exarando nota do convite feito, e submetendo-o de seguida à apreciação do órgão competente para a rejeição liminar;
 - 3 Convite para o suprimento de deficiências em prazo certo. Tratandose de deficiência susceptível de suprimento pelo interessado, mas que não pode ser suprida na data da apresentação (v.g. falta de comprovação da legitimidade do interessado, falta de impresso ou modelo oficial obrigatório), deve dar-se entrada ao escrito, e de seguida submetê-lo à apreciação da entidade competente, devendo esta, consoante os casos, convidar o interessado (com a devida cominação) a formular um novo escrito ou apresentar os esclarecimentos necessários, fixando-lhe para o efeito um determinado prazo;
 - 4 Recebimento do escrito para efeitos de rejeição liminar. Se se tratar de um escrito com deficiências graves insusceptíveis de suprimento oficioso ou a convite (v.g. inexistência ou ausência absoluta de fundamentos de facto; falta ou ininteligibilidade do pedido, por obscuridade ou imprecisão; requerimentos ou outros escritos impertinentes ou dilatórios, etc.), o funcionário ou agente do serviço de recepção deve recebê-lo e encaminhá-lo para o órgão competente, a fim de este o apreciar e, se assim entender, emitir o despacho de rejeição liminar;
- e) Quando, no momento da entrega do requerimento ou de outro escrito procedimental, for solicitada verbalmente (ou por escrito) a emissão do recibo de recepção, deve o funcionário receptor passá-lo imediatamente, através do carimbo oficial dos serviços no duplicado ou fotocópia do escrito entregue, mencionando-se o dia, mês e ano da entrega e com a assinatura (ou rubrica) do funcionário ou agente que o recebeu, podendo ser também por recibo próprio;
- f) Quando por razões de sobrecarga de serviço ou outras, o registo de apresentação ou de entrada dos requerimentos ou de outros escritos não for efectuado

concomitantemente com a sua apresentação e emissão do respectivo recibo, mas em data posterior, então, o registo deve conter a data em que é efectuada a apresentação do escrito e não a data em que ele é efectivamente realizado.

4. ACTIVIDADE EXTRA-PROCESSUAL

4.1. ACÇÕES DE SENSIBILIZAÇÃO

4. Acções de sensibilização

4.1. Para além das implicações económicas, sociais, políticas e administrativas que a corrupção pode ter, há que deixar presente que ela é sobretudo um problema de natureza cultural. Daí que a melhor condição de eficácia ao combate à corrupção seja a prevenção. Mas a prevenção do fenómeno não se basta com a tomada ou aconselhamento de medidas eficazes que desmotivem e apaguem a prática de actos ilícitos e, em particular, atitudes favoráveis à corrupção. Há também que criar barreiras preventivas de natureza educacional e cívica.

Com esta finalidade, as principais acções levadas a efeito foram as seguintes:

- Realização de um campanha global de sensibilização da opinião pública para o problema da corrupção. A campanha teve destinatários diferenciados: os funcionários e agentes administrativos, os agentes de autoridade e a população em geral. Os meios utilizados foram os seguintes: distribuição de desdobráveis nos serviços públicos e nas esquadras e outros locais de trabalho das FSM e PJ; cartazes colocados nas repartições públicas e em todas as esquadras e polícia judiciária; transmissão de spots diários na rádio; anúncios na imprensa, a inserir em todos os jornais de língua portuguesa e chinesa; envio aos residentes de um cartão de divulgação do ACCCLA (mailing), no total de 120.000 exemplares; outdoors, utilizados nos autocarros, no aeroporto e no jet-foil;
- Duas conferências, realizadas por elementos do ACCCIA, intituladas por "Factores de Perversidade da Corrupção A Cooperação Inter-Entidades Públicas no Combate à Corrupção", uma destinada aos superiores da classe de comissários das Forças de Segurança e outra para as entidades de chefía e direcção dos serviços públicos, cujo conteúdo se encontra no Anexo II do presente relatório;
- Aula aberta aos cursos dos 4º e 5º anos de licenciatura em Direito da Universidade de Macau, proferida pelo Senhor Conselheiro e Vice-Presidente do Conselho Superior de Magistratura de Portugal, Dr. Francisco Chichorro Rodrigues, e pela Senhora Professora-Auxiliar convidada da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, Drª Maria Leonor Assunção, encarregada da área de ciências jurídico-penais. Teve lugar no mês de Novembro uma iniciativa conjunta do ACCCIA e da Faculdade de Direito de Macau, visando suscitar o interesse e o estudo da problemática da corrupção nas sociedades modernas, nomeadamente em Macau. As aulas compreenderam um debate sobre o contributo dos juristas na prevenção de situações que facilitem a corrupção, sobre a adopção de leis e práticas que a contrariem e no papel que podem ter na defesa do interesse público e da transparência das relações entre o poder e os particulares. Considerando o seu interesse pedagógico, transcreve-se no Anexo II deste relatório o texto produzido pela Esmª Drª Maria Leonor Assunção, intitulado "A corrupção na perspectiva da Lei Penal de Macau";
- Produção e distribuição de vários objectos porta-chaves, esferográficas, blocos de papel, chapéus, medalhas alusivas com mensagens anticorrupção e ilegalidade administrativa;
- Produção e distribuição dos calendários em tipo de cartão de brilhar, referentes ao conhecimento contra a corrupção e a ilegalidade administrativa, aos alunos de ensino primário e secundário em Macau, tendo em vista lançar alicerces sólidos da futura consciência de justiça e transparência na sociedade;
- Distribuição dos folhetos de "Combate da Corrupção e Protecção dos Direitos e Interesses Legítimos dos Administrados";
- Participação nas comemorações do Dia Internacional da Criança e no 27º Bazar da Caritas de Macau, que tem como objectivo divulgar nestas duas actividades, aos jovens e aos cidadãos em geral, mensagens inerentes à justiça e transparência, em forma de divertimento.
- 4.2. Durante o ano de 1996, o ACCCIA procurou sensibilizar a opinião pública em geral e os funcionários administrativos em especial para as mais frequentes manifestações do fenómeno da corrupção e das condições que a favorecem, ensinando nomeadamente que: ele é estruturalmente nocivo para os cidadãos e sociedade; que favorece a injustiça social e a desigualdade de oportunidades; que é um elemento altamente perturbador de um quadro normal de relacionamento social e, em especial, dos agentes económicos, viciando as regras de uma sã concorrência; e que mina a confiança dos cidadãos na Administração e diminui a sua eficácia.

Pelo mapa n 1 que se segue, verifica-se que o ACCCIA, em colaboração com diversos serviços públicos, durante o ano de 1996, efectuou 31 encontros com funcionários públicos, nos quais participaram 980, provenientes de 17 entidades públicas, tendo sido despendidas 62 horas. É de salientar que, entre os 980 participantes, 811 foram agentes e alunos das forças de segurança, tendo os encontros sido realizados no decurso de acções de formação de agentes das forças de segurança.

No mapa n' 2 descrevem-se os seminários efectuados nas diversas escolas de Macau. Considerando ser importante que a pedagogia anti-corrupção se estendesse à juventude, o ACCCIA remeteu oficios a 28 escolas de ensino secundário de Macau, tanto a escolas chinesas como inglesas, solicitando a sua colaboração na realização de Seminários sobre anti-corrupção e anti-ilegalidade administrativa, cujos

destinatários seriam os alunos do 4º ano e seguintes. Responderam 19 escolas de ensino secundário, tendo o pessoal do ACCCIA efectuado 10 seminários dessa natureza, no total de 20 horas, nos quais estiveram presentes 1.347 alunos do curso complementar de ensino secundário.

A convite da directora da Escola Primária Central Luso-Chinesa, o pessoal do ACCCIA deu, por duas vezes, aulas para 115 estudantes das 4º e 6º classes da escola, tendo em vista alertá-los para o problema da corrupção, através de jogos de questionário e explicações de gravuras.

Por outro lado, as diversas matérias alusivas à corrupção constituem, nos últimos anos, objecto de estudos dos alunos de ensino superior. Nos meados de 1996, um grande número de alunos de ensino superior ou de cursos de mestrado contactaram por via telefônica ou pessoalmente o ACCCIA para solicitar elementos destinados à elaboração das teses. O pessoal do ACCCIA recebeu por várias vezes os alunos dos cursos de licenciatura ou mestrado da Universidade de Macau, Instituto Politêcnico de Macau, Universidade de Zhongshan, Universidade "Qi Nan" e Escola Superior das Forças de Segurança de Macau, a quem prestou elementos para fim de estudo académico.

No mapa nº 3 constam as acções levadas a efeito junto de trabalhadores de serviços de natureza privada, designadamente empresas concessionárias e instituições de crédito, mas sobre os quais, nos termos da legislação vigente, o ACCCIA pode actuar

Assim, no seu somatório, foram realizadas 47 palestras de diversa natureza, num total de 94 horas e em que estiveram presentes 2.461 participantes.

Mapa 1 - Encontros Destinados aos Funcionários Públicos

Entidades Públicas	Nº de	Horas	Nº de
	Encontros		Participantes
Instituto dos Desportos de Macau	1	2	7
Instituto Politécnico de Macau	1	2	12
Gabinete para a Tradução Jurídica	1	2	30
Escola Superior das Forças de Segurança de			
Macau	1	2	68
Departamento Policial de Macau - Comissariado			
Polícia Nº 1 da P.S.P.	1	2	10
Autoridade de Aviação Civil de Macau	1	2	
Departamento de Trânsito da P.S.P.	1	2	30
Serviços Agrários da Câmara Municipal das Ilhas	2	4	38
Comando da P.S.P.	1	2	40
Departamento da Acção Cultural da Câmara	i		
Municipal das Ilhas	1	2	11
Direcção dos Serviços de Correios e			
Telecomunicações	1	2	21
Primeiro Cartório Notarial de Macau	1	2	14
Polícia Marítima e Fiscal] 3	6	63
Directoria da Policia Judiciária	1	2	8
Instituto Cultural de Macau	1 1	2	16
Escola da Polícia	12		
Oficinas Navais	1	2	13
TOTAIS	31	62	980

Mapa 2 - Seminários sobre Anti-Corrupção e Anti-Ilegalidade Administrativa Destinados aos Alunos do Curso Complementar do Ensino Secundário

Escolas Chinesas e Inglesas de Ensino	Nº de	Horas	Nº de
Secundário	Seminários		Alunos
Colégio Diocesano de S. José Nº 1	1	2	39
Colégio Santa Rosa de Lima - Secção Inglesa,			
Secundário	1	2	122
Escola Secundária Luso-Chinesa Luís Gonzaga			
Gomes	1	2	52
Escola Choi Kou	1	2	80
Escola Seong Fan	1	2	580
Escola Pui Cheng	2	4	174
Escola Tong Sin Tong	1	2	72
Colégio Yuet-Wah	1	2	155
Escola S. João de Brito	1	2	73
TOTAIS	10	20	1347

Mapa 3 - Encontros nas Concessionários de Serviços Públicos e nas Instituições de Crédito

Concessionários de Serviços Públicos e Instituições de Credito	Nº de Encontros	Horas	Nº de Participantes
Companhia de Telecomunicações de			
Macau	. 3	6	65
Tai Fung Bank Ltd.	1	2	29
Companhia de Electricidade de Macau	2	4	40
TOTAIS	6	12	134

4.2. PARTICIPAÇÕES EM REUNIÕES INTERNACIONAIS

Como se sabe, a corrupção não tem fronteira. Nos últimos anos, a cooperação internacional no âmbito de combate à corrupção mostra-se cada vez mais importante devido à grande facilidade e rapidez nas transacções trans-estaduais. Por outro lado, não obstante a idiossincrasia de cada país a das suas instituições, existem sempre pontos merecedores de referência e que podem servir de exemplo na forma como se deve prevenir e contrariar o fenómeno da corrupção e da fraude, e nas diferentes maneiras de garantir e proteger os direitos e interesses legalmente protegidos das pessoas.

Nestes termos, o estabelecimento proveitoso de contactos com organismos congéneres de diferente países, bem como o conhecimento das práticas adoptadas no âmbito das suas competências, é actualmente considerado um meio de acção indispensável. Para além da sempre útil troca de impressões sobre a configuração normativa e experiência de tais instituições, tais encontros e reuniões contribuem para uma melhor formação e aquisição de conhecimentos, o que por certo contribuirá para uma melhor eficácia.

Durante o ano de 1996, o ACCCIA participou nos seguintes seminários, conferências e reuniões:

1 - Conferência sobre o tema "Values in Tension: Ethics Away from Home"

Um funcionário do ACCCIA participou numa acção da iniciativa da Universidade de Hong Kong, em 9 de Janeiro de 1996, nas instalações da Universidade de Hong Kong, cujo tema abordou a ética profissional de comerciantes e as corrupções activa e passiva no domínio do comércio.

Visita do Alto Comissariado ao "Office of the Commissioner for the Administrative Complaints Hong Kong" (COMAC)

Uma delegação chefiada pelo Alto Comissário e constituída por 5 elementos, visitou, no dia 13 de Março, O COMAC, actualmente com a designação de Ombudsman, tratando-se da primeira visita de cortesia e de trabalho desde a posse do Alto Comissário, um acto em que ambas as partes trocaram opiniões e estabeleceram um projecto de intercâmbio. O projecto abrange a troca de publicações, incluindo relatórios anuais, legislação, relatórios sobre processos de investigação, mantendo sob confidencialidade a identidade dos envolvidos, discursos e comunicações a conferências, além de visitas conjuntas a organismos congéneres e participação em seminários promovidos por cada um dos comissariados. Finalmente, ambas as partes publicaram um comunicado conjunto alusivo àquele projecto.

3 - Primeira conferência dos Ombudsmen Asiáticos

A convite do Ombudsman da República Islâmica do Paquistão, Mr. Justice Abdul Shakurul Salam, o Alto Comissário Contra a Corrupção e llegalidade Administrativa participou na "First Asian Ombudsman Conference" realizada em Islamabad de 15 a 18 de Abril.

O objectivo principal da conferência foi a discussão das linhas gerais que devem presidir à criação de uma associação que integre as instituições asiáticas com funções similares às de Ombudsman, a Asian Ombusdman Association (AOA).

Participaram na conferência as organizações ou instituições que têm por missão acolher e decidir as queixas dos cidadãos contra as autoridades públicas. As delegações presentes foram as seguintes: Austrália, representada pelo Ombudsman do Northern Territory of Australia; China, representada pelo Vice-Ministro da Supervisão; Hong Kong, representada pelo Commissioner for Administrative Complaints; Irão, representada pelo Head of General Inspection Organization; Iraque, representada pelo Director General, Ministry of Justice; Japão, representada pelo Deputy for Director General of Administrative Bureau, Management & Coordination Agency, Prime Minister's Office; Jordânia, representada pelo Presidente do Bureau of Administrative Inspection & Control; Coreia, representada pelo seu Ombudsman; Kuwait, representada pelo Assistant Under-Secretary, Concil of Ministers, Dewan of Following Up to the Performance of Administrative Body and Citizen's Complaints; Macau, representada pelo Alto Comissário Contra a Corrupção e Ilegalidade Administrativa; Malásia, representada pelo Deputy Director General, Public Complaints Bureau, Prime Minister's Department; Maldivas, representada pelo Director General of Judicial Affairs of the Ministry of Justice and Islamic Affairs; Filipinas, representada pelo Deputy Ombudsman; Sri Lanka, representada pelo President, Public Control & Administrative Evaluation Bureau (Ombusdman); Turquia, representada pelo presidente do International Law and Foreign Relations Department, Ministry of Justice; Iemen, representada pelo Charmain, Central Organisation for Control and Audit; Azad Kashmir, representada pelo Provincial Ombudsman (Sindth).

A conferência foi inaugurada pela Primeiro Ministro do Paquistão, Benazir Buto, que teve encontros pessoais com cada um dos representantes das delegações. As delegações também foram recebidas pelo Presidente do Paquistão, com o qual tiveram um reunião de trabalho que durou cerca de duas horas.

De acordo com o programa da conferência, o representante de cada delegação fez uma exposição inicial sobre a natureza, atribuições e competências do organismo que representa. Seguiu-se uma discussão comparativa dos vários sistemas com vista a encontrar elementos comuns que possam definir as características dos organismos que poderão vir a integrar uma Associação de Ombusdman Asiática.

O Alto Comissário Conta a Corrupção e Ilegalidade Administrativa de Macau fez um discurso sobre o sistema de Ombudsman vigente no Território. Por se tratar de uma instituição de natureza independente, com funções muito idênticas aos Ombudsman de modelo europeu e com competências no âmbito do fenómeno da corrupção, as delegações prestaram particular atenção à leitura daquele discurso. Na discussão sobre os vários sistemas de Ombudsman vigentes na Ásia, algumas delegações, em especial o Japão, consideraram o sistema de Macau como um ponto de referência na evolução dos demais sistemas asiáticos, quer por se tratar de uma entidade independente, quer por ter alguns poderes de investigação criminal,

designadamente em matérias relacionadas com o anormal funcionamento da administração pública.

Os Ombudsmen nasceram como órgãos de promoção e defesa dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos perante a acção ou omissão dos poderes públicos. Encontram-se implantados em muitos países de mundo, sob várias designações (Mediateur, Protecteur des Citoyens, Defensor Civico, Defensor del Pueblo, Comissariados, Provedor de Justiça, Mohtasib, etc.). Existe uma organização de nivel internacional que tem por membros instituições de cerca de cem países, o chamado International Ombudsman Institute (IOI). E a nível regional existem associações de Ombudsman na América do Norte, Europa, África e Austrália. Na Ásia, que é o continente mais populoso do mundo, não só as instituições com características aproximadas às do Ombudsman encontram-se numa fase embrionária, como ainda não existe uma associação regional que permita a troca de informações e de experiências sobre as matérias sobre que actuam.

Na primeira conferência asiática dos Ombudsman foi decidido criar a Asian Ombudsman Associatian, que possa ter por membros as instituições que tenham a designação de Ombudsman, Parliamentary Comissioner, Minister of Supervision, Comissioner for Administrative Complaints ou outra designação de acordo com as Constituições e leis dos respectivos países ou regiões que tenham as seguintes características: investigação de queixas apresentadas por pessoas singulares ou colectivas contra as acções ou omissões de autoridades públicas; que possam fazer recomendações ou sugestões às autoridades administrativas sob a sua jurisdição.

4 - 1º reunião de "Complaints Management Workshop"

Este encontro, realizou-se em 12 e 13 de Junho no Office of the Commissioner for Administrative Complaints de Hong Kong, e reuniu cerca de 120 participantes, estando presente uma delegação do ACCCIA composta por três elementos.

O COMAC de Hong Kong convidou para este worksop vários serviços e organismos públicos, nomeadamente das áreas da Saúde, Hospitais, Finanças, Alfândega, Bombeiros, Educação, Obras Públicas, Aeroporto, Universidade, Ambiente, Trabalho, Serviços de Engenharia e Arquitectura, Serviços de Socorros, Aviação, etc., o que lhes permitiu ter uma visão mais clara sobre os problemas dos diferentes serviços públicos e privados e da maneira como cada um procura dar resposta a esses problemas. No workshop intervieram vários oradores, como, por exemplo, a Assistante Ombudsman da Nova Zelândia, o Director do Departamento de Recursos Humanos da Mass Transit Railway Corporation de Hong Kong (MTR), um Advogado da Simmon & Simmons e o Ombudsman de New South Walles, Austrália.

O tema sobre a Mediação como forma de resolver conflitos - "Approaches to dispute Resolution - Mediation as an Instrument for Resolving Complains" - foi particularmente interessante uma vez que é muito utilizada pelo Ombudsman na Australia.

Na Austrália, o sistema da provedoria de justiça tem diversos "departamentos" espalhados pelo país, especialmente em New South Walles, onde a mediação é principal forma de resolução dos conflitos quer entre a população em si, quer entre os cidadãos e a Administração Pública, mesmo que o Ombudsman não tenha poder decisório de vincular as partes.

Pese embora o sistema seja diferente, a questão suscitada foi a de saber até que ponto a mediação poderia vir a ser introduzida no COMAC de Hong Kong e no ACCIA. Relativamente ao COMAC a mediação já é utilizada até porque este organismo tem poderes de jurisdição e, como tal, pode vincular as partes à decisão final.

Relativamente ao ACCCIA a questão é um pouco mais problemática, pois não tem poderes jurisdicionais, nem competência para solucionar conflitos do foro privado para os quais existem os mecanismos próprios. Porém, ficou a ideia de que o mecanismo da mediação poderia vir a ser introduzido nas queixas que incidem nas áreas das obras ilegais, relações de condomínio e ambiente.

Mas ainda assim, a questão de saber quem escolheria o mediador, se o ACCCIA, se o departamento da Administração Pública envolvido, ou o queixoso, levanta alguns problemas para além do valor da decisão encontrada por via da mediação ter poder vinculativo para as partes.

Todavia, apesar disso, alguns dos mecanismos da mediação poderiam ser introduzidos no ACCCIA, nomeadamente a preparação da aproximação das partes para o diálogo e o aconselhamento jurídico que, feito pelo ACCCIA, enquanto mediadores solicitados pelas partes, seria sempre benéfico na medida que seria sempre mais imparcial.

Se existem áreas onde a mediação não é possível como sejam as áreas da corrupção, do crime, no caso da legislação injusta e irrazoável, no caso do ACCCIA é onde se centra parte da sua actividade e onde se descortina a maioria dos casos de ilegalidade propriamente dita, mais concretamente no domínio de decisões administrativas no âmbito do poder discricionário.

No domínio das Obras Públicas, das habitações existentes em Hong Kong 30.000 pertencem ao sector privado e 40.000 ao sector público e, relativamente a este, a maioria das queixas recebidas dizem respeito à promoção da melhoria das políticas de habitação.

A possibilidade de realizar em Macau um estudo qualitativo e quantitativo das queixas recebidas no ACCCIA, mediante a divisão geográfica do Território com a introdução de vários factores tais como, maior número de pessoas que compõem o agregado familiar, maior número de idosos ou/e de jovens que vivam nesta ou naquela zona, é uma ideia a implementar, de modo a canalizar esta ou aquela medida com vista a solucionar os problemas desta ou daquela zona, permitindo ao ACCCIA privilegiar a sua actuação preventiva, pois na posse de tais dados, atempadamente, poderia modificar, ou até mesmo corrigir, a forma de actuação junto da comunidade do Território.

O tema introduzido pelo Director do Departamento de Recursos Humanos da Mass Transit Railway de Hong Hong - lembre-se que a MTR transporta cerca de 2,4 milhões de pessoas por ano e recebe apenas, em média, sete queixas por semana - pode-se resumir com base nas seguinte frases:

a) "a previsibilidade dá segurança às pessoas"; mediante a realização de inquéritos junto da população - cuja pergunta feita é: "O que espera da MTR?"- esta empresa fica a saber de antemão os anseios da comunidade e canaliza a sua actuação para lhes dar resposta. Com a realização destes inquéritos a MTR sabe com certeza que, o que mais preocupa os seus clientes, é a <u>Seguranca</u>, pelo que toda a filosofía da empresa consiste em melhorar os sistemas de segurança dos transportes em detrimento dos aspectos do conforto ou estético;

b) "a motivação é a chave do sucesso do pessoal e, simultaneamente, da empresa"; a MTR despende cerca de 24 horas/trabalho no recrutamento do seu pessoal, quer seja um técnico superior quer um servente. Esta escolha criteriosa do pessoal, ainda que dispendiosa, permite-lhes, com uma margem de erro menor, ter "a pessoa certa no lugar certo".

A aposta na educação e formação profissional do pessoal é fundamental porque a imagem da empresa é garantida, senão na totalidade pelo menos maioritariamente, pelo pessoal "menor", isto é, pelo "front line", pois são estes que de perto lidam com os clientes.

A principal mensagem transmitida por Mrs. Sue Richard no seu tema "Developing a Complaint Culture", foi a de que o desenvolvimento de uma cultura da "queixa" não é possível sem uma participação e informação da comunidade. A ideia chave do sucesso estará, cada vez mais, na maior divulgação da informação, quer junto da comunidade que não se queixa porque não sabe como deve fazer, quer ainda junto daqueles que se queixam mas não vêm satisfeitas as suas pretensões.

A informação nos seus vários sentidos, como um direito, como um saber, como meio de desenvolvimento, como comunicação, etc., é fundamental para a comunidade social e, inevitavelmente, para a Administração Pública em geral.

Tudo o que possa ser feito com vista à troca de experièncias entre diversos organismos públicos e/ou privados fomenta a comunicação e a informação necessária e indispensável a uma "cultura de legalidade administrativa" como se prefere chamar-lhe.

5- Reunião de trabalho com o ICAC

De 24 a 28 de Junho, dois funcionários do ACCCIA deslocaram-se ao "Independente Commission Against Corruption" (ICAC), para efeito de conhecer o funcionamento da instituição, os métodos de trabalho e a possibilidade de cooperação mútua no âmbito das atribuições respectivas. Para melhor conhecimento sobre a forma de trabalhar naquele serviço, estiveram nas diversas divisões do Departamento de Operação, tais como o sector de policiamento, sector de recolha e tratamento de informações, sector de inspecção interna e sector de ligação e outros departamentos disciplinares.

6- 14° Simpósio Internacional sobre Criminalidade Económica

O Alto Comissário e o Adjunto Dr. Ho Chio Meng estiveram, de 6 a 15 de Setembro, no $14^{\rm o}$ Simpósio Internacional sobre Criminalidade Económica realizado em Cambridge, no Reino Unido.

O Simpósio realizou-se no Jesus College, da Universidade de Cambridge e nele participaram representantes de um grande número de instituições de diversos países que actuam no âmbito da corrupção, no total de 400, entre os quais representantes de Hon Kong e da República Popular da China, com quem foram mantidos úteis contactos

O tema central foi a prevenção e o controle das práticas corruptas e as diversas sessões versaram sobre os seguintes matérias: "o crime de corrupção", "a corrupção e o crime organizado - um meio para um fim"; "desestabilização do desenvolvimento e economias em transição", "corrupção nas trocas comerciais e nos negócios", "corrupção e desenvolvimento", "abuso de funções - padrões de comportamento", "modelo padronizado para avaliar os riscos de corrupção", "leis contra a corrupção - haverá um modelo?", "conflitos de interesses e corrupção no mundo financeiro", "corrupção na banca - penetração e subversão", "o tratamento de processos de corrupção - os riscos", "investigação de práticas corruptas", "corrupção e informática" e "a prevenção da corrupção".

7 - VI conferência do Instituto Internacional do Ombudsman

A convite do presidente do International Ombudsman Institute, o Dr. Marten Oosting, Ombusdman da Holanda, o ACCCIA, representado pelo Alto Comissário, por um adjunto e por um coordenador, participou na VI Congresso Internacional do Internacional Ombudsman Institute, que teve lugar em Buenos Aires, nos días 20 a 24 de Outubro

O International Ombudsman Institute (I.O.I), criado em 1978, é uma organização de nível mundial que tem como membros os Ombudsman nacionais e que tem os seguintes objectivos: promover o conceito de Ombudsman e estimular a sua implantação a nível mundial; encorajar e apoiar a investigação e o estudo efectuados pelos diversos Ombudsmen; desenvolver e pôr em funcionamento programas de formação de ombudsmen, seu pessoal e outra pessoas interessadas; recolher, guardar e difundir informação e recolha de dados sobre as instituições de Ombudsman; desenvolver e processar programas de troca de informação e experiências entres os diversos Ombudsmen; organizar as conferências internacionais sobre o Ombudsman; e fornecer bolsas de estudo, subvenções ou outros tipos de auxílios financeiros a fim de estimular o desenvolvimento do conceito de ombudsman.

O tema da VI Conferência foi "O Ombudsman e o fortalecimento dos direitos dos cidadãos. A mudança para o século XXI". Estiveram presentes Ombudsmen de 82 países, incluindo quase todos os países asiáticos, e na conferência participaram cerca de 600 pessoas. Quer no plenário quer nos worksops foram proferidas comunicações, das quais se destacam as seguintes: "o Ombudsman no mundo" (Sir John Robertson, Nova Zelândia); "O papel do Ombudsman frente ao processo de transformação das funções estaduais" (Dr. Jorge Laguardia, Guatemala); "o Ombudsman como instrumento não convencional de participação de cidadania" (Dr. Hans Gammeltoft-Hasen, Dinamarca); "O Ombudsman como mediador" (M. Jacques Pelletier, Fança); "os direitos humanos, pobreza e o direito ao desenvolvimento" (Lic. Jorge Cuéllar); "os direitos humanos e a sua importância no fortalecimento institucional do Ombudsman" (Sr. Fernando Alvarez de Miranda, Espanha); "O ombudsman especializado em matéria judicial" (Mr Claes Eklundh, Suécia); "Haja uma maior qualidade de vida: o papel que corresponde ao Ombudsman" (Mr. Yueh-Chin Hwang, Taipé), etc.

Hwang, Taipė), etc.

O programa da conferência incluiu encontros dos ombudsman regionais, designadamente os da região da Europa, América Latina, África, Austrália e Pacífico, Ásia e América do Norte. No encontro dos ombudsman asiáticos, foi apresentada pelo Alto Comissário uma comunicação intitulada "ACCCIA, uma instituição de defesa dos direitos dos cidadãos", que se encontra em anexo a este relatório, dando conta da existência e modo de funcionamento de uma instituição que tem por

principal função a defesa e a promoção dos direitos, liberdades, garantias e interesses legalmente protegidos das pessoas.

Fora do âmbito da conferência, o Alto Comissário e os seus colaboradores fizeram uma visita ao Defensor del Pueblo da Nação Argentina, onde puderam verificar a forma de funcionamento dessa instituição e trocar opiniões e experiências dentro dos mesmos campos de actuação e mantiveram contactos pessoais com Ombudsmen de outras regiões, em, especial de Portugal, Brasil, Espanha e todos os asiáticos presentes.

Foi ainda assinado um convénio de colaboração institucional e de cooperação técnica ente o Alto Comissário Contra a Corrupção e a llegalidade Administrativa e o defensor dela Nacion Argentina, que se encontra anexo ao relatório - Anexo II -, e que compreende o intercâmbio de informação e de documentação técnica e bibliográfica, programas, visitas, estágios, e outras actividades de cooperação técnica e profissional, realização de conferências, seminários simpósios, encontros, cursos e outras actividades de natureza académica, desenvolvimento de sistemas tecnológicos, e difusão de ambas as instituições, a cujo fim as mesmas trocarão o material correspondente.

8 - 2ª Reunião de "Complaints Mangement Workshop"

Realizou-se no dia 21 de Novembro em Hong Kong esta iniciativa do "Office of the Commissioner for Administrativa Complaints of Hong Kong", cujos temas foram os seguinte: como os agentes de atendimento evitam ser sujeitos a queixas; sistemas de queixas administrativas de Hong Kong e Macau e regime de intermediário. Nessa reunião participaram 129 pessoas entre os quais três funcionários do ACCCIA, um dos quais apresentou uma comunicação intitulada "Sistema da Queixa Administrativa no Alto Comissariado Contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa de Macau". Paralelamente, outros representantes do ACCCIA fizeram também intervenções alusivas aos assuntos abordados quando da discussão integrante à reunião.

9 - Visita às autoridades da Província de Guangdong

Uma delegação do ACCCIA chefiada pelo Alto Comissário, constituída por 6 elementos, acompanhada pelo pessoal do Departamento dos Assuntos Exteriores da Delegação de Macau da Agência de Noticias Xinhua, a Srª Chiu In Fong, Júlia, e o Sr. Loi Hoi, visitou, de 2 a 5 de Dezembro, as autoridades da Província de Guangdong, incluindo a Zona Económica Especial de Zhuhai. Desta visita, resultou a intensificação dos propósitos e laços de cooperação no domínio das tarefas da competência da ACCCIA. As frutuosas reuniões de trabalho, em Cantão, com os Vices-Procuradores Gerais, encarregados de investigação da corrupção na Província e na Cidade, e também com o Subdirector Geral da Repartição de Segurança Pública da Província, levaram a uma inteira coincidência de pontos de vista quanto às necessidades imediatas de troca de informação e auxílios, que foi possível perspectivar ainda num horizonte de longo prazo. Do mesmo modo, os trabalhos levados a cabo em Zhaoqing e Zhuhai, com os representantes do Ministério Público da China e com as autoridades civis (Vice-Governador da Cidade de Zhaoqing e Director da Comissão Permanente do Congresso Popular da Cidade de Zhuhai) permitem encarar com ânimo redobrado a luta contra a corrupção e a fraude.

10 - Recepção anual do ICAC

Uma delegação do Alto Comissariado, composta pelo Adjunto do Alto Comissário Dr. Ho Chio Meng e o Coordenador Engº Shuen Ka Hung, esteve presente na recepção anual do "Independent Commission Against Corruption", de Hong Kong, promovida pelo Comissário do ICAC, Sr. Michael Leung Man-kin, em 11 de Novembro, onde se trocaram opiniões sobre métodos de trabalho em ambas as Instituições.

4.3. DISCURSOS E INTERVENÇÕES

4.3.1. Discurso apresentado pelo Alto Comissário na Conferência realizada no Paquistão, sob o tema "First Asian Ombudsman Conference":

Macau is a Chinese Territory located on the Pearl River Delta at a distance of around seventy kilometers from Hong Kong and one hundred and fifty kilometers from Canton.

Around four hundred thousand people live in an area covering a mere 20km2 which has been under Portuguese administration for almost four hundred and fifty years.

Throughout the highs and lows of its history, Macau adopted the role of go-between between two different worlds. This link in economic, cultural and social exchange explains the markedly plural nature of its population. In Macau there are different kinds of language, different educational systems, different religions, different traditions, different architectural styles, different customs and, as a result of all of this, different mentalities. This social and cultural pluralism is one of the basic features in Macau's identity.

Under the teams of a 1987 agreement between Portugal and China, the administration of the territory shall revert to the People's Republic of China on 20 December 1999. For the fifty years following this date, however, Macau shall have the status of a special administrative region with independent legislative, executive and judicial powers and it shall maintain its laws and the way of life of the population basically unchanged. this is the materialisation of the policy of "one country, two systems" enshrined in the Constitution of the People's Republic of China.

The future Basic Law of the Special Administrative Region of Macau, approved by the People's Republic of China expressly enshrines the maintenance of Macau's way of life and all the rights and freedoms of its inhabitants, namely personal freedoms, the freedom of expression, press, meeting, association, movement, migration, strike, choice of profession, academic research, religion and belief, communication and the right to private property. It should be pointed out that this law also guarantees that the International Covenant on Economic, Social and Cultural

Rights, and the most important International Labour Conventions will also be applied in Macau.

During this transition period, much has been done to strengthen the values which single out and define Macau identity. Portugal is responsible for providing Macau's Public Administration with the conditions which allow it to continue not only as an agent stimulating social and economic development within the territory, but also as an agent which can apply and consolidate the foundations of a State of Law in the territory.

Exemption, sobriety, honesty, transparency, competence and respect for the legally protected rights and interests of its citizens are qualities that the Public Administration should maintain.

It was in this context that the High Commission against Corruption and Administrative Illegality was created in July 1990 to protect the rights and legitimate interests of Macau's inhabitants. The High Commission is a public body with one difference: it is independent. It is a high authority within the administration, independent from both the Administration and the Courts. Its object is to receive complaints from private individuals concerning the behaviour of public bodies. It uses its authority and powers of persuasion to lead public bodies to make reparations for any injustice or illegal act that they may have committed, or to alter decisions based on bad management that they may have taken.

Although this office also pursues the public interest in other ways, such as preventing or repressing corruption or fraud by employees of public bodies and their agents, the High Commission against Corruption was created after the model of the ombudsman, an institution of Nordic origin also known as "Mediateur" in France, "Protecteur des Citoyens" in Quebec, "Difensore Civico" in some regions of Italy and "Defensor del Pueblo" in Spain. All these terms reflect, according to the feelings of the various peoples, the essence of its duties: to promote the effective exercise of citizens' legally protected rights, freedoms, safeguards and interests.

This is a universal model, whose limitless essence is dominated by the ideas of Justice and Good, eternal human concerns. In the face of the new challenges brought by a world in constant change these institutions have been playing an increasingly relevant role, regardless of geographical location or political regime, so long as there is democracy. The historical links and the fraternal cultural encounter for which Macau has long been the stage have meant that the same basic set of values and principles which led to the creation of the Ombudsman have been implanted here. It is our hope that Macau's Public Administration will continue to recognise the inherent value of this institution after 1999.

In order to protect the legitimate rights, freedoms, safeguards and interests of Macau's people, the High Commission against Corruption has a broad range of powers permitting it to:

- assess the legality and justice of administrative acts or procedures concerning private individuals;
- supervise the lawfulness and administrative correctness of acts involving property interests;
- denounce the relevant bodies for punitive actions and punish signs of breaches of which it becomes aware;
- supervise the progress of any cases dealt with by the relevant bodies with powers to deal with disciplinary or criminal proceedings;
- propose to the Governor or the Legislative Assembly that the unconstitutionality or illegality of norms affecting people's legitimate rights, freedoms, safeguards or interests be examined;
- propose to the Governor or the Legislative Assembly that legislative measures be taken to improve the operations of public departments and enhance respect for administrative legality;
- propose to the Governor that administrative measures be taken with a view to improving public services;
- cooperate with the relevant bodies and public departments to find the most suitable solutions for protecting people's legitimate interests and to enhance administrative action;
- to publicise, in the media, its acts in pursuing its goals.

Access to the High Commission is guaranteed to everybody, either individually or in a group, and also to public or private collective persons. Any private individual may make a complaint about any illegal or unfair act, or about any anomaly in the running of a public department. The High Commission may also, on its own initiative, open an investigation of facts of which it has learned in any way. Public bodies should also inform the high Commission of any criminal or disciplinary infraction of which they have knowledge, and of the final decisions of any cases.

Complaints or denunciations should be submitted personally and directly to the high Commission in a written document which does not have to conform to any special form or specific procedure. This document is addressed to the High Commissioner and submitted to the High Commission by post, telegraph, telex, fax or any other means of communication. There is also a 24-hour hotline.

After receiving a complaint, the High Commission opens a preliminary investigation to determine whether or not the matter is to be dealt with. If it is accepted, the necessary steps are then taken to clarify the facts. The Commission can use the following measures for doing this: inquiries, investigations, inspections, interrogations, hearings and the examination of documents, it may also notify the relevant bodies to provide clarification on the matter, request public bodies to provide

necessary co-operation in resolving the complaint, and examine the legality and regularity of the administrative procedure leading to the decision which is the cause of the complaint.

In order to protect and safeguard the legality and justice of decisions taken by the Administration, the High Commissioner can use the following measures:

- recommend to the relevant body that it make reparations for the illegal or unjust act, by modifying, cancelling or revoking its actions;
- recommend to the relevant administrative authorities criteria for the correct interpretation of legal norms;
- propose the evaluation of whether norms are unconstitutional or illegal;
- point out to the relevant organs any legislation that is missing or insufficient;
- suggest the drafting of new legislation;
- suggest the adoption of administrative measures which could simplify administrative procedures and bureaucratic circuits;
- inform the person making the complaint of the method or approach he should adopt in order to have a right recognised, an interest protected or damage made good;
- clarify to the person making the complaint, or to the public in general, any
 acts concerning the management of public affairs brought to light by the
 complaint or about which there is any doubt;
- use the media as a final method for responding to public opinion, both for providing information about any unresolved situation of injustice, and for publicising letters, reports or official memoranda concerning cases in which no reparation has been made for an offence committed.

As can be seen, the High Commissioner has no decision-making powers. He cannot order, he cannot impose. However, he can make recommendations, suggestions, criticisms and comments, he can encourage, inspect and spread information, through his independent, informal control of acts practised by the Administration's organs, as a mediator in conflicts between these and citizens, as a promoter of reforms aimed at safeguarding legality, transparency and justice in relations between the Administration and those under it.

His power and legitimacy derive from his ability to carry out efficient, and publicly recognised actions aimed at creating better conditions for quality, quick and fair behaviour on the part of the Administration, and at making relations between the Administration and Macau's citizens closer and more humane.

4.3.2. Discurso apresentado pelo Alto Comissário na Conferência realizada na Argentina, sob o tema "The Ombudsman and the Strengthening of Citizen Rights, The Challenge of the XXI Century":

> O ALTO COMISSARIADO CONTRA A CORRUPÇÃO E A ILEGALIDADE ADMINISTRATIVA DE MACAU

UMA INSTITUIÇÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DOS CIDADÃOS

I

Numa conferência que tem por tema "O Ombudsman and the Strengthening of Citizen Rights, The Challenge of the XXI Century", o meu propósito é dar a conhecer a existência e o funcionamento de uma instituição radicada num território chinês sob administração portuguesa, cuja função principal é a defesa e a promoção dos direitos, liberdades, garantias e interesses legalmente protegidos das pessoas.

liberdades, garantias e interesses legalmente protegidos das pessoas.

Macau é um território chinês situado na Costa Sul da China, no delta do Rio das Pérolas, a cerca de 70 km. de Hong Kong e 150 km. de Cantão e que é composto por uma península e duas ilhas adjacentes, Taipa e Coloane. Apenas com uma área de 20 km² e com uma população que ronda 400.000 habitantes, desde há quase 450 anos que se encontra sob administração portuguesa.

se encontra sob administração portuguesa.

Entre os altos e baixos da sua história, Macau prosseguiu e continua a prosseguir uma acção mediadora entre dois mundos diferentes. Desde que em 1554 os comerciantes portugueses aportaram pela primeira vez na costa chinesa, para negociar com os comerciantes chineses, Macau tem servido de entreposto comercial a uma região que se encontra hoje em profunda mutação e grande desenvolvimento. O florescimento do comércio, através da milenar "rota marítima da seda" e a fundação do Colégio de S. Paulo, a primeira instituição universitária do oriente, conduziram gradualmente à recíproca aproximação entre Oriente e Ocidente, e tranformaram Macau numa importante porta de entrada e saída do Império do Meio.

Desde então, nunca mais Macau deixou de ser um elemento de ligação no intercâmbio económico, social e cultural entre a China e o mundo externo, um ponto de convergência entre a cultura ocidental e oriental. Isto explica a natureza profundamente pluralista da sua população: existem tipos diferentes de língua, religiões diferentes, tradições diferentes, sistemas educativos diferentes, tipos de arquitectura diversos, enfim, tipos de mentalidades diferentes. Uma das características fundamentais de Macau, e que, de certo modo, singulariza e simboliza a sua identidade, é a combinação ou justaposição de diversos tipos de pluralismos - cultural, sócio-político, linguístico e jurídico -, característica difícil de encontrar em qualquer outra parte do mundo.

II

A organização político-administrativa de Macau assenta num estatuto próprio que lhe confere um elevado grau de autonomia administrativa, legislativa, judicial, económica e financeira. No entanto, presentemente encontra-se num período em que a

soberania portuguesa é exercida de modo a assegurar com êxito e sem sobressaltos a transição para o exercício da soberania chinesa. A Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China sobre a Questão de Macau, assinada em 1987, marcou o início de um período histórico substancialmente difererente de todos os anteriores, o qual exige uma estreita colaboração e cooperação entre os dois Estados.

Por esse tratado, a China voltará a assumir o exercício da soberania sobre Macau a partir de 20 de Dezembro de 1999, altura em que será estabelecida a Região Administrativa Especial de Macau que gozará de uma alto grau de autonomia. Até essa data, o Estado Português é responsável pela Administração do Território cabendo-lhe a tarefa histórica de, não só continuar a promover o desenvolvimento económico e a preservar a estabilidade social de Macau, mas também criar as condições para que a transferência de administração se processe de forma estável e sem sobressaltos. Após 99, a China compromete-se a aplicar na RAEM, durante pelo menos cinquenta anos, um conjunto de políticas fundamentais definidas na própria Declaração Conjunta e que têm por trave mestra essencial o princípio um país dois sistemas, do qual decorre o compromisso de se manter basicamente inalterados os actuais sistemas social, económico, jurídico e cultural.

A gestão do período de transição é uma tarefa de importância histórica assinalável, uma vez que o meio século que se vai seguir à transferência de poderes será fortemente influenciado por aquilo que as autoridades portuguesas, enquanto responsáveis pela Administração de Macau até essa data, puderem e souberem fazer. Não se trata, obviamente, de uma tarefa fácil. Para além de todas as transições e processos de mudança serem, em si mesmos, difíceis, pelas condições de ambiguidade, insegurança e incerteza que criam, as condições particulares que marcaram o desenvolvimento histórico de Macau originaram uma sociedade heterogênea, multi
cultural e multi-étnica, que se encontra em constante mutação e onde se torna particularmente complexo criar mecanismos eficazes de interpenetração das diferentes comunidades.

Mas a manutenção da maneira de viver própria de Macau e de todos os direitos e liberdades dos seus habitantes está já assegurada na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, aprovada em 31 de Março de 1993, na Primeira Sessão da Oitava Legislatura da Assembleia Popular da República Popular da China, e que entrarará em vigor em 20 de Dezembro de 1999. Ai se consagram expressamente os clássicos direitos, liberdades e garantias, designadamente as liberdades pessoais, a liberdade de expressão, de imprensa, de reunião, de associação, de deslocação e migração, de greve, de escolha de profissão, de investigação académica, de religião e de crença, de comunicações e o direito de propriedade privada. E é de salientar que está também garantida por esta lei a aplicação a Macau do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Conformicos, Sociais e Culturais, bem como das mais importantes Convenções Internacionais de Trabalho.

Ш

Numa comunidade pluralista, marcada pela coexistência tolerada de duas civilizações, torna-se difícil evitar um certo distanciamento social entre a lei e os destinatários, a Administração e a população, enfim entre o Estado e a sociedade. E o desfasamento poderá ainda agravar-se num periodo de transição de soberania que tem por objectivo essencial o desenvolvimento de políticas tendentes a assegurar e viabilizar a futura autonomía legislativa, administrativa e judicial do Território, em especial as políticas de localização dos quadros, a oficialização da língua chinesa e de localização das leis de Macau.

Porém, os actuais Estados de Direito cada vez menos admitem o isolamento da Administração em relação à sociedade e o distanciamento da lei em relação aos seus destinatários. Deseja-se hoje uma nova forma de conceber essa relação, considerandose a Administração como um organismo aberto à participação e ao controlo dos cidadãos, e o Direito como um universo normativo conhecido, consciencializado e assim vivido. Deste modo, a Administração é convidada a referir-se cada vez mais a valores essenciais, como o da transparência e da ética de responsabilidade, e o Direito procura adaptar-se a novas formas de normação e de composição de conflitos, por forma a que cada vez mais se aproxime das pessoas e lhes imponha regras de conduta instas

A crescente intervenção da Administração em todos os sectores da vida pública não só promoveu novos direitos fundamentais, como o direito de participação na actividade administrativa, o direito a um procedimento justo, o direito ao arquivo aberto, o direito à simplicidade e compreensão da conduta administrativa, como também pôs em evidência a necessidade de se criarem instrumentos eficientes que garantam na prática o respeito efectivo dos direitos e liberdades das pessoas. Um Estado Moderno, aberto e livre, tem que criar as melhores condições para uma prestigiada, rápida e justa actuação da Administração na satisfação dos direitos e interesses legitimos, dando aos cidadãos as oportunidades concretas de os defenderem em tempo útil das actuações llegais e injustas dos poderes públicos.

IV

Uma das manifestações da vontade de aproximação e humanização das relações entre os poderes públicos e os cidadãos, da possibilidade de diálogo ou conversação entre o Estado e os cidadãos, do desejo de colmatar eventuais défices de protecção jurídica e de compensar a existência de uma menor valia democrática das decisões administrativas, foi a criação, em 1990, do Alto Comissariado Contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa, um importante instrumento de defesa e salvaguarda dos direitos e liberdades fundamentais.

A lei que criou o ACCCIA incumbiu-o de prosseguir fins ou interesses aparentemente independentes uns em relação aos outros, mas que, numa certa medida e em determinada forma de actuação, são interdependentes. Os interesses públicos que a lei pôs a seu cargo são fundamentalmente dois: promover a efectivação dos direitos, liberdades, garantias e interesses legitimos dos particulares, assegurando a justiça, a legalidade e a eficiência da administração; prevenir e reprimir actos de corrupção ou fraude cometidos pelos titulares dos órgãos de entidades públicas e seus agentes.

Aquela componente das atribuições do ACCCIA inspira-se na figura do Provedor de Justiça, que foi introduzida na ordem jurídica portuguesa, tendo por polo de referência a instituição característica dos direitos nórdicos onde tem o nome de "ombudsman", e cuja repercussão pelos cinco continentes do Globo é bem demonstrativa da sua capacidade para se adaptar a culturas e sistemas jurídicos distintos

A ideia fundamental que presidiu à criação do instituto do Ombudsman foi o reconhecimento da insuficiência dos meios tradicionais de controlo da acção administrativa em responder às actuais exigências de protecção dos particulares perante a crescente intensificação do poder de intervenção da Administração Pública na sua esfera privada. Mas, para além dessa missão específica, nos tempos de hoje acentua-se cada vez mais uma forte tendência de o considerar o principal instrumento de defesa dos direitos do homem.

Macau foi receptivo a estes ideais e, assim, concebeu uma alta autoridade administrativa, independente quer da Administração quer dos Tribunais, que exerce o controlo sobre a actividade da Administração Pública, com o fim essencial de defender os direitos e interesses legítimos das pessoas, de dar voz aos cidadãos e de assegurar que as ilegalidades e injustiças sejam reparadas sem demora, com serenidade e no respeito do direito e da justiça. Pode dizer-se que, nesta função, o Alto Comissário é um verdadeiro «defensor público», um «comissário dos interesses dos cidadãos», ao qual incumbe a missão de zelar pelos direitos de todos quantos, em relação à Administração, se sintam lesados por situações de ilegalidade ou de injustiça, portanto, afectados nos seus interesses legitimos em consequência de actos ou omissões dos poderes públicos.

V

O Alto Comissariado comunga das características comuns à generalidade dos Ombudsmen: independência e imparcialidade, poderes de fiscalização e ausência de poderes de decisão. Apesar de ter sido criado pelo legislador ordinário, a sua subsistência não está em causa, uma vez que a sua existência e um dos traços caracteríticos - a independência - encontram-se previstos na Lei Básica da futura Região Administrativa Especial, o que impedirá, por certo, a sua extinção por decisão do Executivo ou, mesmo, pelo legislador ordinário.

O Estatuto do Alto Comissariado configura-o como um órgão público que goza de total independência, sem sujeições a quaisquer ordens ou instruções e apenas se deve pautar pelo cumprimento da lei. O Alto Comissário é autoridade independendente e inamovível, não podendo as suas funções cessar antes do período por que foi designado, que é de quatro anos. O titular do cargo é uma alta autoridade administrativa independente dos órgõs do governo próprio do Território - Governador e Assembleia Legislativa - e dos Tribunais, no sentido de não ser destituído por qualquer um desses órgãos, não lhes dever obediência e ainda no sentido de não responder civil ou criminalmente pelas recomendações, reparos ou opiniões que emita ou pelos actos que pratique no exercício das suas funções. A autonomia de que disfruta perante o Executivo consubstancia-se ainda através da sua autonomia administrativa e financeira: a gestão e disciplina do respectivo pessoal é da exclusiva competência do Alto Comissário e o Serviço tem um orçamento próprio, cuja gestão financeira está exclusivamente sujeita ao controlo do Tribunal de Contas.

A característica de entidade independente assume particular importància, sobretudo numa zona do mundo que só recentemente começou a desenvolver instituições similares. Na "First Asian Ombudsman Conference", realizada em Islamabad no passado mês de Abril, e em que Macau esteve presente, pôde constatar-se que muitos dos países presentes ainda andam à procura de um modelo de "ombudsman" que seja capaz de se constituir como uma espécie de consciência crítica e responsável da actividade administrativa. A notável propagação que a instituição do «ombudsman» teve no mundo, tendo sempre por referência o modelo escandinavo, não originou um modelo uniforme, que sirva de paradigma para todos os que se vierem a criar. A adaptação a sistemas jurídicos diferentes conduziu a criação de ombudsman com conteúdo funcional, âmbito de actuação e meios de acção diferenciados de país para país. No entanto, a independência da instituição é um elemento imprescindível à realização da ideia fundamental que levou à sua criação.

v

O Alto Comissariado surgiu como instituição destinada não só a controlar a legalidade e justiça da actividade administrativa, mas principalmente para promover e defender os direitos, liberdades e garantias e interesses legítimos das pessoas. A função principal de defesa dos direitos humanos está expressamente consagrada no seu Estatuto, que prescreve o seguinte: constitui atribuição do Alto Comissariado «promover a defesa dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos das pessoas, assegurando, através de meios informais, a justiça, a legalidade e a eficiência da administração pública». A incidência de actuação sobre os direitos fundamentais não respeita apenas à promoção da sua efectivação. Ela tem a ver também com o ensino, aprendizagem e divulgação do conteúdo e da significação de cada um dos direitos e liberdades fundamentais. É uma tarefa de pedagogia promocional dos direitos do homem que vai muito para além das que classicamente são atribuídas aos ombudsman. E estes direitos não são apenas os tradicionais direitos, liberdades e garantias, enquanto expressão do estatuto jurídico-subjectivo básico e irredutível de cada homem, mas também os direitos econômicos, sociais e culturais, expressão da incessante procura de uma tanto quanto possível igualdade social efectiva e solidária.

A finalidade de controlo da legalidade e justiça da actuação da Administração é exercida fundamentalmente com base em queixas, reclamações, petições ou simples exposições dos particulares. Nesta função, a concessão do direito de acesso ao Alto Comissariado, a fim de prevenir e reparar injustiças e ilegalidades, constitui um novo mecanismo jurídico de protecção autónoma dos direitos e interesses legitimos dos particulares. Trata-se de uma nova garantia de protecção que coexiste com os tradicionais meios de garantia dos particulares, mas sem pretensão de os substituir ou subalternizar, apenas procurando suprir as suas deficiências, especialmente nas questões de mérito e justiça que, no nosso sistema, estão excluídas da jurisdição administrativa.

Outro objectivo a prosseguir pelo Alto Comissariado é o de contribuir para um maior aperfeiçoamento da Administração Pública. Notava-se que a crescente intensificação do poder de intervenção administrativa não tinha uma contrapartida suficientemente humanizante, quer das estruturas organizatórias e funcionais da Administração Pública, quer da mentalidade dos seus agentes. Agora, a acção do Alto Comissariado, ajuda a criar condições para o apagamento de burocracias asfixiantes e opressoras, contribui para a simplificação, modernização e reorganização dos serviços, tornando mais claros e mais céleres os procedimentos e práticas administrativas, incentiva a reconversão de atitudes, fortalece a confiança nos serviços públicos, fazendo com que cada pessoa se sinta mais protegida, e, finalmente, concorre para que os objectivos da eficiência e tranparência administrativa sejam atingidos.

Uma terceira finalidade a prosseguir pelo Alto Comissariado, e que não é comum ver-se atribuída aos ombudsman, é a prevenção e investigação de actos de corrupção ou de má administração. Porém, esta função não é indissociável das demais.

Os direitos fundamentais e os princípios estruturantes do Estado de Direito, tais como a legalidade, a justiça e a imparcialidade, são ofendidos quando um funcionário manipula a administração a fim de prosseguir interesses particulares; também no modo de funcionamento da Administração Pública pode encontra-se muitos dos factores de corruptibilidade da máquina administrativa. Ora, contribuindo a acção dos ombudsmen para a realização dos valores da isenção, imparcialidade, tranparência, honestidade e moralização da Administração Pública, depressa se compreende a interdependência ente as funções de porotecção e garantia da legalidade, justiça e eficiência e a de prevenção e repressão do fenómeno da corrupção.

Para o exercício das suas atribuições o Alto Comissariado dispõe dum leque alargado de poderes que lhe permitem: averiguar a legalidade e justiça dos actos ou procedimentos administrativos, no âmbito das relações com os particulares; fiscalizar a licitude e correcção administrativa de actos que envolvam interesses patrimoniais; desenvolver acções de prevenção de actos de corupção e fraude; proceder a investigações e demais actos instrutórios referentes a crimes de corrupção ou fraudes cometidos por titulares dos órgãos de entidades públicas e seus agentes; denunciar às entidades competentes para o exercício da acção penal e disciplinar os indícios de infracções que apurar; acompanhar o andamento de quaisquer processos nas entidades competentes para o procedimento disciplinar ou criminal; propor ao Governador ou à Assembleia Legislativa que promovam a apreciação da inconstitucionalidade ou ilegalidade de normas que afectem direitos, liberdades, garantias ou interesses legítimos das pessoas; propor ao Governador ou à Assembleia Legislativa a adopção de medidas legislativas tendentes a melhorar o funcionamento dos serviços e o respeito pela legalidade administrativa; propor ao Governador a adopção de medidas administrativas com vista à melhoria dos serviços públicos; colaborar com os órgãos e serviços competentes na procura das soluções mais adequadas à defesa dos interesses legítimos das pessoas e ao aperfeiçoamento da acção administrativa; tornar públicas, através da comunicação social, as posições que tomar no desempenho das suas atribuições.

Cumpre realçar que este regime é, comparativamente, no tocante a atribuições e competências, dos maios amplos que têm sido consagrados para instituições do tipo «ombudsman».

VII

Resta-me descrever alguns aspectos do modo de funcionamento do Alto Comissariado, designadamente sobre o seu âmbito de aplicação, o regime de acesso, a actividade processual e as providências que podem ser tomadas.

O Alto Comissariado pode intervir em relação a quaisquer órgãos, serviços ou agentes da Administração central e local, incluindo organismos e serviços de segurança interna, pessoas colectivas de direito público, empresas de exploração de bens de domínio público, concessionárias de serviços públicos, sociedades detentoras de exclusivos e instituições de crédito. Do seu controlo apenas estão excluídos os órgãos do governo próprio do Território (Governador e Assembleia Legislativa), enquanto no exercício da função política, e os Tribunais, enquanto no exercício da função jurisdicional. E também não é de excluír que a sua actuação se possa estender, em certos casos, às entidades privadas, uma vez que, nos termos das normas constitucionais vigentes, os preceitos consagradores de direitos, liberdades e garantias também são eficazes na ordem jurídica privada.

O acesso ao Alto Comissariado é garantido a todas as pessoas, individualmente ou em conjunto e também às pessoas colectivas privadas. Todos os particulares podem denunciar qualquer ilegalidade ou injustiça, bem como o funcionamento anómalo de qualquer serviço. O direito de queixa tem assim carácter universal, não existindo quaisquer regras ou limitações em matéria de legitimidade para o seu exercício. Mas o Alto Comissário, por iniciativa própria, pode também iniciar uma averiguação relativamente a factos de que por qualquer modo tenha conhecimento. E as entidades públicas devem transmitir-lhe as infrações criminais ou disciplinares de que tenham conhecimento, bem como as decisões finais proferidas nos respectivos processos.

A sua actividade caracteriza-se pela independência em relação aos meios graciosos ou contenciosos previstos na lei. Este princípio de autonomia processual significa que a mera circunstância de um acto administrativo estar pendente de recurso hierárquico ou de apreciação judicial não exclui a sua possibilidade de intervenção e que a abertura de um processo não interrompe ou suspende quaisquer prazos de recursos administrativos ou judiciais. Por isso, não é lícito que a Administração não acate uma recomendação com fundamento de não ter sido oportunamente interposto recurso contencioso.

As queixas ou denúncias podem ser apresentadas por contacto pessoal e directo com os serviços do Alto Comissariado, ou através por documento escrito, mas sem sujeição a qualquer forma ou processo específico. Em face de uma queixa o organismo procede a uma apreciação preliminar declarando se a toma ou não em consideração. Se ela for admitida faz as diligências necessárias ao esclarecimento da verdade dos factos. Para tal, tem ao seu dispor amplos poderes de investigação, designadamente os seguintes: inquéritos, sindicâncias, inspeções, com ou sem aviso prévio, interrogatórios, audição de testemunhas e exame de documentos. Pode também notificar as entidades competentes para prestarem o necessário esclarecimento sobre a matéria, solicitar às entidades públicas a colaboração necessária à decisão da queixa, analisar a legalidade e regularidade do procedimento administrativo em que foi tomada a decisão objecto da queixa. A inobservância do dever de colaboração dos órgão e agentes das entidades públicas integra o crime de desobediência qualificada, sem prejuízo do procedimento disciplinar que no caso couber.

A instrução da queixa realiza-se por meios informais e expeditos, sem sujeição a regras processuais relativas à produção de prova. No entanto, este princípio da informalidade sofre uma excepção: tratando-se de queixa relativa a actos de corrupção ou fraude tem de ser respeitada a legislação processual penal. Nestes processos pode-se praticar todos os actos necessários ao exercício da investigação e instrução criminal, com salvaguarda daqueles que colidam com direitos fundamentais, para os quais se exige intervenção de um juiz de instrução.

No exercício das suas funções, o Alto Comissário pode tomar as seguintes providências: recomendar à entidade competente para que repare a ilegalidade ou injustiça, modificando, anulando ou revogando o acto que praticou; recomendar às autoridades administrativas competentes critérios para uma correcta interpretação de normas jurídicas; formular censuras ou reparos a quaisquer órgãos ou agentes administrativos; propor a apreciação da inconstitucionalidade ou ilegalidade de normas; indicar aos órgãos competentes quaisquer insuficiências ou carências legislativas; sugerir a elaboração de nova legislação; sugerir a adopção de medidas administrativas tendentes a simplificar os procedimentos administrativos e circuitos

burocráticos; participar infracções criminais ou disciplinares; remeter ao Ministério Público processos de investigação criminal; informar o queixoso das vias que deverá seguir ou atitudes que pode tomar para obter o reconhecimento de um direito, a protecção de um interesse ou a reparação de um prejuízo; esclarecer o queixoso, ou o público em geral, sobre quaisquer actos relativos à gestão dos assuntos públicos que a queixa tenha posto em causa ou sobre os quais haja dúvidas; utilizar a comunicação social como derradeira instância junto da opinião pública, quer para a divulgação de qualquer situação de injustiça não reparada, quer para publicação de comunicações, informações ou notas oficiosas sobre casos em que não tenha sido conseguida a reposição do ordem jurídica violada; apresentar relatórios anuais ou especiais sobre a sua actividade.

A «recomendação» constitui o meio de acção mais característico, que consiste num convite à autoridade administrativa para que repare a injustiça ou a ilegalidade, modificando, anulando ou revogando o acto praticado. Não se trata de uma sugestão de boa vontade ou de mera intenção, mas sim de uma decisão fundamentada através da qual o Alto Comissário utiliza o poder de persuasão para levar as autoridades administrativas a reparar as injustiças e ilegalidades.

Como se vê, o Alto Comissário não dispõe de poderes de decisão. Não ordena, não determina, não impõe. Mas recomenda, sugere, crítica, comenta, promove, inspecciona e divulga, exercendo, com independência e informalidade, as funções de controlo dos actos praticados pelos órgãos da Administração, de mediador de conflitos entre estes e os cidadãos, de promotor de reformas tendo em vista a garantia da legalidade, transparência e da justiça nas relações entre a Administração e os administrados. O seu poder e legitimidade advém da sua capacidade para desempenhar uma acção eficaz e publicamente reconhecida na criação de melhores condições para uma prestigiada, rápida e justa actuação da Administração e para uma maior aproximação e humanização do relacionamento desta com os cidadãos.

VIII

O Alto Comissariado é uma instituição ainda jovem, mas cuja eficácia tem vindo, paulatina mas progressivamente, a ganhar maior relevo. A acção desenvolvida nos quase cinco anos da sua existência permite já tirar algumas conclusões. A primeira, é a de que é notório que a instituição está cada vez mais enraizada em Macau e que tem vindo a progredir à medida que vai sendo cada vez mais conhecida entre os cidadãos. A segunda, é a de que se vai verificando gradualmente uma maior compreensão por parte da Administração, que a leva a procurar responder pronta e concretamente aos pedidos de esclarecimentos que lhe são formulados.

A eficácia da acção do Alto Comissariado tem assentado em dois pilares fundamentais: por um lado a iniciativa própria, com fácil e imediato acesso a todos os sectores da Administração, sem necessidade de autorização especial ou pré-aviso; por outro lado, o contacto directo entre as pessoas e a instituição, através da publicidade dos seus relatórios e das constantes acções de sensibilização e divulgação das actividades desenvolvidas, através do sistema escolar e dos órgão de comunicação social. Considera-se que os órgãos de comunicação social, que constituem uma das vias de sensibilização mais fortes da opinião pública, podem desempenhar um importante papel pedagógico na divulgação da sua imagem.

Consideramos que hoje o acesso do cidadão à Administração, o diálogo entre a Administração e os administrados, é mais fácil. E se isso tem a ver com a dinâmica da própria Administração, a sua evolução no sentido de se adaptar às novas realidades, também se deve ao contributo do Alto Comissariado. Mas muito mais há que fazer. Cada cidadão tem que estar consciencializado dos seus direitos e estar disposto a exigir dos poderes públicos o seu respeito; cada cidadão tem de ser visto como uma pessoa cujos direitos singularizados não podem ser destruídos por qualquer discriminação; cada cidadão tem que ter a consciência cívica suficiente para se dirigir ao Alto Comissariado, a fim de obter a reposição da ordem jurídica violada em consequência de actuações ilegais ou reprováveis da Administração Pública ou para defender os direitos fundamentais da pessoa humana que possam ter sido afectados ou lesados.

4.4. VISITAS AO ALTO COMISSARIADO

Durante o ano de 1996, o Alto Comissariado recebeu várias entidades interessadas em conhecer o seu funcionamento e trocar impressões sobre variados aspectos relacionados quer com o combate à corrupção quer com a garantia dos direitos e interesses legalmente protegidos das pessoas.

As entidades recebidas foram as seguintes:

- Visita de Michael Leung Man-Kin, Comissário do "Independent Commission Against Corruption" de Hong Kong. Uma delegação do Independent Commission Against Corruption chefiada por Michael Leung Mak-Kin, constituída por 5 elementos, visitou no dia 25 de Março o ACCCIA. Foi a primeira visita de cortesia desde a sua posse, um acto que permitiu estabelecer acordos informais sobre a formação de pessoal, organização e participação em conferências e reuniões, bem como troca de informações.
- Visita do "Commissioner for Administrative Complaints Hong Kong", Andrew Kwok-wing So. Uma delegação do "Office of the Commissioner for Administrative Complaints Hong Kong", chefiada pelo "Commissioner for Administrative Complaints Hong Kong", Andrew Kwok-wing So, constituída por 7 elementos, visitou no dia 3 de Maio o ACCCIA, retribuindo a visita anterior do Alto Comissário, tendo as duas individualidades trocado opiniões sobre a criação da Associação de Ombudsman da Região Ásia e do Congresso Internacional de Ombudsman realizado em Buenos Aires, na Argentina. Além disso, ambas as partes discutiram de um modo mais profundo o projecto estabelecido no encontro anterior.
- Visita de uma delegação do Departamento Contra a Corrupção da Brovincia de Guangdong, chefiada pelo seu Vice-Procurador, Sr. Zhang Xuejun. Uma delegação do Departamento Contra a Corrupção, composta por 6 membros, no dia 6 de Junho, visitou as instalações do ACCCIA, tendo-se inteirado da forma como funciona e legislação vigente sobre o crime de corrupção, tendo sido estabelecidos contactos para uma futura cooperação no domínio da investigação de casos de corrupção.
- Visita da Delegação da Associação dos Magistrados do Ministério Púbico da Província de Guangdong da RPC. Uma delegação da Associação dos Magistrados do

Ministério de Estudos Jurídicos da Agência de Notícias Xinhua, chefiada por Xu Tianxiang, Vice-Presidente da Associação dos Magistrados do Ministério Público da Provincia de Guangdong, visitou no dia 26 de Junho o ACCCIA. Foi realizada uma reunião de trabalho, na qual a delegação se inteirou do modo como funciona o Alto Comissariado, sobre a legislação relativa aos crimes de corrupção e sobre o tratamento a dar aos casos indiciadores do crime de corrupção.

- Visita da Delegação do Instituto de Supervisão da China a Macau. Pela organização do "Office of the Commissioner for Administrative Complaints Hong Kong" (COMAC), acompanhada por Chan Ying-lun e outros agentes do "Deputy Commissioner for Administrative Complaints Hong Kong", uma delegação do Instituto de Supervisão da China, chefiada por Xue Muduo, Secretário-Geral do Instituto mencionado, efectuou uma visita no dia 13 de Outubro a Macau, tendo-se deslocado a este ACCCIA.

- Visita do Parliament Criminal Justice Committee Brisbane. Uma delegação da Comissão de Justiça Criminal do Parlamento do Brisbane, Austrália, chefiada pelo Hon. Vince Lester, MLA, no âmbito de uma digressão que efectuou a diversos países asiáticos, a fim de colher elementos sobre a forma como se processa o combate à corrupção, no dia 11 de Dezembro visitou o ACCCIA, onde teve uma reunião de trabalho, na qual lhe foi transmitido e fornecidos elementos sobre as atribuições e competências do ACCCIA e sobre a forma como se processa o combate aos casos de corrupção.
- Visita da Interpol National Central da Clina. O Adjunto do Ministro da Segurança, Sr. Chu En Tao, acompanhado de 7 elementos, 2 funcionários da agência Xinhua e do Inspector Rosa da Polícia Judiciária visitaram no dia 11 de Dezembro o ACCCIA, onde trocaram impressões sobre variados aspectos relacionados com as actividades de ambas as instituições.
- Visitaram ainda o Alto Comissariado, a título individual, as seguintes entidades: Presidente do Tribunal Superior de Justiça, Dr. Farinha Ribeiras; Presidente do Tribunal de Contas, Dr. Leal de Carvalho; Xu Jian Feng, Mutual Assintance Scheme, da Procuradoria de Guangdong: Secretário-Adjunto para a Justiça, Dr. Macedo de Almeida; Grupo de Ligação Conjunto Luso-Chinês, Embaixador Jorge Ritto e Embaixador Santana Carlos; Presidente do Tribunal Superior de Justiça, Dr. Manuel Maduro; Secretário-Adjunto para a Segurança, Brigadeiro Lages Ribeiro; 2 representantes da Comissão dos Descobrimentos Portugueses; Comandante-General do Exército de Angola, General Eusébio Teixeira; Director-Geral da Polícia Judiciária de Portugal, Dr. Fernando Negrão, acompanhado pelo Dr. Sousa Pinto; Comissão de Economia e Finanças Públicas da Assembleia Legislativa, composta por 6 elementos - Dr. António Félix Pontes, Dr. Chio Ho Cheng, Fong Chi Keong, Dr. José Manuel Rodrigues, Tong Chi Kin e Vítor Ng; Vice-Presidente e Secretário do Conselho Superior de Magistratura de Portugal, respectivamente Cons. Francisco Chichorro Rodrigues e Dr. Pedro Mourão; Visa International-HK, Mr. Philip Bertrand e Mr. Michael Chan; Fundo de Beneficência da Marcha de Caridade do jornal Ou Mun, através dos Senhores Lau Hin Chun, Tsui Sai On, Lei Pan Chu, Iu Iu Cheong, Dr. Freitas e Hui Kin Cheong; um assessor do Provedor de Justiça de Portugal, Dr. João Galvão; o Procurador-Geral Adjunto da República, Dr. Agostinho Homem; 3 membros da Associação de Educação de Adultos de Macau, Dr. Wu Zhiliang, Dr. Luis Viseu e Sr. João Baptista Leão; Dr. José Ramos Horta, laureado com o Prémio Nobel da Paz, em 1996.

4.5. CONTACTOS COM A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Encontros com os órgãos de comunicação social. Entrevistas.

Os órgãos de comunicação social, sendo uma das vias de sensibilização mais fortes da opinião pública, podem desempenhar um papel relevante na acção do Alto Comissariado, nomeadamente através da divulgação de uma imagem real e correcta do campo da sua actividade pública, para que todos tenham conhecimento que podem dirigir-se a alguém que, imparcialmente, está atento e disponível para analisar e defender os seus direitos e accionar os mecanismos necessários de forma a evitar ou reprimir actos corruptos e fraudulentos.

Por outro lado, e como se sabe, os orgãos de comunicação social muito podem contribuir ainda para a defesa dos direitos das pessoas e da legalidade e moralidade administrativa, através da divulgação, com autenticidade e verdade, de actos de real injustiça, erros ou faltas, morosidade da Administração, actos corruptos, actos passíveis de acção disciplinar, etc., servindo dessa forma o bem comum e dando ensejo, através dos poderes de iniciativa própria do Alto Comissariado, a que este possa intervir para obter a reposição da ordem jurídica violada em consequência de actuações ilegais ou reprováveis da Administração Pública.

Altravés de encontros periódicos com todos os órgãos de comunicação social, o Alto Comissário tem procurado consciencializá-los do importante papel pedagógico que podem ter e na válida colaboração que podem prestar relativamente à acção do Alto Comissariado.

Assim, no ínicio do ano lunar de 1996, o Alto Comissariado teve dois encontros com todos os órgãos de comunicação social, um com os directores e outro com os jornalistas, onde apelou para a colaboração que podem prestar, designadamente na decoberta de casos de corrupção.

Além disso, o Alto Comissário deu duas entrevistas, uma ao jornal Ou Mun e outra à Tribuna de Macau, passando a transcrever-se esta última:

Tribuna de Macau - Que balanço faz do trabalho desenvolvido pelo Alto Comissariado Contra a Corrupção e a llegalidade Administrativa desde que foi nomeado para o cargo?

As finalidades que a lei incumbe ao Alto Comissariado e os objectivos por mim delineados pode-se dizer que têm vindo a ser conseguidos. Como se sabe, e resulta de lei, no fim de cada ano apresentarei aos orgãos de governo próprio do Território - Governador e Assembleia Legislativa - um relatório da acção levada a efeito. Tal

documento será entregue em 31/03/97 e nele se fará o balanço do que foi a actividade do serviço do Alto Comissariado durante o corrente ano. Esse será o momento próprio para se poder avaliar e apreciar todo o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido. No entanto, posso adiantar desde já que, relativamente aos anos anteriores, o resultado é positivo.

TM - O que mudou no Alto Comissariado?

As Instituições e os Organismos assentam em pessoas concretas. Por isso serão sempre o que essas pessoas conseguirem pelo bem comum e a justiça. Naturalmente que há formas de trabalho diferentes, formas de relacionamento distintas. De harmonia com as linhas gerais de actuação que tracei, toda a acção do Alto Comissariado se vem processando tendo em vista assegurar uma dinâmica tão rápida quanto possível junto da Administração e dos particulares, mediante um inisistente apelo a todos e que diz directamente respeito à utilidade social da nossa intervenção.

TM - Como explica agora, passado algum tempo, a saída de alguns dos quadros do ACCGIA?

Tal explicação foi dada oportunamente não só aos elementos que sairam como aos meios de comunicação social. Como se pode ver da Lei Orgânica do A.C.C.C.I.A., a dotação de pessoal do serviço é escassa. Ora, perante tal contingência, e pretendendo eu trabalhar com pessoas que melhor conhecia e com quem tinha estabelecido métodos frutuosos de trabalho, não tinha outra solução que não fosse a reformulação da equipa, independentemente do mérito, que todos reconhecem, a quem tinha trabalhado no Alto Comissariado. Repare-se que o mesmo acontece sempre que ocorrem mudanças nos outros Gabinetes, como por exemplo dos Secretários-Adjuntos.

TM - O ACCCIA dispõe de meios humanos e materiais para responder aos objectivos que estiveram na origem da sua criação? Ou é necessário um reforço?

O ACCCIA foi instalado já lá vão 5 anos. Naturalmente, como de resto acontece nos diversos serviços públicos, na fase inicial prevê-se uma dotação de pessoal que se julga adequada para as necessidades imediatas, mas que depois se vem a revelar insuficiente. O Alto Comissariado tem vindo a crescer e a ser muito procurado e solicitado pelas pessoas. Por isso, a sua estrutura tem que estar devidamente apta a responder, operacionalmente e com eficácia, àquilo que os cidadãos dele reclama, ou seja, a permanente defesa dos seus direitos e interesses e a assegurar a justiça, eficiência e legalidade da administração. Além disso, averigua indícios ou noticias de factos que justifiquem fundadas suspeitas de actos de corrupção ou de fraude, de delitos contra o património público, do exercício abusivo de funções públicas ou de actos lesivos do interesse público. Ora, a assunção destas e das demais funções que a lei põe a seu cargo, tem originado um aumento de processos, cuja resolução consinta a necessidade de mais recursos humanos.

TM - Para cumprir a sua missão o ACCCIA necessita de ver as suas competências alargadas? Porquê?

Quando iniciei funções conhecia perfeitamente a lei estatutária e portanto sabia com o que podia contar. O Alto Comissariado desfruta de um leque alargado de competências para o exercício dos fins que a lei lhe incumbiu. Dificil é exercê-las todas. Cabe dirigir recomendações aos orgãos competentes com vista à correcção de actos administrativos, ilegais ou injustos, ou à melhoria dos serviços da administração; assinalar as deficiências da legislação que verificar, formulando recomendações para a sua interpretação, alteração ou revogação ou sugestões para a elaboração de nova legislação; averiguar a licitude e correcção administrativa de actos que envolvam interesses patrimoniais; denunciar às entidades competentes para o exercício da acção penal e disciplinar os indícios de infracções que apurar; acompanhar o andamento de quaisquer processos nas entidades competentes para o procedimento disciplinar e criminal; proceder a investigações referentes a crimes de corrupção ou de fraude cometidos por titulares de orgãos públicos e seus agentes, etc. Para o exercício dessas competências dispõe de poderes para efectuar, com ou sem aviso prévio, visitas de inspecção a todo e qualquer sector de entidades públicas, examinar documentos, pedir informações, requisitar inquéritos, sindicâncias, diligências, de investigação ou outras. Tenho para mim que o mais importante na àrea da investigação diz respeito à cooperação dos diversos organismos de investigação criminal e da Administração. Se ela existir, como espero que exista, não obstante certos atrasos e defeitos, que têm de um modo geral sido prontamente corrigidos pelas tutelas, por certo que não serão necessários mais poderes, ainda que na àrea específica do âmbito de competência do ACCCIA se admitam alguns ajustes abarcando matérias conexas com a da moralização da vida pública.

TM - O ACCCIA deve ou não ser dividido em dois organismos distintos: uma Provedoria de Justiça e outro de combate à corrupção?

O que acabo de referir responde em parte à sua pergunta. Entendo na verdade que não é necessário ampliar os poderes do A.C.C.C.I.A., transformando-o nomeadamente numa Polícia. A figura, de mérito reconhecido nas sociedades modernas, do Provedor de Justiça, e que assume a qualidade de verdadeiro e actuante defensor público, envolvendo na sua actuação o carácter de uma autêntica Magistratura de persuasão está particularmente apta à defesa do bem jurídico e lealdade ao serviço público que afinal de contas rege tanto as medidas legais contra os defeitos da prática da administração como contra a corrupção, acrescendo que a prevenção das modalidades mais agudas de ilegalidade em que se traduzem as corrupções melhor são prevenidas e remediadas se a atenção do Estado incidir desde logo, e continuamente, sobre os pequenos abusos de autoridade. Repare-se, que o modelo construído em Macau não é nada de original, ao assimilar as duas funções. Muitos dos "Ombudsman" do mundo têm preocupações e poderes relativamente ao fenómeno da corrupção. A nível asiático, vejo com satisfação que o modelo de Macau, pela sua independência e pelos poderes que a lei lhe assinala tem sido apreciado como um modelo a seguir. É aliás por isso que existe actualmente um grande interesse por parte desses países na realização em Macau da 3ª Conferência Asiática dos Ombudsman.

TM - Ou entende que o combate à corrupção deve ser uma tarefa da responsabilidade do Ministério Público?

O combate à corrupção também é uma tarefa dos demais orgãos de investigação criminal e do Ministério Público, que protagoniza até o papel mais vivo no debate dos casos judiciais, batendo-se com a mais ampla autonomia por sentenças que punam com justiça os crimes e pelas medidas de coacção mais ajustadas, segundo a lei do processo, para conseguir-se um julgamento célere e eficaz, mas é antes de tudo uma tarefa de todos os cidadãos que desejam viver numa sociedade orientada pelos princípios do bem, justiça e transparência. No mundo actual todas as sociedades têm necessidade de adoptar e utilizar instrumentos institucionais de detecção e correcção dos desvios do interesse público, em particular da corrupção. Só que tal combate não passa seguramente pela simples descoberta de um caso cuja punição "descanse" os particulares e as autoridades. Há que cuidar efectivamente da moralização da vida pública, da prevenção, tomando ou aconselhando as medidas mais eficazes que desmotivem e provoquem o automático repúdio dos actos ilícitos e, em particular, as atitudes favoráveis à corrupção. Ora, é útil e necessária uma instituição que pesquise o fenómeno da corrupção, estudando-o objectivamente como um facto social, e que previna situações que a facilitam, que aconselhe estratégias de eficaz oposição, nomeadamente medidas legislativas e sobretudo práticas dos dirigentes e da administração em geral que a contrariem, não deixando campo ao demissionismo e contribuindo para um movimento social que no fim de contas visa concretizar um aspecto da maior importância da obra dos direitos humanos. A corrupção dissolve a autoridade, desprotege os pequenos, favorece apenas aqueles que não se preocupam com o bem comum, a lealdade e a solidariedade, é um travão do progresso e o contrário de uma vida social com rosto humano. Daí que uma oposição à corrupção por simples métodos clássicos seja insuficiente, devendo ser enquadrada e fortalecida pela iniciativa informal, de acordo com a Lei, que recolhe do político e do judiciário as melhores metodologias numa síntese de novidade bem de acordo com a complexidade das sociedades contemporâneas. E voltando a uma das perguntas anteriores, entendo ser importante, por isso mesmo, a junção das duas àreas: Provedoria e investigação abrangente da corrupção.

TM - O ACCCIA pode ou não sobreviver depois de 1999?

O ACCCIA sobreviverá depois de 1999, uma vez que consta, como orgão independente, no artº 59º da futura Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau. E a meu ver, as actuais funções, competências e poderes enquadram-se perfeitamente dentro daquela disposição.

TM - A colaboração da população tem aumentado ou continua a existir um certo distanciamento em relação ao ACCCIA? A população continua a optar pelo silêncio e pela cumplicidade ou verifica alterações no seu comportamento?

O Alto Comissariado é uma Instituição ainda jovem, mas cuja eficácia tem vindo, paulatina mas gradualmente, a ganhar maior relevo. A acção desenvolvida nos quase 5 anos da sua existência permite já tirar algumas conclusões. A primeira; é notório que a instituição cada vez mais se enraiza em Macau; tem vindo a crescer em influência à medida que vai sendo cada vez mais reconhecida entre os cidadãos. Mas há sempre que dar tempo ao tempo. A segunda: vai-se verificando mais e maior compreensão por parte da Administração, o que a leva a procurar responder, na generalidade dos casos, pronta e proficuamente aos pedidos de esclarecimento e colaboração que lhe são formulados. A terceira: é o esforço pedagógico no sentido quer da divulgação das competências do organismo quer da tomada dos direitos dos cidadãos nas mãos de todo e qualquer um, exigindo-se o respeito pelo papel da Lei e da Justiça, que é a via mais adequada de transformação das mentalidades e logo da construção de uma vida colectiva mais harmoniosa e que vale a pena ser vivida. Consideramos que hoje o acesso do cidadão à Administração, diálogo entre a Administração e os administrados, é mais fácil. E se isso tem a ver com a dinâmica da própria Administração, esta evolução no sentido de se adaptar às exigências de novas realidades, tambem se deve ao contributo do Alto Comissariado. Mas muito há que fazer. Cada cidadão tem que tomar consciência da defesa e da prática dos seus direitos no modelo de sociedade das liberdades e da dignidade humana, e estar por isso disposto a exigir dos poderes públicos um respeito estrito por si próprios e pelos particulares; cada cidadão tem de ser visto como uma pessoa cujos direitos singularizados não podem ser destruídos por qualquer discriminação ou abuso; cada cidadão tem de ter a consciência cívica suficientemente fortalecida para se dirigir ao Alto Comissariado a fim de obter a reposição da ordem jurídica violentada em consequência de actuações ilegais ou reprováveis da Administração, e para defender os direitos fundamentais da pessoa, que eventualmente sejam afectados ou lesados. A Administração em si mesmo tem também de tomar consciência que é a ela que em primeira linha lhe incumbe auto-corrigir-se e manter sobre si própria uma vigilância eficaz.

TM - Qual é o ponto de situação em relação à localização do ACCCLA?

O ACCCIA é um serviço particularmente especializado. No entanto, é possível dizer-se que, na àrea da corrupção, o processo de localização é praticamente uma realidade, a começar pelo meu Adjunto, Dr. Ho Chio Meng, com categoria equivalente à de Director de Serviços. Na àrea da Provedoria, a acção é a de dar formação adequada a juristas locais, em consciência de que será uma tarefa àrdua atendendo a que a mesma não se esgota na mera tecnicidade, sendo necessária uma dimensão humana e cultural, por parte dos seus intérpretes, mais definida que em outras actividades onde o conceito Homem esteja em jogo.

TM - Como classifica a corrupção existente em macau? O número de decisões judiciais, apesar da actividade do ACCCIA, continua a ser muito reduzido. Porquê?

Não há classificações de corrupção, pelo menos num sentido operativo. O fenómeno existe em todas as sociedades como um mal social, como dissidência perigosa que, pelos factores que estão na sua origem, assume a natureza de um problema cultural. A oposição à corrupção é um objectivo fundamental de que nenhuma sociedade se pode alhear e não se pode barrar-lhe o caminho sem uma avaliação geral das suas causas e implicações, para além dos vários casos concretos que se detectem, e sobretudo sem a criação de um ambiente de moralidade pública.

Por outro lado, há que ter consciência da complexidade do fenómeno, sendo mais importante que atacar os efeitos, atacar as causas da corrupção. O que aliás estamos a fazer, insistindo junto de cada autoridade para que assuma as responsabilidades do cargo, com zelo e rigor, no ideal do bem comum, da transparência, da ajuda de todos mas com atenção maior aos desprotegidos, estes a quem devem ser consignados não só recursos materiais mas jurídicos e de informação.

O número de condenações por crime de corrupção em Macau não difere das percentagens estatisticamente apuradas noutras sociedades, nomeadamente os números não divergem muito dos de Portugal ou dos outros países latinos. Ultimamente tem havido porém uma amplificação através da imprensa das discussões judiciais acerca de casos de corrupção, quase singulares, mas de qualquer modo pouco numerosos, e ainda não é possível avaliar se essa circunstância contribui ou não para uma melhor contensão do fenómeno, importando avaliar se certa publicidade dos julgamentos não traz, pelo contrário, efeitos perversos, de mimetismo da dissidência encarados os visados como vítimas ou "heróis negativos". Assumo que prefiro fazer lembrar antes as atitudes de oposição à corrupção tidas pelo cidadão comum ou pelo funcionário obscuro, que poderão ter um efeito muito mais exemplar no sentido da moralização da vida pública no fim de contas construida de anónimas atitudes quotidianas, talvez menos mediáticas, mas que dizem muito aos sentimentos mais facilmente reconhecidos nas comunidades.

TM - Os serviços e departamentos da administração colaboram com o ACCCIA? E têm aceite as recomendações que lhe são dirigidas?

Tem de um modo geral existido colaboração entre os serviços públicos e o ACCCIA, quer na resposta às solicitações que lhes são feitas, quer no acolhimento das recomendações. Os eventuais atrasos e defeitos têm sido prontamente corrigidos pelas tutelas e não há razões para crer que não continuem a sé-lo. Por todos os meios procura-se consciencializar as entidades públicas do imperativo dessa colaboração, contribuindo para que através da nossa acção se consiga alcançar maior aperfeiçoamento dos serviços administrativos. Com efeito deverá realçar-se a ideia de que o ACCCIA é o primeiro colaborador da Administração Pública e que apenas lhe cumpre contribuir para o aperfeiçoamento da sua actuação, no sentido duma exemplaridade gratificante não só para os funcionários públicos como para todos os particulares. A grande percentagem das recomendações que efectuei foram acatadas. E repare-se que nenhuma delas foi mera sugestão de boa vontade. São na verdade uma figura prevista na Lei às quais deve ser conferida, quer por quem as emite, quer por quem as recebe, a adequada dignidade institucional. Tento não pulverizar a minha actividade com recomendações de mera intenção; elas são sempre fundamentadas e, por isso, não poderão em caso algum cair na banalidade, mas tenho a preocupação de as orientar num sentido progressivo e de respeito pela dignidade dos cidadãos, factor que julgo estrutural à sobrevivência de uma comunidade multicultural como é Macau.

TM - A colaboração com os tribunais e as entidades policiais tem resultado? Ou é necessário proceder ao reforço da cooperação já existente?

Existe o dever especial de cooperação das entidades de investigação criminal e demais entidades públicas com o ACCCIA. Tento potenciar ao máximo essa colaboração. Este é mesmo um dos objectivos estratégicos do ACCCIA e que será conseguido quaisquer que sejam as dificuldades e resistências. Sei que neste domínio tenho o apoio unânime dos orgãos de governo de Macau. E seria defraudar a esperança numa sociedade justa e harmoniosa não fazer o impossível para que a cooperação no sentido de uma legalidade concretizada, mesmo perante as mais insignificantes pretensões, e no sentido de uma vida comum livre da corrupção, dê frutos e se estabeleça solidamente. Quem não compreender e por qualquer modo não aceitar este projecto cairá decerto na reprovação pública e será marginalizado neste momento histórico da transição, tão único quanto acrescenta dignidade a quem se bate por um mundo melhor.

TM - Isso representa que o número de casos de denúncias aumentou significativamente?

Os dados estatísticos de que disponho neste momento indicam um aumento de 32% relativamente ao ano transacto. Mas isso, pode não significar um aumento de casos de corrupção ou de ilegalidade administrativa. É perfeitamente normal e até esperado que a procura da instituição seja tanto maior quanto maior for a confiança nela depositada.

TM - Que medidas concretas de desburocratização apresentou aos serviços?

Uma das competências do ACCCIA é propôr à Assembleia e ao Governador a adopção de medidas legislativas e administrativas tendentes a melhorar o funcionamento dos serviços e o respeito pela legalidade administrativa, designadamente no sentido da eliminação dos factores que facilitem a corrupção e práticas ilicitas ou eticamente reprováveis. Temos consciência que o modelo de administração simplificada e desburocratizada é um objectivo prioritário da modernização administrativa. Mas tal trabalho não só obedece a parâmetros e critérios definidos pela própria Administração como exige uma íntima colaboração entre os diversos serviços públicos. Daí que, em 1991 (Despacho nº 106/GM/91), o Governo tenha incumbido aos Serviços de Administração e Função Pública a tarefa de simplificar os procedimentos e formalidades, propondo e divulgando medidas de desburocratização. O Alto Comissariado actua em relação a casos concretos, por iniciativa própria ou na sequência de queixas individuais. Nestes casos, ao verificar anomalias de carácter burocrático-administrativo chama a atenção para elas, propondo a sua correcção. Intervenções desta natureza verificaram-se já em inúmeros casos, mesmo independentemente da instauração de qualquer processo, por vezes através de um simples contacto telefônico com os serviços em causa. As medidas concretas fazem parte das recomendações que tenho formulado à Administração e que irão constar do próximo relatório de actividades. A título de exemplo, posso referir que aínda recentemente propuz medidas relativas à demora na resposta ou na decisão das protensões formuladas pelos particulares e sobre a recusa verbal de requerimentos ou outros escritos dirigidos à Administração.

TM - Macau é uma terra tendencialmente corrupta ou existe apenas a pequena corrupção? Quando vamos ter os primeiros casos de corrupção em Tribunal?

A opinião celebrizada pelo cinema de uma Macau "terra mais corrupta do mundo", não tem nada de rigoroso e advém de uma séria confusão de opinão pública que no dia-a-dia não adquiriu a distinção entre o que é corrupção do ponto de vista criminal ou criminológico e o que são as actividades entre as quais se verifica a prática de outros tipos de crimes e a existência de atitudes mais ou menos reprováveis para o senso da moralidade comum, ligadas, por exemplo, à prática dos jogos de fortuna e azar. Corrupção para o sistema legal de Macau é apenas um determinado tipo de ilícito que diz respeito ao funcionamento incorrecto da Administração Pública. Se virmos as coisas deste ponto de vista restritivo não pode dizer-se, de modo nenhum, que Macau seja uma terra tendencialmente corrupta, mas tambem não há apenas pequena corrupção, se isso tem qualquer sentido, porque afinal é tão reprovável auferir pequenos como grandes benefícios com o mercadejar dos cargos oficiais. As preocupações dos residentes, traduzidas em denúncias e queixas, e os debates dos casos concretos em Tribunal, apontam-nos, como já se referiu, para uma situação da corrupção em Macau muito semelhante à de qualquer sociedade com características homólogas.

TM - Da experiência que tem no Território considera que os casos de corrupção são isolados ou há grupos organizados? É possível chegar aos seus líderes e desmantelar as suas organizações?

Não há, no sentido mais preciso que apontei na resposta anterior sinais de uma corrupção sistémica, que tenha tomado conta dos destinos da cidade. Mas se a corrupção tomar formas de organizações informais, mais ou menos complexas, é sempre possível descobrir os líderes e desmantelar os grupos se os cidadãos tomarem com energia e firmeza o encargo de dizer não à vida indigna do Estado, que a permanecer os tornará submissos e presos nas teias da espécie de prisão em que a terra onde vivem se tornará inevitavelmente.

ANEXO I

RECOMENDAÇÕES E SUGESTÕES

Proc. nº 226/96

Sua Excelência o Governador de Macau

Foi instruído o processo e elaborado o Parecer fotocopiado em anexo, do qual se retiram as seguintes conclusões:

- b) Por despacho de 24.AGO.96 da Chefe do Departamento de Contabilidade Pública da Direcção dos Serviços de Finanças foi aquele requerimento indeferido em relação à sua cônjuge, por esta auferir rendimento superior ao fixado nos Despachos 235/85 e 120/85, de 12 de Novembro e 19 de Junho, do Governador de Macau;
- c) Porém, perante a revogação expressa dos Decretos-Leis n°s 26/85/M, de 30 de Março e 86/84/M, de 11 de Agosto, pelo ETAPM, é de entender que o Despacho n° 235/85, de 12 de Novembro, e o Despacho n° 120/85, de 19 de Junho, se encontram tacitamente revogados;
- d) Actualmente, a legislação própria dos militares nesta matéria resume-se aos seguintes diplomas: o Decreto-Lei n° 345/77, de 20 de Agosto, na redacção dada pelo Decreto-Lei n° 431/79, de 27 de Outubro, e pelo Decreto-Lei 405/83, de 18 de Novembro; o Despacho Normativo n° 351/80, de 23 de Outubro de 1980 do CEMGFA; o Despacho do Governador de Macau n° 12/81, de 20 de Fevereiro, mandando aplicar aos militares o Despacho de 24.NOV.80, com a redacção dada pelo Despacho de 23.AGO.85 ambos do CEMGFA; o Despacho Normativo n° 84/82, de 7 de Maio, também do CEMGFA; o Despacho n° 119/GM/89, de 19 de Outubro; o Decreto-Lei n° 56/90/M, de 17 de Setembro; e o Decreto-Lei n° 21/96/M, de 22 de Abril;
- e) O artigo 8° do supra Decreto-Lei n° 345/77 contempla dois universos de militares em comissão normal em Macau: a) os militares radicados em Macau por razões familiares; e, b) os restantes militares; os primeiros passaram a equiparar-se, para efeitos de licença por conta do Território, aos restantes trabalhadores de Macau e, deste modo, abrangidos pelos conceitos, lato sensu, de funcionário e agente da Administração de Macau.;
- f) Deste modo, o direito ao transporte por motivo de licença especial dos militares radicados em Macau rege-se pelo disposto no ETAPM; e o direito ao transporte dos militares não radicados consta do disposto no nº 17 do Despacho de 24.NOV.80 na redacção dada pelo Despacho de 23.AGO.85 ambos do CEMGFA, é extensível ao cónjuge;

- g) A extensão do direito ao transporte ao cônjuge, em consequência da revogação tácita dos referidos Despachos n°s. 235/85 e 120/85, deixou de sofrer quaisquer restrições, designadamente a constante do limite estabelecido no art° 8° do ETAPM, quanto ao rendimento anual dos cônjuges;
- i) Pelo que, o despacho de 24.AGO.96 da Chefe do Departamento de Contabilidade Pública da Direcção dos Serviços de Finanças que, ao abrigo dos Despachos 235/85 e 120/85, de 12 de Novembro e 19 de Junho, negou o direito ao transporte da cônjuge do requerente, é inválido, por estar em desconformidade com o disposto no nº 17 do Despacho de 24.NOV.80 na redacção dada pelo Despacho de 23.AGO.85 ambos do CEMGFA, e, por isso, deverá ser revogado com a consequente restituição ao requerente do montante devido com a viagem da sua esposa;
- j) Por último, para que a interpretação destas normas não suscite quaisquer dúvidas quanto ao âmbito do pessoal militar nelas abrangido, deverá proceder-se a uma actaração normativa sobre a aplicação do citado nº 17 do Despacho de 24.NOV.80 na redaçção dada pelo Despacho de 23.AGO.85 ambos do CEMGFA mandados aplicar pelo Despacho do Governador de Macau nº 12/81, de 20 de Fevereiro, não publicado em Boletim Oficial, sobre o transporte por conta do Território.

Pelo referido, e nos termos dos artigos 3º e 4º, alínea o), da Lei nº 11/90M, de 10 de Setembro, sugiro a Vossa Excelência, caso algum mérito encontre na recomendação, a adopção da medida legislativa referida na alínea j) das conclusões acima.

ACCCIA, em Macau, aos 18 de Dezembro de 1996

Proc. nº 42/96

Exmos. Senhores

Secretário-Adjunto para a Administração, Educação e Juventude

Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento

Secretário-Adjunto para a Comunicação, Turismo e Cultura

Secretário-Adjunto para a Coordenação Económica

Secretário-Adjunto para a Justiça

Secretário-Adjunto para a Segurança

Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas

Por iniciativa própria deste Alto Comissariado foi iniciado um processo tendente à verificação da regularidade e uniformidade da cobrança das quantias devidas pela emissão de certidões, certificados, declarações e autenticações de documentos pelos Serviços Públicos do Território.

Oficiou-se a diversos Serviços Públicos no sentido de informar este organismo sobre o modo como estão a proceder ao cálculo do custo das certidões (de teor, narrativas ou por fotocópia).

Perante informações prestadas verificou-se que não existe uniformidade entre os vários Serviços, quer quanto à aplicação das normas que regulam esta matéria, quer quanto à sua interpretação.

Assim, e no que se refere ao primeiro aspecto, verificam-se as seguintes divergências: uns Serviços aplicam apenas a Tabela de Emolumentos do Notariado, constante do Dec.-Lei nº 116/85/M, de 31/12; outros aplicam essa Tabela, acrescida do imposto de selo constante da Tabela anexa ap Dec.-Lei nº 17/88/M de 27/6; e há ainda quem aplique este diploma simultaneamente com o Diploma Legislativo nº 1:266 de 31/1/53.

E quanto à forma de interpretar as normas daqueles diplomas, sobretudo o relativo ao imposto de justiça, ocorre o seguinte: uns cobram \$5,00 patacas por folha e \$5,10,00 patacas por cada folha a mais; outros cobram 20 patacas (acrescidas de 5 patacas por cada lauda) e 15 patacas do selo de verba; outros 15 patacas por certidão, acrescida de 5 pacatas por cada meia folha, valores cobrados em selos fiscais; há Serviços que pelas certidões de tempo e qualidade de serviço cobram 15 patacas pela primeira folha, 5 patacas, por cada folha a mais e 10 patacas, a título de emolumentos e pelas certidões em geral levam 15 patacas, pela primeira folha, 5 patacas, por cada folha a mais, e 2 patacas, por emolumentos; e outros ainda consideram cada folha da certidão um documento.

- a) Antes da entrada em vigor do Código de Procedimento Administrativo (CPA), as importâncias devidas pela passagem de certidões estavam previstas no nº 3 do artigo 40º do Dec.-Lei nº 23/85/M de 23/3, em face do qual, a certidão era passada em papel selado e, por remissão para o artigo 16º do Dec.-Lei nº 166/85/M de 31/12, a título de emolumentos, por cada certidão (de teor, narrativa ou por fotocópia) era devida a quantia de 20 patacas, acrescidas de 5 pacatas por cada lauda;
- b) A Lei nº 17/88/M de 27/6, que aprovou um novo Regulamento de Imposto de Selo, no seu artigo 3º, aboliu o papel selado como forma de pagamento do imposto de selo, mas, na Tabela de Imposto de Selo, anexa ao diploma, continuou a prever-se o imposto de selo pela emissão de certidões;

- c) O Dec.-Lei nº 35/94/M de 18/7, que aprovou o CPA, ao revogar, no seu artigo 4º, o Dec.-Lei nº 23/85/M, de 23/3, provocou uma significativa alteração do regime de taxas e despesas efectuados com a emissão de certidões;
- d) Nos termos do seu artigo 11°, o procedimento administrativo é gratuito, salvo na parte em que leis especiais impuserem o pagamento de taxas ou despesas efectuadas pela Administração; e, pelo artigo 61°, os interessados têm direito a obter certidões ou fotocópias autenticadas dos documentos que integram um procedimento administrativo, mediante o pagamento das importâncias que forem devidas;
- e) Ora, na legislação actual vigente em Macau, a única importância devida pela emissão de certidões é o imposto de selo, que está regulado na Lei nº 17/88/M de 27/6 que aprovou o respectivo Regulamento e a Tabela do Imposto de Selo;
- f) Com a revogação do artigo 40° do Dec.-Lei nº 23/85/M e do Diploma Legislativo nº 1 266, de 31/1/53, este revogado pelo Decreto-Lei nº 71/93/M de 27/12, deixou de existir qualquer norma a prever o pagamento de *emolumentos* pela passagem de certidões;
- g) A taxa de imposto de selo devida pela passagem de certidão procedimental, de teor ou narrativa, é calculado nos termos do artigo 11º da Tabela de Imposto de Selo; e a taxa devida pela emissão de fotocópias autenticadas que substituam aquela certidão é calculada nos termos do artigo 25º da mesma Tabela;
- h) Em ambas os casos, a taxa devida é de 5 patacas por cada meia folha (lauda), acrescida de 10 pacatas por certidão, quer esta seja manuscrita, dactilográfica ou por fotocópia, de teor ou narrativa e, em qualquer destas espécies, integral ou parcial;
- i) Considerando que a prática habitualmente seguida pelos diversos Serviços Públicos não é uniforme, quer porque cobram emolumentos já revogados, quer porque calculam de forma incorrecta o imposto de selo, proponho que se recomende que sejam dadas instruções aos diversos Serviços emissores de certidões, no sentido de liquidarem as respectivas taxas nos termos acima referidos;
- j) E, caso se venha a entender que o acto de passagem de uma certidão deve ser compensado com uma contribuição a pagar pelo requerente, isto é, com emolumentos, proponho que se recomende a elaboração de um diploma legislativo que consagre numa tabela as importâncias a pagar pela emissão desses documentos.

Pelo referido, e nos termos dos artºs 3º, nº 1, al. c) e 4º, al. p), da Lei nº 11/90/M, de 10 de Setembro, recomendo a V. Ex³, caso queira aceitar a recomendação, que sejam emitidas instruções aos diversos Serviços da respectiva tutela no sentido preconizado conforme as conclusões acima.

ACCCIA, em Macau, aos 23 de Maio de 1996

Proc. n° 84/86

Exmos. Senhores
Secretário-Adjunto para a Administração, Educação e Juventude
Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento
Secretário-Adjunto para a Comunicação, Turismo e Cultura
Secretário-Adjunto para a Coordenação Económica
Secretário-Adjunto para a Justiça
Secretário-Adjunto para a Segurança
Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas

Foi apresentada queixa neste Alto Comissariado, invocando o queixoso ter-se deslocado pessoalmente a uma Direcção de Serviços, a fim de entregar um requerimento/informação destinado a um processo pendente, acontecendo que os funcionários que o atenderam se recusaram a receber tal escrito, procedimento este que lhe não parece o mais adequado, pretendendo, por isso, que seja analisado.

Foi instaurado o competente processo, tendo em vista analisar se a Administração pode, e em que condições, recusar verbalmente a junção a um processo, ou a um procedimento administrativo, de determinados escritos, tais como exposições, reclamações, informações, respostas e outras diligências formuladas por particulares.

Deve dizer-se que esta questão surge com grande frequência na Administração Pública de Macau: inúmeras vezes os administrados se deslocam a este Serviço queixando-se que os serviços de atendimento ao público se recusam a dar entrada a requerimentos ou outros escritos, invocando irregularidades, deficiências, imperfeições ou mesmo ilegalidades das pretensões neles formuladas. Na maioria dos casos, pela acção deste organismo, quer através do diálogo com a Administração, quer através do acompanhamento directo do queixoso ao respectivo serviço, o problema tem sido resolvido. Mas outros há que, perante o facto consumado ou pela tradicional cultura burocrática existente, não se conseguem resolver.

- O Parecer elaborado a final, constante da fotocópia em anexo, apresentou as seguintes conclusões, com as quais concordo:
- a) O regime do requerimento inicial previsto nos artigos 73 a 78 do CPA deve estender-se, com as necessárias adaptações, aos demais actos procedimentais dos particulares, tais como exposições, reclamações, respostas, informações, comunicações e outros escritos semelhantes;
- b) As normas daqueles artigos não prevêm e não permitem a recusa verbal do recebimento dos requerimentos e demais escritos procedimentais apresentados pelos particulares; é que os actos da administração praticados no âmbito de um

- procedimento ou que visem um procedimento têm que ser tomados por escrito ou reduzidos a escrito;
- c) Por isso, a decisão de rejeição liminar ou de não apreciação do requerimento ou de outro escrito procedimental tem que ser uma decisão formal, expressa, que equivale à emissão de um acto administrativo passível de impugnação, e como tal tem que ser tomada pela entidade que dentro do serviço tem o poder de praticar actos administrativos com aquele efeito;
- d) Os funcionários ou agentes das secretarias, serviços de recepção, expediente ou apoio que não tenham o poder de rejeitar liminarmente requerimentos ou escritos semelhantes, quando identifiquem que os mesmos padecem de deficiências, irregularidades ou meras imperfeições susceptíveis de comprometer a sua apreciação, devem, consoante os casos, tomar as seguites atitudes;
- 1. Regularização ou suprimento oficioso. Tratando-se de simples imperfeição ou de mera irregularidade na formulação do escrito, susceptivel de ser suprida pela Administração, o funcionário deve recebê-los, corrigindo de imediato a deficiência ou informando a entidade competente para os apreciar da necessidade da sua regularização, e, em ambos os casos, lavrar uma cota no escrito, datando-a e rubricando-a;
- 2. Convite para o suprimento imediato de deficiências. Tratando-se de deficiência que possa ser de imediato corrigida ou suprida (v.g. falta de assinatura, falta de indicação do estado civil ou profissão, etc.) deve convidar-se, mesmo na forma oral, o interessado a suprir a deficiência detectada; se o apresentante se recusar a suprir tal deficiência, o funcionário receptor deve, mesmo assim, receber o escrito, exarando nota do convite feito, e submetendo-o de seguida à apreciação do órgão competente para a rejeição liminar;
- 3. Convite para o suprimento de deficiências em prazo certo. Tratando-se de deficiência susceptível de suprimento pelo interessado, mas que não pode ser suprida na data da apresentação (v.g. falta de comprovação da legitimidade do interessado, falta de impresso ou modelo oficial obrigatório), deve dar-se entrada ao escrito, e de seguida submetê-lo à apreciação da entidade competente, devendo esta, consoante os casos, convidar o interessado (com a devida cominação) a formular um novo escrito ou apresentar os esclarecimentos necessários, fixando-lhe para o efeito um determinado prazo;
- 4. Recebimento do escrito para efeitos de rejeição liminar. Se se tratar de um escrito com deficiências graves insusceptíveis de suprimento oficioso ou a convite (v.g. inexistência ou ausência absoluta de fundamentos de facto; falta ou ininteligibilidade do pedido, por obscuridade ou imprecisão; requerimentos ou outros escritos impertinentes ou dilatórios, etc.), o funcionário ou agente do serviço de recepção deve recebê-lo e encaminhá-lo para o órgão competente, a fim de este o apreciar e, se assim entender, emitir o despacho de rejeição liminar;
- e) Quando, no momento da entrega do requerimento ou de outro escrito procedimental, for solicitada verbalmente (ou por escrito) a emissão do recibo de recepção, deve o funcionário receptor passá-lo imediatamente, através do carimbo oficial dos serviços no duplicado ou fotocópia do escrito entregue, mencionando--se o dia, mês e ano da entrega e com a assinatura (ou rubrica) do funcionário ou agente que o recebeu, podendo ser também por recibo próprio;
- f) Quando por razões de sobrecarga de serviço ou outras, o registo de apresentação ou de entrada dos requerimentos ou de outros escritos não for efectuado concomitantemente com a sua apresentação e emissão do respectivo recibo, mas em data posterior, então, o registo deve conter a data em que é efectuada a apresentação do escrito e não a data em que ele é efectivamente realizado.

Pelo referido, e nos termos dos artigos 3º, nº 1, al. c), e 4º, al. p), da Lei nº 11/90/M, de 10 de Setembro, tendo em vista a efeciência administrativa e a garantia dos interesses ou posições jurídicamente protegidos dos particulares, recomendo a V. Exª, caso queira aceitar a recomendação, a adopção das medidas administrativas propostas nas conclusões acima.

ACCCIA, em Macau, aos 30 de Setembro de 1996

Proc. n° 145/96

Exmos. Senhores
Secretário-Adjunto para a Administração, Educação e Juventude
Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento
Secretário-Adjunto para a Comunicação, Turismo e Cultura
Secretário-Adjunto para a Coordenação Económica
Secretário-Adjunto para a Justiça
Secretário-Adjunto para a Segurança
Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas

Foi apresentada uma queixa neste ACCCIA tendo por objecto a inexistência de versão em língua chinesa da prova escrita num concurso de ingresso para a categoria de técnico auxiliar da Função Pública de Macau, facto que constituí uma ilegalidade face à consagração do estatuto oficial da língua chinesa e uma violação dos princípios da igualdade e da livre concorrência dos candidatos à Função Pública.

- a) Num concurso público de ingresso para técnico auxiliar não foram facultadas aos candidatos de etnia chinesa a versão em lingua chinesa das respectivas provas, pelo que estes ficaram em situação de desvantagem em relação aos candidatos que dominavam a lingua portuguesa violando, assim, o princípio da igualdade do estatuto das linguas portuguesa e chinesa como linguas oficiais do Território;
- b) Por conseguinte, a fim de precaver idênticas irregularidades, sugiro que se de instruções a todos os serviços públicos, incluindo serviços municipalizados, para que em futuros concursos de recrutamento e selecção de pessoal sejam providenciadas as versões portuguesa e chinesa das provas destinadas a avaliar o nível de conhecimentos gerais ou específicos, exigíveis para o exercício de determinada função, nos termos do disposto no artº 61º nº 1 alínea c) do ETAPM;
- c) E, ainda, que sejam dadas instruções aos serviços no sentido de, no procedimento administrativo respeitante aos concursos e em todas as fases do mesmo, se de cumprimento ao princípio da igualdade de estatutos das línguas chinesa e portuguesa como línguas oficiais do Território de Macau, expressamente determinado pelo Governo da República nos termos do disposto no Decreto-Lei nº 455/91 de 31 de Dezembro;
- d) Por último, que se de instruções a todos os serviços no sentido de serem rigorosamente observados os elementos que devem obrigatoriamente constar do aviso de abertura do concurso, nomeadamente se os níveis de conhecimento linguístico para efeitos de ingresso e acesso na Função Pública constituem, ou não, um requisito geral de provimento ou uma condição de preferência em caso de igualdade de circunstâncias e, bem assim da publicação do mesmo em um jornal de expressão chinesa e outro de expressão portuguesa nos termos do disposto nos artigos 10° e ss. e 51° e ss. do ETAPM.

Pelo referido, e nos termos dos artigos 3º, nº 1, al. c), e 4º, alíneas m) e p), da Lei nº 11/90/M, de 10 de Setembro, recomendo a V. Exª, caso queira aceitar a recomendação, a adopção das medidas propostas nas conclusões acima.

ACCCIA, em Macau, aos 8 de Novembro de 1996

Proc. nº 239/96

Exmos. Senhores
Secretário-Adjunto para a Administração, Educação e Juventude
Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento
Secretário-Adjunto para a Comunicação, Turismo e Cultura
Secretário-Adjunto para a Coordenação Económica
Secretário-Adjunto para a Justiça
Secretário-Adjunto para a Segurança
Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas

Perante um número crescente de queixas relativas à demora de alguns órgãos administrativos na resposta ou na decisão de pretensões que lhes são formuladas pelos particulares, foi aberto um processo destinado a averiguar as causas de tal demora e as medidas que poderão ser tomadas para a combater.

Foi instruído o processo e elaborado o Parecer constante da fotocópia em anexo, que apresentou as seguintes conclusões, com as quais concordo:

- a) Ainda que não tenham o dever de decidir, os órgãos administrativos têm sempre o dever de se pronunciar, responder ou tomar uma posição, em tempo oportuno, sobre todos os assuntos da sua competência que lhe sejam apresentados pelos particulares, designadamente petições, queixas, reclamações ou quaisquer outras manifestações inominadas que exprimam matérias sérias merecedoras da sua atenção;
- b) Quando a pretensão seja formulada em vista da defesa de interesses próprios do peticionante e o órgão que recebe o pedido for competente, a Administração fica constituída no dever de decidir, salvo se existir decisão sobre pedido igual tomada há menos de um ano;
- c) Nos procedimentos administrativos abertos por requerimento dos particulares, a Administração deve actuar tendo em vista uma decisão rápida e eficaz, procurando, na medida do possível, afastar do caminho tudo o que seja inútil, impeditivo e dilatório;
- d) Os funcionários a quem está cometido o serviço de emitir informações, pareceres, propostas e outros actos instrutórios devem fazê-lo no prazo de 15 dias, salvo disposição especial, ordens, instruções ou circulares em contrário;
- e) E o órgão com competência decisória deve concluir o procedimento, tomando a respectiva decisão, no prazo de 90 dias, contados da data da entrada do requerimento, salvo se outro prazo resultar da lei ou for imposto por circunstâncias excepcionais;
- f) Existindo circunstâncias excepcionais, e findo o prazo de 90 dias sem que a decisão tenha sido tomada, o órgão responsável pela decisão, no prazo de 10 dias, deve apresentar uma justificação ao imediato superior hierárquico; e este, caso entenda haver razões ponderosas e justificativas da demora, em decisão fundamentada, pode prorrogar o prazo de conclusão do procedimento; neste caso, sugere-se que a prorrogação seja por um ou mais períodos, até ao limite de mais 90 dias;
- g) A fim de a Administração poder facilmente controlar o cumprimento do prazo de 90 dias e de evitar que o procedimento se arraste por tempo indeterminado, sugere-se que cada serviço, se ainda o não tiver feito, crie um sistema, de

preferência informatizado, que proporcione ao órgão decisor ou ao órgão máximo do serviço, averiguar diariamente quantos requerimentos entrados estão por decidir, quanto tempo falta para terminar o prazo de decisão e se tal prazo já se encontra ultrapassado.

Pelo referido, e nos termos dos artigos 3º, nº 1, al. c), e 4º, al. p), da Lei nº 11/90/M, de 10 de Setembro, tendo em vista a efeciência administrativa e a garantia dos interesses ou posições juridicamente protegidos dos particulares, recomendo a V. Exª, Gaso queira aceitar a recomendação, a adopção das medidas propostas nas conclusões acima.

ACCCIA, em Macau, aos 20 de Novembro de 1996

Proc. nº 158/95

Exmos. Senhores Secretário-Adjunto para a Administração, Educação e Juventude Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento

......, professora do quadro da Direcção dos Serviços de Educação, apresentou queixa tendo por objecto a eventual ilegalidade dos despachos do Administrador do Fundo de Pensões de 16/8/95 e 29/8/95 e da deliberação do Conselho de Administração do Fundo de Pensões de 26/10/95, que tiveram por conteúdo o indeferimento do pedido de cessação dos descontos para aposentação e sobrevivência relativos ao período de 1/9/90 a 14/7/91.

- a) Em 3/11/82, a queixosa foi contratada como assalariada eventual para exercer as funções de professora eventual do 10° Grupo B do Ensino Secundário, situação em que se manteve até 31/8/90; entre 1/9/90 e 14/7/91 prestou serviço como contratada além do quadro; e desde 14/7/91 até à actualidade tem prestado serviço como professora dos quadros da DSEJ;
- b) Após requerer e ter sido autorizada a efectuar os descontos para a aposentação e sobrevivência, a DSEJ, em 30/11/84, sem que a queixosa o tivesse requerido e por erro dos respectivos serviços, deixou de proceder aos descontos das respectivas quotas;
- c) O acto de cessação dos descontos para aposentação está em desconformidade com a lei então vigente - a Lei nº 7/81/M de 7/7 - que atribuía aos assalariados eventuais o direito a aposentação, desde que declarassem expressamente que desejavam fazer os descontos para a compensação de aposentação;
- d) Além disso, os serviços administrativos informaram erradamente a queixosa de que a lei não permitia que os descontos fossem efectuados;
- e) Para efeito de optar pelas soluções alternativas à integração nos quadros da República, a queixosa requereu a regularização dos descontos relativos ao período de 2/12/84 a 14/7/91;
- f) Mas, por despacho de 16/5/95, o requerimento foi indeferido relativamente ao periodo de 2/12/84 a 1/9/90, com fundamento em que não existe base legal e relativamente ao período de 1/9/90 a 14/7/91 foi ordenada a constituição dos débitos para a compensação de aposentação e sobrevivência;
- g) A inexistência de uma norma que expressamente preveja a regularização dos descontos por tempo de serviço a que seja inerente o direito de aposentação não significa, porém, que tal direito não deva ser atribuído com base nos princípios gerais que vinculam a actividade administrativa;
- h) Assim, o princípio geral de direito, de que ninguém deve ser prejudicado por falta ou irregularidade que não lhe sejam imputáveis e o princípio da boa-fé, segundo o qual, no exercício da actividade administrativa, a Administração Pública e os particulares devem agir com correcção, probidade e a consciência ou convicção de se ter um comportamento conforme o direito, impõem uma solução diferente;
- i) Afronta directamente a boa-fé e o principio de que ninguém pode ser penalizado em consequência de falta ou irregularidade que lhe não são imputáveis, se a Administração não regularizar os descontos que foram cessados por «erro dos serviços» respectivos;
- j) Para evitar que em casos como este a Administração extraia dos actos irregulares ou ilegais por si praticados efeitos perniciosos para quem tem tempo de serviço a que seja inerente o direito a aposentação, julga-se ser necessário que o legislador retome as soluções normativas que nesta matéria vigoraram até 1985, designadamente a feitura de uma norma, a integrar no ETAPM, que preveja a possibilidade de regularização de quotas por tempo de serviço em relação no qual estas não foram oportunamente pagas por falta não imputável ao subscritor;
- k) Como não foi admitida a regularização das quotas em dívida relativamente ao período de 1/12/84 a 31/8/90, a queixosa deixou de ter qualquer interesse na regularização das quotas relativamente ao período de 1/9/90 a 14/7/91 e, por isso, requereu a cessação imediata desses descontos;
- Porém, através dos despachos do Administrador do Fundo de Pensões de 16/8/95 e 29/8/95 e da deliberação do Conselho de Administração do Fundo de Pensões de 26/10/95, tal pedido foi indeferido com o fundamento de que no acto de assinatura do contrato além do quadro não existiu declaração expressa da vontade de não descontar para o regime de aposentação e sobrevivência;

- m) Porém, o sentido e alcance do artigo 259º do ETAPM, quer na sua primitiva redacção quer na actual, é o de fazer depender da vontade do interessado a contagem do tempo de serviço prestado no regime de contrato além do quadro e no regime de comissão de serviço que não disponha de lugar de origem;
- n) Assim, mesmo na ausência de declaração expressa no acto de assinatura do contrato além quadro ou da posse, a lei não impede que a qualquer momento o interessado declare expressamente que renuncia à contagem do tempo de serviço prestado naquelas situações;
- o) Por isso, os actos de indeferimento do pedido de cessão de descontos relativamente ao período de 1/9/90 a 14/7/91 contrariam a interpretação que deve ser dada ao artigo 259° do ETAPM, mesmo na sua primitiva redacção, e como tal devem ser alterados por outro que ordene a restituição à queixosa dos descontos que entretanto foram efectuados relativamente àquele período;

Pelo referido, e nos termos dos artigos 3°, n° 1°, alínea c) e 4°, alíneas m) e o) da Lei n° 11/90/M, de 10 de Setembro, recomendo a V. Ex², caso queira aceitar a recomendação, a adopção da medida administrativa constante da alínea j) das conclusões acima.

ACCCIA, em Macau, aos 4 de Julho de 1996

Proc. nº 81/96

Exmo. Senhor Secretário-Adjunto para a Administração, Educação e Juventude

......, funcionário dos Serviços de Administração e Função Pública de Macau, apresentou queixa no ACCCLA relativa ao atraso na publicação da lista classificativa dos concorrentes do concurso comum de ingresso para técnico superior de 2ª classe 1º escalão do quadro da Direcção dos Serviços de Saúde, aberto por aviso publicado no Boletim Oficial nº 35, II Série, de 30 de Agosto de 1995, o que considera irregular por não terem sido observados os prazos estipulados no ETAPM, facto este que redundou em seu prejuízo dado ter desistido de um outro concurso por ter fundadas expectativas na sua aprovação, em virtude de ter conhecimento de que era o único candidato com formação na área de Direito, sendo esta uma das áreas enunciadas no concurso.

Foi instruído o processo e elaborado o Parecer constante da fotocópia em anexo, que apresentou as seguintes conclusões, com as quais concordo:

- a) Por aviso datado de 30.08.95 publicado no Boletim Oficial nº 35 II Série, da mesma data, foi aberto o concurso comum de ingresso para o preenchimento de duas vagas de técnico superior de 2º classe, 1º escalão da carreira de técnico superior do quadro da DSS; a lista provisória publicada inicialmente no Boletim Oficial nº 40, II Série, de 4 de Outubro de 1995, foi rectificada sem que tivesse quaisquer deficiencias a rectificar, o que provocou uma mora desnecessária no processo de recrutamento, e levou a que a lista definitiva só fosse publicada em 20 de Dezembro de 1995;
- b) Ainda que houvesse necessidade de rectificar a lista provisória o prazo para o fazer terminaria em 16 de Outubro de 1995 pelo que, além de inútil e extemporâneo, foi absolutamente desconforme ao principio da desburocratização e da eficiência plasmado no artº 10º do Código do Procedimento Administrativo, ademais tendo favorecido o surgimento de incómodos sentimentos de intransparência nos candidatos;
- c) Apesar das provas escritas se terem realizado em 5 de Janeiro de 1996, não se justifica que o júri tenha demorado mais de dois meses para as corrigir, facto este que, a acrescer à prova da entrevista, levou a que a deliberação da classificação final tenha ocorrido em 21 de Março, tendo vindo a lista classificativa final a ser publicada um mês depois, i.e., em 24 de Abril de 1996 (cfr. Boletim Oficial nº 17, II Série, de 24 de Abril de 1996);
- d) De entre a abertura do concurso e a publicação da lista classificativa final decorreram cerca de oito meses, prazo este que ultrapassa largamente os prazos previstos no processo de recrutamento comprometendo seriamente os princípios da celeridade e, consequentemente, da eficiência da Administração plasmados no Código do Procedimento Administrativo (cfr. 10°);
- e) O despacho do Director dos Serviços de Saúde de 30 de Abril de 1996 exarado no requerimento do queixoso, datado de 26 de Abril de 1996, que negou as fotocópias das Actas do júri a fim de recorrer contenciosamente da lista classificativa porque segundo o "...preceituado do artº 55º nº 3 do ETAPM devem ser fornecidas as fotocópias e os documentos requeridos, mas, só na parte que diz respeito ao requerente; qualquer prestação da informação que envolva outra parte que não o interessado, é ilegal, não (podendo) ser prestadas informações que possam comprometer os direitos de outras pessoas", embora motivada num esforço de intepretação da lei, viola na verdade o direito de informação constitucionalmente consagrado como um direito fundamental e, concludentemente, é nulo nos termos e para os efeitos do disposto na alínea d) do nº 2 do artº 114º do Código do Procedimento Administrativo;
- f) Por conseguinte, a fim de ser reposta a legalidade, sugiro que se recomende ao Exmo. Senhor Director dos Serviços de Saúde, que sejam passadas cópias das Actas do júri ao queixoso, pois o nº 3 do artº 55º do ETAPM viola claramente o nº 2 do artº 268º da C.R.P. O direito à informação dos cidadãos enquanto administrados é um direito fundamental, de natureza análoga e idêntico conteúdo semântico aos Direitos, Liberdades e Garantias, cuja restrição está sujeita ao disposto no artº 18º da mesma lei fundamental.
- g) E, ainda, que sejam dadas instruções aos serviços no sentido de, no procedimento administrativo respeitante aos concursos, sejam cumpridos os prazos legais

- estipulados no mesmo ETAPM, sob pena de violação dos princípios da celeridade e da eficiência da Administração plasmados no Código do Procedimento Administrativo (cfr. 10°);
- h) Por último, que numa futura revisão legislativa do ETAPM seja revogada a norma constante do nº 3 do artº 55º por ser contrária à Constituição pois em dois casos de duas normas textualmente idênticos já foi declarada a sua inconstitucionalidade com força obrigatória geral pelo Tribunal Constitucional (cfr. Acórdãos do T.C. nºs. 394/93 in D.R. I Série-A de 29.09.93 e 527/96 in D.R. I Série-A de 14.05.96) e, por conseguinte, violar o direito de informação consagrado constitucionalmente, cuja dupla dimensão abrange por um lado, o direito subjectivo dos administrados conhecerem as decisões da Administração que lhes dizem respeito e, por outro, o direito à transparência documental através do acesso aos documentos detidos pela Administração.

A garantia constitucional do recurso contencioso bem como a garantia do acesso à justiça administrativa para tutela dos seus direitos (cfr. nº 4 e nº 5 do mesmo art' 268º da C.R.P.) não pode ser coarctada pela limitação do acesso às actas do júri operada pelo citado nº 3 do artº 55º do ETAPM.

Pelo referido, e nos termos da alínea m) do artigo 4º da Lei nº 11/90/M, de 10 de Setembro, sugiro Ex², caso queira aceitar a recomendação, a adopção da medida legislativa preconizada na alínea h) das conclusões acima.

ACCCIA, em Macau, aos 26 de Agosto de 1996.

Proc. nº 76/96

Evmo Senhor

Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento

....., contribuinte nº, com domicilio na, Macau, apresentou queixa no ACCCIA tendo por objecto o procedimento irregular destinado à cobrança do imposto complementar de rendimento referente ao ano de 1994, na sequência do qual lhe foram aplicados juros de mora por atraso no pagamento que não lhe é imputável.

- a) Nos termos dos artigos 57° e 58° da Lei n° 21/78/M de 9/9 (RICR) o imposto complementar é pago em duas prestações iguais, venciveis, respectivamente, em Setembro e Novembro de cada ano, e até ao dia 25 de Agosto deve a Administração remeter aos contribuintes um aviso de cobrança voluntária, conforme modelo M/7:
- b) Com o envio do modelo M/7 ao contribuinte, o procedimento tributário entra na fase da cobrança à boca do cofre, que é a que corresponde ao pagamento voluntário do imposto no período legalmente previsto sem aplicação de juros de mora ou outra sanção;
- c) Em face da actual lei fiscal não tem que existir dois avisos de cobrança do imposto complementar de rendimento; a lei só prevê um único aviso, que comunica ao contribuinte o vencimento de cada uma das prestações;
- d) O aviso de cobrança, apesar de obrigatório, destina-se somente a chamar a atenção do contribuinte para a necessidade de cumprir a obrigação tributária no prazo pré-estabelecido na lei; pelo que a falta ou irregularidade da expedição do aviso não tem por efeito desobrigar o contribuinte do pagamento do imposto;
- e) Se o imposto não for pago no prazo de cobrança virtual, o procedimento entra na fase da cobrança com juros de mora, concedendo a lei uma moratória de 60 dias para a sua liquidação, acrescido de juros de mora e de 3% de dividas; cinco dias antes do termo do prazo de 60 dias, a Administração deve remeter ao contribuinte um segundo aviso para pagamento do imposto acrescido daquelas importâncias;
- f) Em consequência da informatização dos serviços, a DSF deixou de utilizar o modelo M/7 e substituiu-o pelo modelo M/6, deixando este de ter a função prevista na lei e passando a servir de aviso de cobrança;
- g) São emitidos dois avisos conforme o modelo M/6, sendo um remetido ao contribuinte até 25 de Agosto para pagamento da primeira prestação e outro ficando na posse da Recebedoria da Fazenda; o pagamento da primeira prestação é feito mediante apresentação do modelo M/6, sendo devolvido ao contribuinte o documento A desse modelo, que servirá de comprovativo do pagamento efectuado; o pagamento da segunda prestação é feito mediante a exibição na Recebedoria do documento A do aviso de cobrança remetido ao contribuinte para pagamento da primeira prestação; no acto deste pagamento é entregue ao contribuinte o documento A do modelo M/6 que havia ficado na posse da Recebedoria:
- h) Nos termos do nº 2 do artigo 90º do RICR a actualização ou a substituição dos modelos será determinada por despacho do Governador, sob proposta do chefe dos Serviços de Finanças;
- i) Mas a substituição do modelo M/7 pelo modelo M/6 não assentou em qualquer acto jurídico da entidade competente, trantando-se apenas de uma mera operação material levada a efeito pelos serviços da DSF; a ausência de acto autorizativo da substituição do modelo M/7 tem necessariamente como consequência a inaptidão jurídica do novo modelo para cumprir a função que a lei lhe destina;

- j) Além disso, não existe total correspondência entre o conteúdo do aviso de cobrança utilizado (o modelo M/6) e o previsto na lei (o modelo M/7); ao contrário deste, aquele está estruturado para informar o montante e a data de pagamento de uma só prestação; o seu conteúdo dá a entender a um contribuinte normal ou razoável que há-de ser remetido outro aviso relativamente à segunda prestação;
- k) Para que que seja assegurado ao contribuinte o pleno conhecimento do dia da abertura do cofre para pagamento da segunda prestação, impõe-se que a Administração fiscal lhe envie novo aviso, conforme modelo M/6; dessa forma se evita que, em face do modelo M/6 para cobrança da primeira prestação, o contribuinte seja levado a pensar erradamente que lhe irá ser remetido outro aviso relativamente à segunda prestação;
- 1) E impõe-se também que a DSF regularize imediatamente a situação dos modelos, submetendo à aprovação da entidade competente a substituição do modelo M/7pelo M/6:
- m)Existe uma discrepância entre o procedimento tributário previsto na lei para a fase da cobrança e a prática administrativa que está a ser seguida; para garantir a tranparência da actividade administrativa e assegurar os interesses dos contribuintes impõe-se adequar o procedimento legal ao efectivamente seguido; por isso, devem ser revistos os artigos 56°, 57° e 58° do RICR;
- n) Não tendo sido enviado ao contribuinte queixoso o aviso de cobrança conforme o modelo legal, nem tendo havido acto autorizativo da substituição desse modelo por outro, não se iniciou o prazo de pagamento do imposto; por isso, a falta de liquidação da segunda prestação no prazo legal não pode ser imputada ao contribuinte e consequentemente não há mora no cumprimento da prestação tributária:
- o) Não tendo decorrido o prazo de cobrança com juros de mora não é de aplicar o artigo 59° do RICR, isto é, não é devido o pagamento adicional de juros de mora acrescido do valor de 3% de dívida calculado em função do imposto em dívida; por isso, a quantia que o contribuinte pagou a esse título deve ser restituída;

Pelo referido, e nos termos da alinea o) do artigo 4° da Lei n° 11/90/M, de 10 de Setembro, sugiro a V. Exª, caso queira aceitar a recomendação, a adopção da medida legislativa referida na alínea m) das conclusões acima.

ACCCIA, em Macau, aos 22 de Agosto de 1996

Proc. nº 32/95

Exmo. Senhor Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento

Uma notícia publicada no diário "Macau Hoje", de 23 de Março de 1995, relatava que a Direcção dos Serviços de Finanças iria leiloar, sem ter procedido à necessária publicidade em língua portuguesa, quatro ovos de dinossauro por valor muito inferior ao valor de mercado. Questionava-se ainda no referido artigo como era possível um serviço público do Território pretender levar a efeito a venda de objectos, os ovos de dinossauro, que teriam entrado ilegalmente em Macau e são considerados património nacional da República Popular da China.

Em resultado dessa notícia foi instaurado processo e a final elaborado o Parecer constante da fotocópia em anexo, que apresentou as seguintes conclusões, com as quais

- 1) Na sequência da apreensão pela P.M.F. de 4 ovos fossilizados de dinossauro no posto fronteiriço das Portas do Cerco por aqueles artigos não se encontrarem munidos de licença de importação, foi instaurado pela D. S. Economia o respectivo processo que culminou com a aplicação de uma multa ao infractor;
- 2) Decorrido o prazo legal para pagamento da multa sem que o infractor o tenha feito, nos termos legais os artigos foram declarados perdidos a favor do Território, tendo sido remetidos à D. S. Finanças para efeito de venda em hasta pública;
- 3) A D.S. Finanças publicitou a hasta no Boletim Oficial de 22 de Março de 1995 e em jornais diários do Território em línguas portuguesa e chinesa, correspondendo o valor base dos ovos para arrematação ao valor que lhes fora atribuido na sequência da peritagem efectuada na D. S. Economia;
- 4) No quadro legal vigente nada há a censurar na actuação dos serviços intervenientes em todo o processo;
- 5) Contudo, a fim de assegurar uma major transparência ao regime jurídico das vendas em hasta pública, afigura-se-nos conveniente a revisão da Portaria nº 3.238, de 3 de Janeiro de 1942, por forma a fixar os meios de publicitação das hastas públicas e os conteúdos dos anúncios;
- 6) Por outro lado e tendo em vista a defesa e preservação do património cultural, seria desejável a adopção de medidas legislativas que condicionem o despacho de autorização de venda em hasta pública de objectos apreendidos e declarados perdidos a favor do Território que aparentem interesse arqueológico, histórico ou artístico, à prévia emissão de parecer obrigatório e vinculativo por parte do Instituto Cultural de Macau ou outra instituição idónea.

Pelo referido, e nos termos das alíneas o) e p) do artigo 4º da Lei nº 11/90/M, de 10 de Setembro, recomendo a V. Ex³, caso queira aceitar a recomendação, a adopção das medidas preconizadas nos n°s 5 e 6 das conclusões acima.

ACCCIA, em Macau, aos 30 de Setembro de 1996

Proc. n° 74/95

Exmo, Senhor

Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento

- agente de 1ª classe aposentado da Polícia Marítima e Fiscal de Macau, solicitou a intervenção do Alto Comissário Contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa, com vista a encontrar-se uma solução justa para um longo diferendo que mantém com a Administração do Território: foi aposentado, servindo de cálculo para a fixação do montante da pensão o vencimento correspondente à letra T, indice 150, quando, segundo defende, pelo menos a partir de certo momento, deveria ter-se tido em conta o vencimento correspondente à letra Q, índice 200, porque, ao solucionar uma questão pendente ao tempo da reforma, a legislação de Macau, uniformizando critérios e corrigindo disparidades, elevou o estatuto remuneratório dos guardas de 1º classe da PMF nesta direcção.
- 2. Todas as pretensões que tem apresentado, ao longo de anos, têm sido sucessiva e reiteradamente indeferidas, com o argumento de não lhe aproveitar o novo regime legal, constante da Lei 24/78/M, de 30 de Dezembro, com vista à revisão da respectiva pensão de aposentação, a qual, com efeito, foi calculada nos termos do artigo 445º do Estatuto do Funcionalismo Ultramarino (diploma vigente à data do desligamento do serviço) com referência ao vencimento base de Esc 2.400500, do grupo T, acolhido no nº 1 do artigo 91º da Lei citada, com a redacção dada pelo D.L. nº 268/70, de 20 de Junho. E "o facto ou acto determinante da aposentação fixa o regime jurídico desta..." (artigo 430°, δ 6° EFU).
- Na verdade, seria de árdua defesa jurídica, sem disposição legal que mande aplicar em benefício dos aposentados a solução corrigida, satisfazer a pretensão de a partir das normas posteriores que vieram elevar a posição remuneratória do posto em que este serviu na Polícia Marítima e Fiscal, aposentado ele em 1972, por limite de idade, e surgindo a lei nova em 1978, sendo certo ainda que beneficiou em aspectos de cálculo do montante da pensão de outros sistemas de actualização.1
- 4. No entanto, à data da aposentação, o problema da disparidade de estatuto remuneratório, que está na base do conflito, já estava identificado, e a lei nova surgiu com o eminente designio de corrigir uma situação injusta, disfuncional, mas sobretudo portadora de desigualdade manifesta : "[devem] ser eliminadas todas as disparidades subsistentes entre o pessoal das várias Forças [de Segurança]".2
- 5. Lê-se numa das peças do processo de aposentação, datada de 2/1/1975: "O problema básico da exposição do requerente e que ultrapassa, segundo parece o caso particular do mesmo, é o respeitante à equiparação de letras de acordo com a hierarquia das Forças Militarizadas entre o pessoal que presta serviço em Macau...problema [que] é particularmente grave no tocante ao pessoal português da PMF....Julga-se que o assunto da equiparação das letras das diversas corporações militarizadas...deverá ser incluido no estudo dos diplomas legais de cada corporação, de modo a conseguir-se uma solução justa e equitativa. Pensa-se que nessa ocasião seria também desejável que se atendesse aos agentes aposentados, pois nenhuma razão...aconselha em contrário. Pelo que antecede, sugera-se que o problema particular do guarda aposentado de 1ª classe da PMF, de estudar o assunto do comando unificado das diversas corporações policiais em Macau...."3
- Com data de 9/1/1975, foi exarado o despacho: "Visto. O assunto, acompanhado desta informação, volta novamente a apreciação de S. Exª. o Governador.
- 7. Porém, não foi contemplada na nova regulamentação legal, posterior em todo o caso à Constituição de 1976, qualquer solução em sede transitória que versasse uma composição de interesses dos aposentados em situação identica à de
- Esta circunstância, na impossibilidade de inclusão do caso no espaço problemático da modificação da situação jurídica de aposentação, entretanto consolidada, faz deslocar a questão para o âmbito das preocupações ressarcitórias por acto legislativo que causa prejuízos aos particulares.
- 9. Aqui, por respeito à directiva constitucional de um tratamento igualitário e equânime dos cidadãos, parace identificar-se um ilicito, um prejuízo, e um nexo causal a partir da matriz daquela omissão legislativa.

V.g. Lei n.º 23/78/M de 23 de Dezembro; Lei n.º 7/81/M de 7 de Julho

² Vd. preâmbulo da Lei n.º 24/78/M de 30 de Dezembro.
³ Da mesma informação consta-se o seguinte "Da consulta do volumoso processo individual do requerente, conclui-se que este funcionário não foi promovido a Subchefe, apesar de ter obtido aprovação do respectivo concurso, merce de um critério de justiça que levanta algumas dúvidas quanto à sua validade

- 10. Ora, segundo o disposto no artigo 22º da CRP, rege a ordem jurídica de Macau o princípio da responsabilização do Estado pelos danos causados aos particulares, sem se excluir que esses possam derivar de acto soberano. E esta orientação teve, aliás, afloramento no D.L. nº 28/91/M, de 23 de Abril, instrumento legal que não é todavia necessário chamar a terreno, discutindo-se se concede ou não ao pretendente alguma modalidade de protecção, dada a aplicabilidade dificat das normas constitucionais sobre direitos, liberdades e garantias do cidadão, capítulo em que aquela disposição da Constituição se inclui na lei fundamental.
- Deste modo, tem pelo menos o direito de ver considerado o caso que propôs ao estudo do ACCCIA, em sede de possível arbitramento de uma justa compensação pelos prejuízos que sofreu e estará a sofrer, por não ter sido considerada a hipótese de solucionar, pela via legislativa que se sabía idónea e bastante, um problema pertinente e identificado na área da proibição constitucional do tratamento desigual dos cidadãos.
- 12. É por isso que se recomenda seja tida em preliminar consideração a pretensão em causa sob este particular ponto de vista, abrindo-se, se for caso disso e tal for tido por conveniente, um processo de negociações adequado³, para o que se remetem a Vossa Excelência, com a presente, cópias das peças processuais mais importantes.

ACCCIA, em Macau, aos 18 de Dezembro de 1996

Proc. nº 123/95

Exmo, Senhor Secretário-Adjunto para a Comunicação, Turismo e Cultura

- .. solicitou intervenção do Alto Comissariado Contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa no sentido de conseguir reparação por despedimento que reputou ilegal.
-, admitido pela entidade tutelar o Instituto Cultural de Macau - mediante contrato individual de trabalho, que lhe conferiu vínculo permanente a partir da terceira renovação.
- Não obstante, por não ter aceitado rescindir tacitamente o concenso escrito, subscrevendo novo acordo com diferentes condições laborais, foi despedido sem indemnização.
- A entidade empregadora pode na verdade celebrar contratos de regime privado para preenchimento de funções no domínio das actividades que lhe estão cometidas por lei.
- Também está sujeita à jurisdição do ACCCLA [art.º 3 n.º 1 alínea c) e n.º 2 alínea g) da Lei n.º 11/90/M de 10 de Setembro].
- 6. E comprova-se, com efeito, que foi despedido nas condições em que alegou, através da notificação n.º 4/95 de 27 de Abril de 1995.
- Na verdade, o contrato de trabalho tinha sido prorrogado em 29.11.92, 29.11.93 e 29.5.94, tornando-se assim não denunciável pelo empregador, por força do art.º 43, n.º 3, alínea d) do DL n.º 24/89/M, salvo mediante indemnização ou ocorrendo justa causa. E não foi alegada nem justa causa, nem concedida indemnização completa,7 sendo certo que o clausulado não obrigada o trabalhador a aceitar quaisquer adendas contratuais
- Ora, na ordem civil vigora o princípio de establidade, e pontualidade do cumprimento, dos contratos, sendo ilegal a alteração unilatral do conteúdo das prestações das partes contratantes, e só relevando para efeito de denúncia como justa causa nomeadamente um incumprimento de sentido forte, nunca uma recusa de clarificação das obrigações assumidas.
- 9. Num Estado de Direito, regendo constitucionalmente o ordenamento jurídico o princípio do ressarcimento (vd. artigo 22.º CRP), não se justifica que a Administração, convencida da produção de danos a particulares por actos ilícitos (tal como terá sido a denúncia não autorizada por lei do contrato) não tome a iniciativa indemnizatória, resguardando-se para o momento dum eventual accionamento através dos Tribunais.
- 10. É por isso que se recomenda, no presente caso, que seja ordenada a abertura de negociações com . , destinadas à obtenção de uma adequada composição do litígio, tendo-se em conta os parâmetros e balizas da lei

ACCCIA, em Macau, aos 18 de Dezembro de 1996

Proc. nº 10/96

Exmo, Senhor Secretário-Adjunto para a Justiça

, ex-funcionário da DSJ, apresentou queixa no ACCCLA pelo facto de ter ministrado um curso de informática aos reclusos do Estabelecimento Prisional de Coloane que lhe foi pago pela remuneração prevista no ETAPM para instrutor-monitor, quando deveria ter sido pago como formador.

Foi instruído o processo e elaborado o Parecer fotocopiado em anexo, que apresentou as seguintes conclusões, com as quais concordo:

- a) O Director do Estabelecimento Prisional de Coloane (EPC), aprovou a realização de um curso de formação e aperfeiçoamento profissional, na área da informática, para ser ministrado a reclusos, sem que previamente fosse solicitada a autorização à entidade com competência para autorizar a correspondente despesa;
- b) A acção de formação foi dada por um funcionário do EPC, em regime de acumulação, sem que previamente fossem definidas a natureza da acção e a remuneração devida ao formador pelo exercício de tal função;
- c) Em consequência de tais omissões, surgiu um litígio entre o formador e a Direcção de Serviços de Justiça (DSJ), pretendo aquele ser pago nos termos do artigo 222 do ETAPM, como formador e não como instrutor ou monitor;
- d) Porém, a remuneração por formação profissional estabelecida no artigo 222 do ETAPM apenas é devida a formadores de cursos, instruções ou reciclagens que têm como destinatários os funcionários ou agentes administrativos;
- e) A remuneração das acções de formação ministradas a reclusos por funcionários, em regime de acumulação, não está regulamentada; se for aconselhável ou conveniente estender o regime do artigo 222 do ETAPM a esta situação, então, atento o princípio da legalidade das remunerações, sugere-se a feitura de um acto normativo que assim o determine;
- f) E a fim de evitar conflitos e dúvidas sobre o montante das remunerações relativas às acções de formação dadas a reclusos, sugere-se que sejam dadas instruções ao EPC para que, quando as organizar, seja elaborado previamente um plano, no qual seja definida a natureza da acção e as condições da sua realização, designadamente se se trata de um curso ou de uma mera instrução, o programa das matérias a ministrar, o tempo de duração, os reclusos abrangidos, os formadores e as condições da sua remuneração e o montante previsível das demais despesas a efectuar; e, de seguida, submeter tal plano à aprovação das entidades com competência para autorizar a correspondente despesa.

Pelo referido, e nos termos do artigo 4º, al. o), da Lei nº 11/90/M, de 10 de Setembro, recomendo a V. Exa, caso queira aceitar a recomendação, a adopção da medida normativa proposta na alinea e) das conclusões acima.

ACCCIA, em Macau, aos 20 de Novembro de 1996

Proc. nº 200/95

Exmo, Senhor

Secretário-Adjunto para a Segurança

Um funcionário da Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau (DSFSM) apresentou queixa no ACCCIA tendo por objecto o atraso na publicação da lista dos concorrentes aos concursos de acesso para 1º é 2º oficiais da carreira administrativa da DSFSM, abertos por avisos publicados no Boletim Oficial nº 39, II Série, de 27 de Setembro de 1995, o que considera irregular por não terem sido observados os prazos estipulados no ETAPM, facto este que se repercute negativamente no seu índice

- a) Nos concursos de acesso para 1º e 2º oficial da carreira administrativa da DSFSM, abertos por avisos publicados no Boletim Oficial nº 39, II Série, de 27 de Setembro de 1995, após ter sido nomeado nessa mesma data, o presidente do júri ausentou-se de férias em 02.OUT.95 só regressando em 13.NOV.95, pelo que o processo de recrutamento e selecção de pessoal esteve paralisado cerca de um mês e meio;
- b) E ainda, por deliberação do júri datada de 14.12.95, foi determinada a publicação da lista definitiva antes de decorrido o prazo para apresentação do recurso dos candidatos, ou seja, em 18 de Dezembro de 1995;
- c) Por conseguinte, a fim de precaver idênticas irregularidades, sugiro que se dê instruções à D.S.F.S.M. para que, nos futuros concursos de recrutamento e selecção de pessoal evite nomear, para fazer parte do júri dos concursos, elementos que não possam estar disponíveis para virem a reunir ou, na impossibilidade, que se utilize o mecanismo da sua substituição previsto no artº 54° do ETAPM;

- d) E, ainda, que sejam dadas instruções aos serviços no sentido de, no procedimento administrativo respeitante aos concursos, serem cumpridos os prazos legais estipulados no mesmo ETAPM, sob pena de vício de forma;
- e) Por último, que o artº 59º do ETAPM seja interpretado no sentido de ser observado o prazo de 10 dias de interposição do recurso, primeiramente, da lista provisória e, posteriormente, da lista definitiva.

Pelo referido, e nos termos do artigo 4º, alínea p), da Lei nº 11/90/M, de 10 de Setembro, recomendo a V. Exª, caso queira aceitar a recomendação, a adopção das medidas preconizadas nas alíneas c), d) e e) das conclusões acima.

ACCCIA, em Macau, aos 30 de Setembro de 1996

Proc. nº 40/96

Exmo. Senhor

Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas

Foi instruído o processo e elaborado o Parecer constante da fotocópia em anexo, que apresentou as seguintes conclusões, com as quais concordo:

- a) Numa acção de recenseamento de residentes em edificações informais, levada a efeito pelo IHM com vista determinar os agregados familiares que estavam interessados na aquisição de habitação económica, um representante de um agregado familiar declarou falsamente que residia numa dessas edificações;
- b) Com base nessas declarações, foi preenchido o Boletim de Inscrição de Promitentes-Compradores e o IHM sancionou e autorizou a empresa concessionária a celebrar o contrato-promessa da fracção de um edificio construído no regime de contrato de desenvolvimento para habitação;
- c) As medidas sancionatórias das falsas declarações, previstas no nº 6 artigo 27º do DL nº 13/93/M de 12/4 e nº 1, alinea f) do artigo 8º do DL nº 26/95/M de 26/7, não contemplam a situação referida, quer porque se referem apenas aos requisitos previstos nos nºs 5, 6 e 7 do artigo 4º, quer porque se reportam apenas até «à data do recebimento da chave» ou «até à data da celebração da escritura de compra e venda»;
- d) As declarações falsas ou inexactas ou quaisquer outros meios fraudulentos relativamente a outros pressupostos determinantes da compra e venda de habitação construída no regime de CDH, designadamente os referidos nos artigo 20° do DL nº 13/93/M, deverão também ser sancionados;
- e) Além disso, as sanções a aplicar, em caso de falsas declarações ou outras irregularidades imputáveis ao adquirente, não se devem reportar apenas à data da entrega da chave ou da celebração do contrato definitivo, antes impõe-se a sua aplicação mesmo quando descobertas após a alienação definitiva do habitação;
- f) Em face dos interesses públicos subjacentes ao CDH e à sua natureza administrativa, também será correcto e justo que a falta de veracidade das declarações emitidas pelo adquirente que tenham constituído motivo determinante da alienação seja cominada com a nulidade do contrato definitivo;
- g) No entanto, a aplicação destas medidas ou de outras que eventualmente contribuam para acautelar a transparência das aquisições de habitações económicas, deverá ser efectuada através da alteração do artigo 27° do DL nº 13/93/M, o que se sugere;
- h) O IHM sancionou e autorizou a celebração do contrato-promessa entre a empresa concessionário (promitente-vendedora) e o particular (promitente-comprador), no pressuposto de que este residia numa edificação informal;
- Assim, tais actos podem ser revogados com fundamento em erro nos pressupostos de facto, o que tem como consequência a revogação ou anulação do contrato--promessa.

Pelo referido, e nos termos do artigo $4^{\rm o}$, als. m) e o), da Lei nº $11/90/{
m M}$, de 10 de Setembro, recomendo a V. Ex^a , caso queira aceitar a recomendação, a adopção das medidas legislativas preconizadas nas als. d) a g) das conclusões acima.

*

Proc. nº 167/96

Exmo. Senhor

Comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública de Macau

......, casada, natural da Coreia, de nacionalidade chinesa, portadora do passaporte nº, emitido pelo Consulado Geral da República Popular da China em Osaka, apresentou queixa neste Alto Comissariado, insurgindo-se contra a notificação que lhe foi efectuada pela P.S.P., em 16 de Julho de 1996, para levar ao seu conhecimento decisão administrativa que recaira sobre pedido de fixação de residência em Macau.

Aduz que a questionada notificação não observou o disposto no artigo 67° do Código do Procedimento Administrativo, e diz ser "pouco crivel que a transcrição do ... despacho seja fiel".

Em resultado, foi instruído o processo e elaborado o Parecer constante da fotocópia em anexo, que apresentou as seguintes conclusões, com as quais concordo:

- A) A notificação dos actos administrativos deve observar os requisitos do art. 67° do Código do Procedimento Administrativo, impondo-se que contenha: 1 o texto integral do acto; 2 a identificação do procedimento administrativo, com indicação da data e do autor do acto; 3 o órgão competente para apreciar a impugnação do acto e o prazo para o efeito; 4 a indicação de o acto ser ou não recorrivel contenciosamente;
- B) A omissão de algum desses elementos provoca a irregularidade da notificação, podendo torná-la inábil para conferir plena eficácia ao acto que se pretende levar ao conhecimento dos interessados;
- C) A notificação efectuada pelo Serviço de Migração do Corpo de Polícia de Segurança Pública à queixosa, referente à decisão que indeferiu o seu pedido para autorização de fixação de residência em Macau, omitiu os elementos elencados em A), sob os n°s 3 e 4;
- D)Tal omissão, ainda não suprida, impede nomeadamente o desencadear do efeito impugnatório, obstando a que a respectiva caducidade opere;
- E) Deve, pois, o Comando do Corpo de Policia de Segurança Pública providenciar pela repetição da notificação, fazendo-o de forma a que todos os elementos previstos no art. 67° do Código do Procedimento Administrativo sejam levados ao conhecimento da interessada;
- F) É desejável que a Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau faça instruír os competentes funcionários e agentes das Forças de Segurança no sentido de observarem escrupulosamente as indicações contidas no art. 67° do Código do Procedimento Administrativo, quanto aos actos de notificação que tenham por finalidade levar ao conhecimento dos interessados a prática de actos administrativos.

Pelo referido, e nos termos do artº 4º, al. m), da Lei nº 11/90/M, de 10 de Setembro, recomendo a V. Exº, caso queira aceitar a recomendação, a adopção da medida administrativa constante da alínea E) acima.

ACCCIA, em Macau, aos 18 de Setembro de 1996

Proc. n° 9/96

Exma. Senhora

Directora dos Servicos de Economia de Macau

Foi instruído o processo e elaborado o relatório de fls. 22 e ss., conforme a fotocópia em anexo, que apresentou as seguintes conclusões, com as quais concordo:

- a) A notificação dos actos administrativos, deve, nos termos do artigo 67° do CPA, conter os seguintes elementos: a) o texto integral do acto; b) a identificação do procedimento administrativo, incluindo a indicação do áutor do acto e a sua data;
 c) o órgão competente para apreciar a impugnação do acto e o prazo para esse efeito; d) e a indicação de o acto ser ou não ser susceptivel de recurso contencioso;
- A notificação do texto integral do acto só existe se ele for reproduzido ipsis bervis no oficio de notificação ou se esse oficio (que deve conter as demais indicações) for remetido juntamente com uma fotocópia oficial do acto;
- c) Nos actos de mera concordância, que se apropriam dos fundamentos de informações, pareceres e propostas anteriores, o dever de notificação só se cumpre se com a notificação do acto forem juntos os elementos de que ele se apropriou;

- d) O mandado de notificação nº 533/95, que notificou o queixoso do acto do despacho punitivo de 30/11/95, da Exma. Directora dos Serviços de Economia, é insuficiente por não conter o «texto integral do acto», designadamente a informação, parecer e proposta que o fundamentam, por não indicar que o recurso hierárquico é necessário, e por não referir a entidade competente para o apreciar;
- e) Por isso, sugere-se que a referida notificação seja repetida, enviando-se ao queixoso as informações, pareceres e propostas que fundamentaram o despacho punitivo de 30/11/95;
- f) Além disso, com vista à protecção dos direitos e interesses legalmente protegidos dos administrados, a assegurar a eficiência da administração pública, e à salvaguarda da transparência administrativa, recomenda-se que sejam emitidas instruções aos funcionários e agentes administrativos do respectivo serviço, no sentido de que os mandados ou oficios de notificação reproduzam ipsis verbis o acto notificado ou sejam acompanhados de fotocópias de todas as informações, pareceres e propostas que o fundamentam.

Pelo referido, e nos termos dos artigos 3", n" 1, al. c), e 4", als. l) e m), da Lei n" 11/90/M, de 10 de Setembro, recomendo a V. Exª, caso queira aceitar a recomendação, que determine se proceda a nova notificação, nos termos referidos na al. e), e que sejam emititidas instruções conforme a al. f) das conclusões.

ACCCIA, em Macau, aos 14 de Fevereiro de 1996

Proc. nº 82/96

Exmo. Senhor Director dos Serviços de Finanças de Maçau

A «Fábrica em Macau, dirigiu, em 29 de, Abril de 1996, a este Alto Comissariado Contra a Corrupção e a llegalidade Administrativa uma queixa onde se insurge contra a deliberação da Comissão de Revisão do Rendimento Colectável do Imposto Complementar atraves da qual foi mantido o valor de MOP 5662,600.00 anteriormente fixado pela Administração Fiscal como rendimento colectável da queixosa para o exercício de 1862, deliberação que reputa inválida, verberando, também, a notificação que lhe foi dirigida para levar ao seu conhecimento a sobredita deliberação, notificação que considera insuficiente.

Foi instruído o processo e elaborado o Parecer constante da fotocopia em anexo que apresentou as seguintes conclusões, com as quais concordo:

- b) Desse acto cabe recurso contencioso de anulação, de harmonia com a norma do art. 80°, n° 2, do Regulamento do Imposto Complementar de Rendimentos;
- c) A Administração Fiscal realizou duas diligências para dar conhecimento do acto ao contribuinte reclamante. Mas, na primeira, omitiu qualquer referência aos meios impugnatórios de que este podia lançar mão, e, na segunda, informou-o de que o acto era passível de reclamação graciosa;
- d) A notificação dos actos administrativos deve observar os requisitos do art. 67° do Código do Procedimento Administrativo, impondo-se que contenha: 1- o texto integral do acto; 2- a identificação do procedimento administrativo, com indicação da data e do autor do acto; 3- o órgão competente para apreciar a impugnação do acto e o prazo para o efeito; 4- a indicação de o acto ser ou não susceptível de recurso contencioso.
- e) A omissão ou erro da Administração quanto ao conteúdo da notificação provoca a irregularidade desta, tornando-a inábil para conferir eficácia ao acto notificando;
- f) Desta forma, o acto de 13 de Janeiro de 1996, da Comissão de Revisão "A" do Imposto Complementar de Rendimentos, que ainda não foi regularmente notificado, carece de eficácia para ser oponível à interessada, aqui queixosa, «Fábrica......»
- g) Deve, pois, a Administração Fiscal providenciar pela repetição da notificação, levando ao conhecimento do contribuinte reclamante que do questionado acto administrativo cabe recurso contencioso de anulação;
- h) Outrossim não será despiciendo que a Administração Fiscal faça instruír os seus funcionários e agentes no sentido de observarem escrupulosamente as indicações contidas no art. 67° do C.P.A., quanto aos actos de notificação destinados a levar ao conhecimento dos interessados a prática de actos administrativos.

Pelo referido, e nos termos do artigo 4° , al. m), da Lei nº 11/90/M, de 10 de Setembro, recomendo a V. Ex° , caso queira aceitar a recomendação, a adopção das medidas administrativas preconizadas nas alíneas acima.

Proc. nº 76/96

Exmo. Senhor Director dos Serviços de Finanças de Macau

- a) Nos termos dos artigos 57° e 58° da Lei n° 21/78/M de 9/9 (RICR) o imposto complementar é pago em duas prestações iguais, vencíveis, respectivamente, em Setembro e Novembro de cada ano, e até ao dia 25 de Agosto deve a Administração remeter aos contribuintes um aviso de cobrança voluntária, conforme modelo M/7;
- b) Com o envio do modelo M/7 ao contribuinte, o procedimento tributário entra na fase da cobrança à boca do cofre, que é a que corresponde ao pagamento voluntário do imposto no período legalmente previsto sem aplicação de juros de mora ou outra sancão;
- c) Em face da actual lei fiscal não tem que existir dois avisos de cobrança do imposto complementar de rendimento; a lei só prevê um único aviso, que comunica ao contribuinte o vencimento de cada uma das prestações;
- d) O aviso de cobrança, apesar de obrigatório, destina-se somente a chamar a atenção do contribuinte para a necessidade de cumprir a obrigação tributária no prazo pré-estabelecido na lei; pelo que a falta ou irregularidade da expedição do aviso não tem por efeito desobrigar o contribuinte do pagamento do imposto;
- e) Se o imposto não for pago no prazo de cobrança virtual, o procedimento entra na fase da cobrança com juros de mora, concedendo a lei uma moratória de 60 dias para a sua liquidação, acrescido de juros de mora e de 3% de dividas; cinco dias antes do termo do prazo de 60 dias, a Administração deve remeter ao contribuinte um segundo aviso para pagamento do imposto acrescido daquelas importâncias;
- f) Em consequência da informatização dos serviços, a DSF deixou de utilizar o modelo M/7 e substituiu-o pelo modelo M/6, deixando este de ter a função prevista na lei e passando a servir de aviso de cobrança;
- g) São emitidos dois avisos conforme o modelo M/6, sendo um remetido ao contribuinte até 25 de Agosto para pagamento da primeira prestação e outro ficando na posse da Recebedoria da Fazenda; o pagamento da primeira prestação é feito mediante apresentação do modelo M/6, sendo devolvido ao contribuinte o documento A desse modelo, que servirá de comprovativo do pagamento efectuado; o pagamento da segunda prestação é feito mediante a exibição na Recebedoria do documento A do aviso de cobrança remetido ao contribuinte para pagamento da primeira prestação; no acto deste pagamento é entregue ao contribuinte o documento A do modelo M/6 que havia ficado na posse da Recebedoria:
- h) Nos termos do nº 2 do artigo 90º do RICR a actualização ou a substituição dos modelos será determinada por despacho, do Governador, sob proposta do chefe dos Serviços de Finanças;
- i) Mas a substituição do modelo M/7 pelo modelo M/6 não assentou em qualquer acto jurídico da entidade competente, trantando-se apenas de uma mera operação material levada a efeito pelos serviços da DSF; a ausência de acto autorizativo da substituição do modelo M/7 tem necessariamente como consequência a inaptidão jurídica do novo modelo para cumprir a função que a lei lhe destina;
- j) Além disso, não existe total correspondência entre o conteúdo do aviso de cobrança utilizado (o modelo M/6) e o previsto na lei (o modelo M/7); ao contrário deste, aquele está estruturado para informar o montante e a data de pagamento de uma só prestação; o seu conteúdo dá a entender a um contribuinte normal ou razoável que há-de ser remetido outro aviso relativamente à segunda prestação;
- k) Para que que seja assegurado ao contribuinte o pleno conhecimento do dia da abertura do cofre para pagamento da segunda prestação, impõe-se que a Administração fiscal lhe envie novo aviso, conforme modelo N/6; dessa forma se evita que, em face do modelo M/6 para cobrança da primeira prestação, o contribuinte seja levado a pensar erradamente que lhe irá ser remetido outro aviso relativamente à segunda prestação;
- E impõe-se também que a DSF regularize imediatamente a situação dos modelos, submetendo à aprovação da entidade competente a substituição do modelo M/7 pelo M/6;
- m) Existe uma discrepância entre o procedimento tributário previsto na lei para a fase da cobrança e a prática administrativa que está a ser seguida; para garantir a tranparência da actividade administrativa e assegurar os interesses dos contribuintes impõe-se adequar o procedimento legal ao efectivamente seguido; por isso, devem ser revistos os artigos 56°, 57° e 58° do RICR;
- n) Não tendo sido enviado ao contribuinte queixoso o aviso de cobrança conforme o modelo legal, nem tendo havido acto autorizativo da substituição desse modelo por outro, não se iniciou o prazo de pagamento do imposto; por isso, a falta de liquidação da segunda prestação no prazo legal não pode ser imputada ao contribuinte e consequentemente não há mora no cumprimento da prestação tributária:

o) Não tendo decorrido o prazo de cobrança com juros de mora não é de aplicar o artigo 59° do RICR, isto é, não é devido o pagamento adicional de juros de mora acrescido do valor de 3% de dívida calculado em função do imposto em dívida; por isso, a quantia que o contribuinte pagou a esse título deve ser restituída;

Pelo referido, e nos termos das alíneas m) do artigo 4° da Lei n $^\circ$ 11/90/M, de 10 de Setembro, recomendo a V. Ex a a adopção das medidas administrativas referidas nas alíneas k), l) e o) das conclusões acima.

ACCCIA, em Macau, aos 22 de Agosto de 1996

Proc. nº 106/96

Exmo. Senhor Director dos Serviços de Finanças de Macau

Foi apresentada uma queixa neste Alto Comissariado pelo facto da Direcção dos Serviços de Finanças estar ilegalmente a vender os seus prédios a funcionários que optaram pela desvinculação ou pela integração na República Portuguesa.

Instaurado o processo, procedeu-se à recolha de elementos que demostram que após o termo do prazo fixado para o pessoal dos serviços públicos de Macau requerer o reconhecimento da integração na República Portuguesa, a aposentação com transferência da pensão de aposentação ou a desvinculação mediante compensação pecuniária - 22/5/95 - a D.S.F. alienou prédios seus a pelo menos cinco funcionários que pediram a integração e a pelo menos dezassete que pediram a desvinculação.

Em resultado, foi elaborado o Parecer constante da fotocópía em anexo, que apresentou as seguintes conclusões, com as quais concordo:

- a) Após 22/5/95, termo do prazo para os funcionários públicos requererem as opções decorrentes do processo de intregração, foram alienadas habitações do Território a funcionários que optaram pela desvinculação da Administração Pública e a funcionários que optaram pela integração nos quadros da República Portuguesa;
- b) Nos termos do artigo 12° da Lei n° 4/83/M de 11/8, o funcionário adquirente de uma habitação do Território está obrigado a ter residência permanente na habitação adquirida durante pelo menos cinco anos, sob pena de anulação do contrato de compra e venda;
- c) Residência permanente significa o local da residência habitual, estável e duradoura de qualquer pessoa, ou seja, a casa em que a mesma tem instalada e organizada a vida familiar e social e a sua economia doméstica, com carácter de estabilidade e continuidade;
- d) Os funcionários públicos que requereram a integração nos quadros dos serviços públicos da República Portuguesa, e transferiram ou venham a transferir o seu agregado familiar para Portugal, para ai passarem a organizar a sua vida familiar e social, deixam de ter residência permanente nas habitações que adquiriram ou venham a adquirir ao Território;
- e) Com vista a evitar fraudes à lei, designadamente ao ónus de utilização da habitação durante cinco anos, deve a DSF, antes de autorizar a venda dos prédios ou de outorgar a respectiva escritura, certificar-se se o funcionário adquirente vai ser integrado e se tal integração implica a mudança do seu agregado familiar; e, em caso afirmativo, não autorizar a venda ou recusar a celebração do contrato;
- f) Aos funcionários que optaram pela desvinculação da Administração mediante compensação económica é de aplicar o artigo 18 da Lei nº 4/83/M de 11/7, segundo o qual o funcionário adquirente perde os benefícios de crédito à compra da habitação e os demais créditos do Território consideram-se imediatamente vencidos; e se após a desvinculação, o funcionário adquirente transfere o seu agregado familiar para fora do Território, o mesmo deixa de ter residência permanente na habitação adquirida, o que constitui motivo de anulação do contrato:
- g) Sabendo-se já quais são os funcionários a integrar na República Portuguesa ou a desvincular da Administração Pública de Macau, nos processos de alienação pendentes e nos futuros deve a DSF diligenciar para que não sejam autorizadas vendas cuja modalidade envolva o recurso ao regime de crédito bonificado ou que seja previsivel a transferência do agregado familiar para fora do Território;
- h) Nas alienações efectuadas a funcionários que já efectivaram a desligação do serviço para efeitos de integração ou desvinculação e cujo termo dos ónus de inalienabilidade e utilização ocorre para além dessa data, a DSF deve verificar se os adquirentes continuam a manter residência permanente na habitação adquirida, e, em caso negativo, solicitar a anulação do contrato de compra e venda, reembolsando o funcionário de metade do que houver pago;
- i) Relativamente aos funcionários dos quadros da República, que tendo comprado habitação ao Território cessaram ou venham a cessar a prestação de serviço antes do termo do ónus de inalienabilidade, a DSF deve resolver o contrato, reavendo a habitação pelo preço por que a alienou.

De todo o modo, nada se opõe a que, em alternativa, haja uma alteração da lei que contemple estes casos por forma a obter-se a conciliação da justiça com um melhor perfil normativo, assim se evitando quaisquer soluções drásticas.

Pelo exposto, e nos termos dos artigos 3º, nº 1, al. c), e 4º, alineas e) e l) da Lei nº 11/90/M, de 10 de Setembro, recomendo a V. Exª, caso queira aceitar a recomendação, a adopção das medidas que melhor julgue adequadas.

ACCCIA, em Macau, aos 30 de Setembro de 1996

Proc. nº 8/96

Exmo. Senhor Director dos Serviços de Finanças de Macau

......, contribuinte nº, com domicílio profissional na, apresentou queixa neste Alto Comissariado tendo por objecto o procedimento ilegal na aplicação de multa por falta de apresentação da declaração de rendimentos relativa aos anos de 1993 e 1994, o que considera injusto, pois o seu estabelecimento comercial esteve encerrado, não tendo qualquer actividade durante aquele período e nem por isso lhe foi dada a possibilidade de defesa e, ainda, pela falta do aviso para pagamento do imposto complementar.

Foi instruído o competente processo e a final elaborado o Parecer constante da fotocópia em anexo, onde se conclui:

- a) Nos termos dos artigos 64° e 69° do RICR a falta de apresentação da declaração de rendimentos é punível com multa de 5100,00 a 510 000,00 imposta mediante processo de transgressão, resultando a instauração do Auto de Transgressão da interpretação sistemática da alínea d) do n° 2 do art° 62° do mesmo diploma;
- b) O nº 2 do mesmo artigo 69º determina que o Chefe da Repartição de Contribuições e Impostos graduará a multa de acordo com a gravidade da falta, a culpa do transgressor e as demais circunstâncias que rodearam a infracção;
- c) O Código do Procedimento Administrativo (CPA) aplica-se, supletivamente, a todos os procedimentos especiais conforme o disposto no nº 5 do artº 5º e, também nos processos sancionadores, pelo que, concluída a instrução com o Auto de Transgressão, antes de ser aplicada a multa ao queixoso, por força dos princípios da participação e do contraditório, este deveria ter sido ouvido nos termos do disposto no artº 89°;
- d) O princípio da participação consagrado no art° 8° conjugado com o art° 89° do CPA é, ainda, uma dimensão do direito de defesa consagrado constitucionalmente e extensível a qualquer processo administrativo sancionatório (cfr. n° 4 in fine do art° 267° da CRP);
- e) A garantia da participação dos interessados na formação das decisões ou deliberações administrativas implica a intervenção no processo de formação das mesmas, ou seja, antes de serem tomadas, nomeadamente através da audição sobre o respectivo projecto. São inválidas as decisões tomadas sem que os interessados tenham sido chamados a pronunciarem-se sobre elas;
- f) Os processos sancionadores são de carácter misto visto neles a iniciativa da Administração se exercer para cumprir a lei, mus pondo em causa um particular a quem se tem de assegurar um direito de defesa. Quer a lei o diga expressamente quer não, em tais processos há que respeitar o princípio de que ninguém pode ser condenado sem previamente ter sido ouvido;
- g) A graduação da multa em função do grau de culpa do infractor implica necessária
 e, obrigatoriamente, a valoração de todas as circunstâncias fácticas que rodearam a
 infracção assumindo a audiência do infractor o principal elemento valorativo a ter
 em conta por parte do agente administrativo competente para a tomada de
 decisão;
- h) Por conseguinte, o Chefe do Departamento de Contribuições e Impostos ao graduar livremente a multa decidindo pela aplicação no montante de 1.300,00 patacas violou claramente o princípio da legalidade procedimental consagrado no arto 3º do CPA que estipula que Os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes sejam atribuídos e em conformidade com os fins gerais para que os mesmos poderes lhes foram conferidos;
- i) Portanto, a fim de ser reposta a legalidade e salvaguarda dos direitos legalmente protegidos impõe-se a anulação do referido despacho por enfermar de violação de lei, a devolução do montante da multa ao queixoso e a repetição de todo o procedimento relativo ao processo de transgressão, nos termos do disposto no art° 8° conjugado com o art° 89° do CPA, com realização da notificação da nova decisão daí resultante nos termos do art° 67° do mesmo CPA;
- j) Quanto à questão dos avisos de cobrança "Prescreve o nº 1 do artigo 57º (RICR) que o "imposto complementar é pago em duas prestações iguais, venciveis, respectivamente, em Setembro e Novembro de cada ano"; e o nº 1 do artigo 58º dia que "até ao dia 25 de Agosto deve o recebedor remeter aos contribuintes um aviso de cobrança voluntária, conforme módelo M/7";
- k) Face à incompetência absoluta da DSF para determinar a substituição do modelo M/7 pelo modelo M/6, enquanto o aviso de cobrança, conforme o modelo legal, não for remetido não há moratória legal acrescida do pagamento adicional de juros de mora e de 3% de dívida;
- Por conseguinte, perante a invalidade do modelo M/6 o queixoso não foi avisado nos termos legais para proceder ao pagamento do imposto complementar;

m)Constituindo o aviso de cobrança uma formalidade legal, nos termos do citado nº 1 do artº 58º do RICR, sem a sua observância não pode decorrer o prazo de cobrança com juros de mora pelo que, a fim de ser reposta a legalidade, deverão ser restituídos ao queixoso os juros de mora e os 3% de dividas.

Pelo referido, e nos termos dos artigos 3º e 4º, alineas m) e p), da Lei nº 11/90M, de 10 de Setembro, tendo em vista a garantia dos direitos e interesses legítimos dos contribuíntes, recomendo a V. Ex², caso queira aceitar a recomendação, a adopção das medidas administrativas referidas nas alíneas i) e m) das conclusões acima.

ACCCIA, em Macau, aos 20 de Novembro de 1996

Exmo. Senhor Director dos Serviços de Finanças de Macau

Proc. nº 226/96

Foi instruído o processo e elaborado o Parecer fotocopiado em anexo, do qual se retiram as seguintes conclusões:

- b) Por despacho de 24.AGO.96 da Chefe do Departamento de Contabilidade Pública da Direcção dos Serviços de Finanças foi aquele requerimento indeferido em relação à sua cônjuge, por esta auferir rendimento superior ao fixado nos Despachos 235/85 e 120/85, de 12 de Novembro e 19 de Junho, do Governador de Macau:
- c) Porém, perante a revogação expressa dos Decretos-Leis n°s 26/85/M, de 30 de Março e 86/84/M, de 11 de Agosto, pelo ETAPM, é de entender que o Despacho n° 235/85, de 12 de Novembro, e o Despacho n° 120/85, de 19 de Junho, se encontram tacitamente revogados;
- d) Actualmente, a legislação própria dos militares nesta matéria resume-se aos seguintes diplomas: o Decreto-Lei n° 345/77, de 20 de Agosto, na redação dada pelo Decreto-Lei n° 431/79, de 27 de Outubro, e pelo Decreto-Lei 405/83, de 18 de Novembro; o Despacho Normativo n° 351/80, de 23 de Outubro de 1980 do CEMGFA; o Despacho do Governador de Macau n° 12/81, de 20 de Fevereiro, mandando aplicar aos militares o Despacho de 24.NOV.80, com a redacção dada pelo Despacho de 23.AGO.85 ambos do CEMGFA; o Despacho Normativo n° 84/82, de 7 de Maio, também do CEMGFA; o Despacho n° 119/GN/89, de 19 de Outubro; o Decreto-Lei n° 56/90/M, de 17 de Setembro; e o Decreto-Lei n° 21/96/M, de 22 de Abril;
- e) O artigo 8° do supra Decreto-Lei n° 345/77 contempla dois universos de militares em comissão normal em Macau: a) os militares radicados em Macau por razões familiares; e, b) os restantes militares; os primeiros passaram a equiparar-se, para efeitos de licença por conta do Território, aos restantes trabalhadores de Macau e, deste modo, abrangidos pelos conceitos, *luto sensu*, de funcionário e agente da Administração de Macau.;
- f) Deste modo, o direito ao transporte por motivo de licença especial dos militares radicados em Macau rege-se pelo disposto no ETAPM; e o direito ao transporte dos militares não radicados consta do disposto no nº 17 do Despacho de 24.NOV.80 na redacção dada pelo Despacho de 23.AGO.85 ambos do CEMGFA, é extensível ao cônjuge;
- g) A extensão do direito ao transporte ao cônjuge, em consequência da revogação tácita dos referidos Despachos n°s. 235/85 e 120/85, deixou de sofrer quaisquer restrições, designadamente a constante do limite estabelecido no art° 8° do ETAPM, quanto ao rendimento anual dos cônjuges;
- i) Pelo que, o despacho de 24.AGO.96 da Chefe do Departamento de Contabilidade Pública da Direcção dos Serviços de Finanças que, ao abrigo dos Despachos 235/85 e 120/85, de 12 de Novembro e 19 de Junho, negou o direito ao transporte da cônjuge do requerente, é inválido, por estar em desconformidade com o disposto no nº 17 do Despacho de 24.NOV.80 na redacção dada pelo Despacho de 23.AGO.85 ambos do CEMGFA, e, por isso, deverá ser revogado com a consequente restituição ao requerente do montante devido com a viagem da sua esposa;

j) Por último, para que a interpretação destas normas não suscite quaisquer dúvidas quanto ao âmbito do pessoal militar nelas abrangido, deverá proceder-se a uma aclaração normativa sobre a aplicação do citado nº 17 do Despacho de 24.NOV.80 na redacção dada pelo Despacho de 23.AGO.85 ambos do CEMGFA mandados aplicar pelo Despacho do Governador de Macau nº 12/81, de 20 de Fevereiro, não publicado em Boletim Oficial, sobre o transporte por conta do Território.

Pelo referido, e nos termos dos artigos 3º e 4º, alínea m), da Lei nº 11/90M, de 10 de Setembro, tendo em vista a reposição da legalidade e a garantia dos direitos do queixoso, recomendo a V. Exª, caso queira aceitar a recomendação, a adopção da medida administrativa referida na alínea i) das conclusões acima.

ACCCIA, em Macau, aos 18 de Dezembro de 1996

Proc. nº 17/95

Exmo. Senhor Director dos Serviços de Finanças de Macau

Um grupo de proprietários de algumas fracções autónomas do Edifício, sito na, apresentou queixa neste Alto Comissariado na qual referem que a lista de utilização dos parques de estacionamento, elaborada pela Direcção dos Serviços de Finanças, constitui uma medida injusta e arbitrária, porquanto os interdita de utilizar os respectivos parques de estacionamento, além de reservar certos e determinados parques para alguns funcionários da Administração.

Foi instruído o processo e a final elaborado o Parecer fotocopiado em anexo, que permite concluir o seguinte:

- a) O Território, proprietário de 108 fracções autónomas no Edifício, sito na, vendeu, até à data, 63 dessas fracções aos seus arrendatários, ao abrigo do regime de alienação dos prédios do Estado, constante da Lei n° 4/83/M, de 11 de Julho;
- b) O título constitutivo da propriedade horizontal de tal prédio considera os 56 parques de estacionamento nele existentes como partes comuns e não define a forma como os mesmos podem ser utilizados pelos condóminos;
- c) Por despacho do então Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças, de Março de 1985, foi determinado que 28 daqueles parques de estacionamento fossem geridos pelos condóminos e os restantes 28 fossem geridos pela Direcção dos Serviços de Finanças;
- d) A partir de Agosto de 1995, a D.S.F., na distribuição dos parques de estacionamento pelos seus arrendatários residentes no prédio, adoptou o critério da maior antiguidade na atribuição da moradia, reservando, porém, um determinado número de parques para serem utilizados por outros funcionários a quem tem o dever de assegurar o estacionamento de veículos;
- f) Porém, após tal eleição, a D.S.F. continuou a manter os contratos de prestação de serviços relativos à administração do prédio e a assegurar o pagamento das despesas de condomínio da responsabilidade de todos os condóminos;
- g) Ora, após a eleição dos novos administradores, a D.S.F. não só não tem legitimidade para ser parte naqueles contratos como também não é a entidade a quem compete gerir os parques de estacionamento;
- h) A gestão dos parques deverá constar de um regulamento de condomínio que, nos termos do art° 45° da Lei n° 25/96/M, de 9/9, terá que ser aprovado imperativamente até 29 de Janeiro do próximo ano;
- i) Em consequência da alteração verificada na administração do condomínio, deverá
 a D.S.F. pôr termo aos contratos de serviços inerentes à administração do Edf.
 , transferindo a responsabilidade dos mesmos para os
 administradores eleitos na reunião de 29/7/96;
- j) E também, que a gestão dos parques de estacionamento do referido edifício, como partes comuns que são, seja entregue aos ditos administradores;
- k) Sugere-se ainda à D.S.F., na qualidade de condómino maioritário e como entidade que melhor conhece a realidade habitacional do edifício, que colabore activamente com os actuais administradores na feitura do regulamento do condomínio por forma a que dele conste o modo de uso dos parques de estacionamento.

Pelo referido, e nos termos do artigo 4º, alínea p), da Lei nº 11/90/M, de 10 de Setembro, recomendo a V. Exª, caso queira aceitar a recomendação, a adopção das medidas administrativas propostas nas conclusões i), j) e k) das conclusões acima.

ACCCIA, em Macau, aos 18 de Dezembro de 1996

Proc. nº 167/96

Exmo. Senhor

Director dos Serviços das Forças de Segurança de Macau

......, casada, natural da Coreia, de nacionalidade chinesa, portadora do passaporte nº, emitido pelo Consulado Geral da República Popular da China em Osaka, apresentou queixa neste Alto Comissariado, insurgindo-se contra a notificação que lhe foi efectuada pela P.S.P., em 16 de Julho de 1996, para levar ao seu conhecimento decisão administrativa que recaira sobre pedido de fixação de residência em Macau.

Aduz que a questionada notificação não observou o disposto no artigo 67° do Código do Procedimento Administrativo, e diz ser "pouco crível que a transcrição do ... despacho seja fiel".

Em resultado, foi instruído o processo e elaborado o Parecer constante da fotocópia em anexo, que apresentou as seguintes conclusões, com as quais concordo:

- A) A notificação dos actos administrativos deve observar os requisitos do art. 67º do Código do Procedimento Administrativo, impondo-se que contenha: 1 o texto integral do acto; 2 a identificação do procedimento administrativo, com indicação da data e do autor do acto; 3 o órgão competente para apreciar a impugnação do acto e o prazo para o efeito; 4 a indicação de o acto ser ou não recorrível contenciosamente;
- B) A omissão de algum desses elementos provoca a irregularidade da notificação, podendo torná-la inábil para conferir plena eficácia ao acto que se pretende levar ao conhecimento dos interessados;
- C) A notificação efectuada pelo Serviço de Migração do Corpo de Policia de Segurança Pública à queixosa, referente à decisão que indeferiu o seu pedido para autorização de fixação de residência em Macau, omitiu os elementos elencados em A), sob os n°s 3 e 4;
- D)Tal omissão, ainda não suprida, impede nomeadamente o desencadear do efeito impugnatório, obstando a que a respectiva caducidade opere;
- F) É desejável que a Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau faça instruír os competentes funcionários e agentes das Forças de Segurança no sentido de observarem escrupulosamente as indicações contidas no art. 67° do Código do Procedimento Administrativo, quanto aos actos de notificação que tenham por finalidade levar ao conhecimento dos interessados a prática de actos administrativos.

Pelo referido, e nos termos do art o 4^o , al. p), da Lei n o 11/90/M, de 10 de Setembro, sugiro a V. Ex a , caso queira acolher a sugestão, a adopção da medida expendida na alínea F) acima.

ACCCIA, em Macau, aos 18 de Setembro de 1996

Proc. n° 58/95

Exmo. Senhor

Director dos Serviços de Justiça de Macau

apresentou queixa no ACCCIA pelo facto das enfermeiras e prestarem serviços de enfermagem, em horários parcialmente coincidentes, no Centro de Saúde da Taipa e no Estabelecimento Prisional de Coloane, e pelo facto de estarem a ser favorecidas com uma escala de serviço que lhes permite receber todos os meses o subsidio de turno, actos estes que considera irregulares ou ilegais.

Foi instruído o processo e elaborado o Parecer constante da fotocópia em anexo, do qual se pode concluir o seguinte:

- b) No entanto, tais enfermeiras também prestam serviços de enfermagem no Estabelecimento Prisional de Coloane, tendo sido contratadas pela Direcção dos Serviços de Justiça em regime de aquisição de bens e serviços nos termos do D.L. n° 122/84/M de 15 de Dezembro;
- c) Tal contrato foi celebrado sem qualquer autorização prévia dos SSM, pelo que, nos termos do art° 17° do ETAPM, tal acumulação de funções é ilegal;
- d) Mediante comparação das escalas de serviço do Centro de Saúde da Taipa e do Estabelecimento Prisional de Coloane, no período compreendido entre Junho de 1994 a Junho de 1995, verificou-se a <u>coincidência parcial</u> de turnos de serviço no que diz respeito ao trabalho prestado pelas enfermeiras e

- e) A fim de ser reposta a legalidade, deve a Direcção dos Serviços de Justiça fazer cessar ou suspender o contrato de prestação de serviços das referidas enfermeiras no Estabelecimento Prisional de Coloane, a fim de ser obtida ou até que seja obtida a autorização para a acumulação das duas actividades;
- f) E, solicitada a autorização a que se refere o artº 17°, n° 3, do ETAPM, deve a Direcção dos Serviços de Saúde preceder à avaliação e ponderação concreta das circunstâncias em que a actividade irá ser exercida, verificando nomeadamente se o horário de trabalho não é total ou parcialmente coincidente com a prestação de funções no Centro de Saúde da Taipa.

Pelo exposto, e nos termos do artigo 4º, alínea p), da Lei nº 11/90/M, de 10 de Setembro, recomendo a V. Ex², caso queira aceitar a recomendação, a adopção da medida proposta na alínea e) das conclusões acima.

ACCCIA, em Macau, aos 11 de Outubro de 1996

Proc. nº 10/96

Exmo. Senhor

Director dos Serviços de Justiça de Macau

......, ex-funcionário da DSJ, apresentou queixa no ACCCLA pelo facto de ter ministrado um curso de informática aos reclusos do Estabelecimento Prisional de Coloane que lhe foi pago pela remuneração prevista no ETAPM para instrutor-monitor, quando deveria ter sido pago como formador.

Foi instruído o processo e elaborado o Parecer fotocopiado em anexo, que apresentou as seguintes conclusões, com as quais concordo:

- a) O Director do Estabelecimento Prisional de Coloane (EPC), aprovou a realização de um curso de formação e aperfeiçoamento profissional, na área da informática, para ser ministrado a reclusos, sem que previamente fosse solicitada a autorização à entidade com competência para autorizar a correspondente despesa;
- b) A acção de formação foi dada por um funcionário do EPC, em regime de acumulação, sem que previamente fossem definidas a natureza da acção e a remuneração devida ao formador pelo exercício de tal função;
- c) Em consequência de tais omissões, surgiu um litígio entre o formador e a Direcção de Serviços de Justiça (DSJ), pretendo aquele ser pago nos termos do artigo 222° do ETAPM, como formador e não como instrutor ou monitor;
- d) Porém, a remuneração por formação profissional estabelecida no artigo 222 do ETAPM apenas é devida a formadores de cursos, instruções ou reciclagens que têm como destinatários os funcionários ou agentes administrativos;
- e) A remuneração das acções de formação ministradas a reclusos por funcionários, em regime de acumulação, não está regulamentada; se for aconselhável ou conveniente estender o regime do artigo 222 do ETAPM a esta situação, então, atento o princípio da legalidade das remunerações, sugere-se a feitura de um acto normativo que assim o determine;
- f) E a fim de evitar conflitos e dúvidas sobre o montante das remunerações relativas às acções de formação dadas a reclusos, sugere-se que sejam dadas instruções ao EPC para que, quando as organizar, seja elaborado previamente um plano, no qual seja definida a natureza da acção e as condições da sua realização, designadamente se se trata de um curso ou de uma mera instrução, o programa das matérias a ministrar, o tempo de duração, os reclusos abrangidos, os formadores e as condições da sua remuneração e o montante previsível das demais despesas a efectuar; e, de seguida, submeter tal plano à aprovação das entidades com competência para autorizar a correspondente despesa.

Pelo referido, e nos termos do artigo 4º, al. p), da Lei nº 11/90/M, de 10 de Setembro, recomendo a V. Exª, caso queira aceitar a recomendação, a adopção da medida administrativa proposta na alínea f) das conclusões acima.

ACCCIA, em Macau, aos 20 de Novembro de 1996

Proc. nº 60/92

Exmo. Senho

Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes de Macau

todos residentes na

Foi instruído o processo e elaborado o Parecer constante da fotocópia em anexo, que apresentou as seguintes conclusões, com as quais concordo:

- a) A DSSOPT, por despacho de 24/6/91, licenciou a execução de obras de modificação do projecto inicial do r/c e cave do edificio situado na rua, a fim de aí ser instalado o estabelecimento de comidas denominado "....."; e a DST, por despacho de 24/1/92, licenciou a exploração desse estabelecimento.
- b) Ambos os licenciamentos foram condicionados ao cumprimento do disposto no nº 5 do artigo 117º do DL nº 30/85/M de 13/4 (Regulamento de Actividade Hoteleira e Similar), isto é, que o sistema de eliminação de cheiros e extracção de fumos da cozinha fosse eficiente, de modo a não causar incómodos quer aos clientes quer a torraixos.
- c) Antes de ter sido requerida à DST a vistoria de abertura e à DSSOPT a vistoria da obra de modificação, e consequentemente antes de ser autorizada a abertura e emitida a licença de utilização, o dono do restaurante "............" iniciou a sua exploração, o que motivou inúmeras queixas dos moradores pelos insuportáveis cheiros, fumos e ruídos sentidos nas respectivas habitações;
- d) Por tal facto, que integra as infracções previstas nos artigos 210° do RAHS e 68° do RGCU, nem a DST, nem a DSSOPT levantaram e organizaram qualquer processo para efeito de aplicação de medidas punitivas, designadamente o encerramento imediato, despejo administrativo e multas diárias pelo tempo de utilização indevida e pelo período de tempo em que esteve aberto ao público;
- e) No entanto, a DST, que constatou a veracidade das queixas dos moradores, intímou o dono do restaurante para, em duas semanas, eliminar os incómodos derivados do sistema de exaustão;
- f) Para resolver o problema, o dono do restaurante, sem prévia autorização da DSSOPT, construiu uma conduta de ventilação e uma nova chaminé num terreno traseiro ao prédio, por forma a que a chaminé do prédio deixasse de ser utilizada; e, de seguida, solicitou à DST uma inspecção ao funcionamento da chaminé e à DSSOPT a sua legalização;
- g) A DST, em 8/4/92, efectuou a vistoria para abertura do estabelecimento, prevista nos artigos 195° a 200° do RAHS, na qual a Comissão verificou que as instalações estavam conforme a planta apresentada, com excepção da existência de duas condutas nas traseiras do edifício; em aditamento a essa vistoria, o Corpo de Bombeiros referiu que «mão é acouselluível a instalação de um restaurante desta envergadura na cave»; e a DSSOPT emitiu o parecer no sentido de se intimar o dono do restaurante a «efectuar isolamentos acústicos e térnicos nas torres de refrigeração e para instalar um sistema moderno de exaustão de fumos com filtragem à agua»;
- O pedido de legalização da chaminé, por causa imputável ao requerente, que não comprova a titularidade do terreno onde se encontra instalada a chaminé, encontra-se parado desde 5/8/94;
- j) Além disso, as diversas entidades públicas constantemente têm recebido queixas dos moradores do prédio, que continuam a alegar que as condutas da chaminé e dos extractores da cozinha do restaurante atiram, de forma grave e insustentável, com os fumos, cheiros e ar quente directamente para as suas habitações;
- k) Por isso, para salvaguardar o direito à saúde, o direito ao ambiente, o direito à habitação e o direito à propriedade dos moradores do prédio onde está instalado o restaurante e demais vizinhos, deve recomendar-se que a DST tome as seguintes medidas:
 - proceder, no uso do poder conferido pelo artigo 196° do RAHS, a uma rigorosa e pormenorizada inspecção ao restaurante "......", a efectuar durante o período de funcionamento, tendo por objectivo verificar a conformidade das instalações com as normas regulamentares, em especial, o nº 5 do artigo 117° daquele Regulamento;
 - 2) notificar, nos termos dos artigos 225° e 226° do RAHS, a entidade exploradora para corrigir, no prazo que lhe for fixado, as deficiências encontradas, em especial no sistema de exaustão, sob pena de se suspender temporária ou definitivamente o estabelecimento;
 - a) não renovar a licença anual de exploração enquanto a DSSOPT não tomar resolução definitiva sobre a instalação da chaminé e enquanto não for efectuada a vistoria das obras de modificação, com a consequente emissão da licença de utilização.
- E, para evitar a existência de actos administrativos autorizativos (ou condutas omissivas) que legitimem a realização de obras susceptíveis de provocar, em virtude da sua natureza ou finalidade, agressões graves e insuportáveis àqueles direitos dos moradores, deve recomendar-se à DSSOPT a adopção das seguintes modidas.
 - nos termos da alínea a) do nº 2 do artigo 97º do CPA, declarar extinto o procedimento administrativo tendente à legalização da chaminé do restaurante "......" (processo de obras nº), com fundamento em que o mesmo se encontra parado há quase dois anos por causa imputável ao requerente;

- nos termos dos artigos 52°, nº 6 e 53° nº 3 do RGCU, determinar a imediata execução da demolição da conduta de ventilação e da chaminé, construídas sem prévia licença;
- 3) nos termos dos artigos 47°, 48° e 49° do RGCU, ordenar a vistoria das obras de modificação (processo de obras nº), para se verificar a adequação e coincidência das obras de modificação efectuadas com o projecto aprovado, designadamente na parte referente ao sistema de eliminação de cheiros e extracção de fumos;
- nos termos do nº 3 do artigo 49º do RGCU, remeter à DST cópia autenticada ou certidão do auto daquela vistoria, para ser junto ao processo de licenciamento da exploração do restaurante;
- 5) nos termos dos artigos 4º, nº 1 do RGCU e artigo 117º, nº 5 do RAHS, só emitir a licença de utilização quando esteja demonstrado que o restaurante dispõe de um sistema eficiente de eliminação de cheiros e extracção de fumos, de modo a não causar incómodos insuportáveis aos moradores do prédio.

Pelo referido, e nos termos da alínea p) do artigo 4° da Lei n° 11/90/M, de 10 de Setembro, recomendo a V. Exª, caso queira aceitar a recomendação, a adopção das medidas preconizadas nos n° s 1 a 5 da alínea 1) das conclusões acima.

ACCCIA, em Macau, aos 23 de Maio de 1996

Proc. nº 190/96

Exmo. Senhor

Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes de Macau

", portador do B.I.R.M. n.° ", apresentou queixa neste Alto Comissariado, insurgindo-se contra a inércia dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, já que, tendo ai denunciado, há mais de um ano, uma acção de construção de obra ilegal que o prejudicava directamente, levada a cabo no 4.° andar do edifício "………", sito no ……………, em Macau, não foram tomadas, por aqueles Serviços, as medidas adequadas a pór cobro à situação.

Foi instruído o processo e elaborado o Parecer fotocopiado em anexo, que apresentou as seguintes conclusões, com as quais concordo:

- a) Constatada a execução de obra de construção uão licenciada, compete à Administração decidir sobre a necessidade da sua demolição.
- b) Sendo ordenada a demolição, é concedido prazo ao infractor para a executar voluntariamente.
- c) Se, findo tal prazo, o infractor não houver procedido à demolição, compete à DSSOPT providenciar pela sua efectivação, a expensas do infractor, e requisitando, se necessário, a colaboração das Forças de Segurança.
- d) Tendo sido constatada, em 7 de Abril de 1995, a existência de uma construção não licenciada no 4º andar do edifício "......", sito no, em Macau, na sequência do que foi ordenada a respectiva demolição, que o infractor não executou no prazo que para tanto lhe foi concedido e que há muito se esgotou, impunha-se que a DSSOPT procedesse a tal demolição, o que não fez até ao momento.
- e) Deve, pois, a DSSOPT providenciar pela imediata demolição daquela construção, requisitando, se necessário, a colaboração das Forças de Segurança de Macau, e debitando os custos da operação ao infractor.

Pelo referido, e nos termos do artigo 4º, al. p), da Lei nº 11/90/M, de 10 de Setembro, recomendo a V. Ex^a, caso queira aceitar a recomendação, a adopção da medida proposta na alínea e) das conclusões acima.

ACCCIA, em Macau, aos 18 de Dezembro de 1996

Proc. nº 191/95

Exmo. Senhor

Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes de Macau

Foi instruído o processo e elaborado o Parecer fotocopiado em anexo, que apresentou as seguintes conclusões, com as quais concordo:

 a) Constatada, em execução, obra de construção que, carecendo de licenciamento, a ele não haja sido submetida, compete à DSSOPT a aplicação da multa respectiva e a decisão sobre a necessidade de demolição da obra.

- b) Se a infracção for cometida no âmbito de obras realizadas ao abrigo do art. 3°, n.°s
 2 e 3, do RGCU, a multa será sempre graduada no máximo.
- c) Pelo pagamento da multa responde o construtor, salvo se for desconhecido, caso em que a responsabilidade pela multa recai sobre o dono da obra.
- d) Sendo ordenada a demolição da obra, ou de parte dela, é concedido prazo ao infractor (dono da obra) para executar voluntariamente tal demolição.
- e) Se, findo esse prazo, o infractor não houver procedido à demolição, cabe à DSSOPT providenciar pela sua efectivação, a expensas do infractor, e requisitando, se necessário, a colaboração das Forças de Segurança.
- f) Tendo sido constatadas, em 13 de Dezembro de 1995, obras em curso na loja U do rés-do-chão do edificio ".....", sito na, para as quais não fora obtida a licença de que careciam, e tendo, em consequência, por despacho de 21 de Março de 1996, sido ordenada a respectiva demolição, que o infractor não executou no prazo que para tanto lhe foi concedido e que há muito se esgotou, impunha-se que a DSSOPT procedesse a tal demolição, o que não fez até ao momento.
- g) Deve, pois, a DSSOPT providenciar pela demolição imediata das obras visadas naquele despacho de 21 de Março de 1996, requisitando, se necessário, a colaboração das Forças de Segurança de Macau, e debitando os custos da operação ao infractor.

Pelo referido, e nos termos do artigo 4° , al. p), da Lei nº 11/90/M, de 10 de Setembro, recomendo a V. Ex³, caso queira aceitar a recomendação, a adopção da medida proposta na alínea g) das conclusões acima.

ACCCIA, em Macau, aos 18 de Dezembro de 1996

Proc. n° 60/92

Exmo. Senhor Director dos Serviços de Turismo de Macau

Foi instruído o processo e elaborado o Parecer constante da fotocópia em anexo, que apresentou as seguintes conclusões, com as quais concordo:

- b) Ambos os licenciamentos foram condicionados ao cumprimento do disposto no nº 5 do artigo 117º do DL nº 30/85/M de 13/4 (Regulamento de Actividade Hoteleira e Similar), isto é, que o sistema de eliminação de cheiros e extracção de fumos da cozinha fosse eficiente, de modo a não causar incómodos quer aos clientes quer a terreiros:
- c) Antes de ter sido requerida à DST a vistoria de abertura e à DSSOPT a vistoria da obra de modificação, e consequentemente antes de ser autorizada a abertura e emitida a licença de utilização, o dono do restaurante "......................" iniciou a sua exploração, o que motivou inúmeras queixas dos moradores pelos insuportáveis cheiros, fumos e ruídos sentidos nas respectivas habitações;
- d) Por tal facto, que integra as infracções previstas nos artigos 210° do RAHS e 68° do RGCU, nem a DSS, nem a DSSOPT levantaram e organizaram qualquer processo para efeito de aplicação de medidas punitivas, designadamente o encerramento imediato, despejo administrativo e multas diárias pelo tempo de utilização indevida e pelo período de tempo em que esteve aberto ao público;
- e) No entanto, a DST, que constatou a veracidade das queixas dos moradores, intimou o dono do restaurante para, em duas semanas, eliminar os incómodos derivados do sistema de exaustão;
- f) Para resolver o problema, o dono do restaurante, sem prévia autorização da DSSOPT, construiu uma conduta de ventilação e uma nova chaminé num terreno traseiro ao prédio, por forma a que a chaminé do prédio deixasse de ser utilizada; e, de seguida, solicitou à DST uma inspecção ao funcionamento da chaminé e à DSSOPT a sua legalização;
- g) A DST, em 8/4/92, efectuou a vistoria para abertura do estabelecimento, prevista nos artigos 195° a 200° do RAHS, na qual a Comissão verificou que as instalações estavam conforme a planta apresentada, com excepção da existência de duas condutas nas traseiras do edificio; em aditamento a essa vistoria, o Corpo de Bombeiros referiu que «não é aconselhável a instalação de um restaurante desta envergadura na cave»; e a DSSOPT emitiu o parecer no sentido de se intimar o dono do restaurante a «efectuar isolamentos acústicos e térmicos nas torres de refrigeração e para instalar um sistema moderno de exaustão de fumos com filtragem à agua»;

- i) O pedido de legalização da chaminé, por causa imputável ao requerente, que não comprova a titularidade do terreno onde se encontra instalada a chaminé, encontra-se parado desde 5/8/94;
- j) Além disso, as diversas entidades públicas constantemente têm recebido queixas dos moradores do prédio, que continuam a alegar que as condutas da chaminé e dos extractores da cozinha do restaurante atiram, de forma grave e insustentável, com os fumos, cheiros e ar quente directamente para as suas habitações;
- k) Por isso, para salvaguardar o direito à saúde, o direito ao ambiente, o direito à habitação e o direito à propriedade dos moradores do prédio onde está instalado o restaurante e demais vizinhos, deve recomendar-se que a DST tome as seguintes medidas:
 - proceder, no uso do poder conferido pelo artigo 196° do RAHS, a uma rigorosa e pormenorizada inspecção ao restaurante ".....", a efectuar durante o período de funcionamento, tendo por objectivo verificar a conformidade das instalações com as normas regulamentares, em especial, o n° 5 do artigo 117° daquele Regulamento;
 - notificar, nos termos dos artigos 225° e 226° do RAHS, a entidade exploradora para corrigir, no prazo que lhe for fixado, as deficiências encontradas, em especial no sistema de exaustão, sob pena de se suspender temporária ou definitivamente o estabelecimento;
 - não renovar a licença anual de exploração enquanto a DSSOPT não tomar resolução definitiva sobre a instalação da chaminé e enquanto não for efectuada a vistoria das obras de modificação, com a consequente emissão da licença de utilização.
- E, para evitar a existência de actos administrativos autorizativos (ou condutas omissivas) que legitimem a realização de obras susceptiveis de provocar, em virtude da sua natureza ou finalidade, agressões graves e insuportáveis àqueles direitos dos moradores, deve recomendar-se à DSSOPT a adopção das seguintes medidas:
 - nos termos da alínea a) do nº 2 do artigo 97º do CPA, declarar extinto o procedimento administrativo tendente à legalização da chaminé do restaurante "......" (processo de obras nº), com fundamento em que o mesmo se encontra parado há quase dois anos por causa imputável ao requerente;
 - nos termos dos artigos 52°, nº 6 e 53° nº 3 do RGCU, determinar a imediata execução da demolição da conduta de ventilação e da chaminé, construídas sem prévia licença;
 - 3) nos termos dos artigos 47°, 48° e 49° do RGCU, ordenar a vistoria das obras de modificação (processo de obras nº), para se verificar a adequação e coincidência das obras de modificação efectuadas com o projecto aprovado, designadamente na parte referente ao sistema de eliminação de cheiros e extraçção de fumos;
 - nos termos do nº 3 do artigo 49º do RGCU, remeter à DST cópia autenticada ou certidão do auto daquela vistoria, para ser junto ao processo de licenciamento da exploração do restaurante;
 - 5) nos termos dos artigos 4º, nº 1 do RGCU e artigo 117º, nº 5 do RAHS, só emitir a licença de utilização quando esteja demonstrado que o restaurante dispõe de um sistema eficiente de eliminação de cheiros e extracção de fumos, de modo a não causar incómodos insuportáveis aos moradores do prédio.

Pelo referido, e nos termos da alinea p) do artigo 4º da Lei nº 11/90/M, de 10 de Setembro, recomendo a V. Exª, caso queira aceitar a recomendação, a adopção das medidas preconizadas nos nºs 1 a 3 da alinea k) das conclusões acima.

ACCCLA, em Macau, aos 23 de Maio de 1996

Proc. n° 40/96

Exmo. Senhor

Presidente do Instituto de Habitação de Macau

- a) Numa acção de recenseamento de residentes em edificações informais, levada a efeito pelo IHM com vista determinar os agregados familiares que estavam interessados na aquisição de habitação económica, um representante de um agregado familiar declarou falsamente que residia numa dessas edificações;
- b) Com base nessas declarações, foi preenchido o Boletim de Inscrição de Promitentes-Compradores e o IHM sancionou e autorizou a empresa concessionária a celebrar o contrato-promessa da fracção de um edificio construído no regime de contrato de desenvolvimento para habitação;
- c) As medidas sancionatórias das falsas declarações, previstas no nº 6 artigo 27º do DL nº 13/93/M de 12/4 e nº 1, alínea f) do artigo 8º do DL nº 26/95/M de 26/7, não contemplam a situação referida, quer porque se referem apenas aos requisitos previstos nos nºs 5, 6 e 7 do artigo 4º, quer porque se reportam apenas até «à data do recebimento da chave» ou «até à data da celebração da escritura de compra e venda»;
- d) As declarações falsas ou inexactas ou quaisquer outros meios fraudulentos relativamente a outros pressupostos determinantes da compra e venda de habitação construída no regime de CDH, designadamente os referidos nos artigo 20° do DL nº 13/93/M, deverão também ser sancionados;
- e) Além disso, as sanções a aplicar, em caso de falsas declarações ou outras irregularidades imputáveis ao adquirente, não se devem reportar apenas à data da entrega da chave ou da celebração do contrato definitivo, antes impõe-se a sua aplicação mesmo quando descobertas após a alienação definitiva do habitação;
- f) Em face dos interesses públicos subjacentes ao CDH e à sua natureza administrativa, também será correcto e justo que a falta de veracidade das declarações emitidas pelo adquirente que tenham constituído motivo determinante da alienação seja cominada com a nulidade do contrato definitivo;
- No entanto, a aplicação destas medicas ou de outras que eventualmente contribuam para acautelar a transparência das aquisições de habitações económicas, deverá ser efectuada através da alteração do artigo 27° do DL n° 13/93/M, o que se sugere;
- h) O IHM sancionou e autorizou a celebração do contrato-promessa entre a empresa concessionário (promitente-vendedora) e o particular (promitente-comprador), no pressuposto de que este residia numa edificação informal;
- Assim, tais actos podem ser revogados cem fundamento em erro nos pressupostos de facto, o que tem como consequência a revogação ou anulação do contrato--promessa.

Pelo referido, e nos termos do artigo 4º, al. m., da Lei nº 11/90/M, de 10 de Setembro, recomendo a V. Exª, caso queira aceitar a recomendação, a adopção da medida administrativa a que se refere a al. i) das conclusões acima.

ACCCIA, em Macau, aos 24 de Abril de 1996

Proc. n° 158/95

Exmo. Senhor Administrador Executivo do Fundo de Pensões de Macau

......, professora do quadro da Direcção dos Serviços de Educação, apresentou queixa tendo por objecto a eventual ilegalidade dos despachos do Administrador do Fundo de Pensões de 16/8/95 e 29/8/95 e da deliberação do Conselho de Administração do Fundo de Pensões de 26/10/95, que tiveram por conteúdo o indeferimento do pedido de cessação dos descontos para aposentação e sobrevivência relativos ao período de 1/9/90 a 14/7/91.

Foi instruído o processo e elaborado o Parecer constante da fotocópia em anexo, que apresentou as seguintes conclusões, com as quais concordo:

- a) Em 3/11/82, a queixosa foi contratada como assalariada eventual para exercer as funções de professora eventual do 10º Grupo B do Ensino Secundário, situação em que se manteve até 31/8/90; entre 1/9/90 e 14/7/91 prestou serviço como contratada além do quadro; e desde 14/7/91 até à actualidade tem prestado serviço como professora dos quadros da DSEJ;
- b) Após requerer e ter sido autorizada a efectuar os descontos para a aposentação e sobrevivência, a DSEJ, em 30/11/84, sem que a queixosa o tivesse requerido e por erro dos respectivos serviços, deixou de proceder aos descontos das respectivas quotas;
- c) O acto de cessação dos descontos para aposentação está em desconformidade com a lei então vigente - a Lei nº 7/81/M de 7/7 - que atribuía aos assalariados eventuais o direito a aposentação, desde que declarassem expressamente que desejavam fazer os descontos para a compensação de aposentação;
- d) Além disso, os serviços administrativos informaram erradamente a queixosa de que a lei não permitia que os descontos fossem efectuados;
- e) Para efeito de optar pelas soluções alternativas à integração nos quadros da República, a queixosa requereu a regularização dos descontos relativos ao período de 2/12/84 a 14/7/91;

- f) Mas, por despacho de 16/5/95, o requerimento foi indeferido relativamente ao período de 2/12/84 a 1/9/90, com fundamento em que não existe base legal e relativamente ao período de 1/9/90 a 14/7/91 foi ordenada a constituição dos débitos para a compensação de aposentação e sobrevivência;
- g) A inexistência de uma norma que expressamente preveja a regularização dos descontos por tempo de serviço a que seja inerente o direito de aposentação não significa, porém, que tal direito não deva ser atribuído com base nos princípios gerais que vinculam a actividade administrativa;
- h) Assim, o princípio geral de direito, de que ninguém deve ser prejudicado por falta ou irregularidade que não lhe sejam imputáveis e o princípio da boa-fé, segundo o qual, no exercício da actividade administrativa, a Administração Pública e os particulares devem agir com correcção, probidade e a consciencia ou convicção de se ter um comportamento conforme o direito, impõem uma solução diferente;
- i) Afronta directamente a boa-fé e o princípio de que ninguém pode ser penalizado em consequência de falta ou irregularidade que lhe não são imputáveis, se a Administração não regularizar os descontos que foram cessados por «erro dos serviços» respectivos;
- j) Para evitar que em casos como este a Administração extraia dos actos irregulares ou ilegais por si praticados efeitos perniciosos para quem tem tempo de serviço a que seja inerente o direito a aposentação, julga-se ser necessário que o legislador retome as soluções normativas que nesta matéria vigoraram até 1985, designadamente a feitura de uma norma, a integrar no ETAPM, que preveja a possibilidade de regularização de quotas por tempo de serviço em relação no qual estas não foram oportunamente pagas por falta não imputável ao subscritor;
- k) Como não foi admitida a regularização das quotas em dívida relativamente ao período de 1/12/84 a 31/8/90, a queixosa deixou de ter qualquer interesse na regularização das quotas relativamente ao período de 1/9/90 a 14/7/91 e, por isso, requereu a cessação imediata desses descontos;
- Porém, através dos despachos do Administrador do Fundo de Pensões de 16/8/95 e 29/8/95 e da deliberação do Conselho de Administração do Fundo de Pensões de 26/10/95, tal pedido foi indeferido com o fundamento de que no acto de assinatura do contrato além do quadro não existiu declaração expressa da vontade de não descontar para o regime de aposentação e sobrevivência;
- m) Porém, o sentido e alcance do artigo 259º do ETAPM, quer na sua primitiva redacção quer na actual, é o de fazer depender da vontade do interessado a contagem do tempo de serviço prestado no regime de contrato além do quadro e no regime de comissão de serviço que não disponha de lugar de origem;
- n) Assim, mesmo na ausência de declaração expressa no acto de assinatura do contrato além quadro ou da posse, a lei não impede que a qualquer momento o interessado declare expressamente que renuncia à contagem do tempo de serviço prestado naquelas sítuações;
- o) Por isso, os actos de indeferimento do pedido de cessão de descontos relativamente ao período de 1/9/90 a 14/7/91 contrariam a interpretação que deve ser dada ao artigo 259º do ETAPM, mesmo na sua primitiva redacção, e como tal devem ser alterados por outro que ordene a restituição à queixosa dos descontos que entretanto foram efectuados relativamente àquele período;

Pelo referido, e nos termos dos artigos 3º, nº 1º, alínea c) e 4º, alínea m) da Lei nº 11/90/M, de 10 de Setembro, recomendo a V. Exª, caso queira aceitar a recomendação, a adopção da medida administrativa constante da alínea o) das conclusões acima.

ACCCIA, em Macau, aos 4 de Julho de 1996

Proc. n° 201/95

Exmo. Senhor

Presidente do Leal Senado de Macau

Um morador do edificio «........», sito na, em Macau, denunciou a este Alto Comissariado Contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa a acção de ocupação, com inúmeras mesas e cadeiras, do espaço público fronteiro àquele edifício, levada a cabo por duas «casas de chá» que ali possuem estabelecimentos, situação que vem causando «grande incómodo aos residentes daquele edifício».

- a) O estabelecimento de comidas «......, pertencente a, sito na, vem ocupando, desde data indeterminada, com mesas e cadeiras, e sem qualquer licença ou autorização, o passeio fronteiro ao edificio «............», onde se encontra instalado, aí efectuando serviço regular de refeições, com o que impede o normal fluxo do trânsito pedestre;
- b) O passeio em questão é um «lugar público», na asserção do art. 16° do Código de Posturas Municipais de Macau, onde, como tal, é proibido manter aqueles objectos sem a competente licença camarária (arts. 32°, corpo, e 10°, n°2, do Código de Posturas);

- c) Compete à Câmara Municipal a fiscalização das situações de pejamento que consubstanciem contravenções ao Código de Posturas, bem como a adopção dos procedimentos adequados a pôr-lhes cobro [arts. 29°, n°1, al. s), da lei n° 24/88/M, de 3 de Outubro, e 6° e ss. do Código de Posturas];
- d) Constatada a infracção, deve ser lavrado o competente auto de notícia, a que será dado o devido destino (arts. 166° e 167° do Código de Processo Penal), e proceder-se à apreensão dos objectos que tenham servido para o cometimento da infracção, se oferecerem sério risco de vir a ser utilizados para o cometimento de novos ilícitos, caso em que se providenciará pela sua declaração de perda a favor do Território (arts. 202° do Código de Processo Penal e 101° do Código Penal);
- e) É indiciador de um tal risco a manutenção duradoura, em passeios públicos, de mesas e cadeiras destinadas a serviço regular de refeições, sem a competente licença camarária de ocupação;
- f) No caso vertente, para além da elaboração do auto de notícia, a que se seguiu a aplicação de multa, impunha-se a apreensão dos objectos que serviram para a prática da infracção, já que ofereciam risco sério de vir a ser utilizados no cometimento de novas infracções;
- g) É desejável que o Leal Senado providencie no sentido de os seus funcionários e agentes serem instruídos para, no caso em apreço e em todas as situações idênticas, observarem rigorosamente os procedimentos legais pertinentes, de entre os quais se destacam os preconizados na antecedente al. d).

Pelo referido, e nos termos da alínea p) do artigo $4^{\rm o}$ da Lei nº $11/90/{\rm M}$, de 10 de Setembro, recomendo a V. Exª, caso queira aceitar a recomendação, a adopção dos procedimentos propugnados nas conclusões acima.

ACCCLA, em Macau, aos 4 de Junho de 1996

Proc. nº 17/96

Exmo. Senhor Director dos Serviços de Saúde de Macau

......, advogado, em representação de, apresentou queixa neste Alto Comissariado, pelo facto da Direcção dos Serviços de Saúde lhe ter cobrado ilegalmente a importância devida pela passagem de uma certidão. Invoca que, pela passagem de uma certidão de todas as folhas de um processo disciplinar em que foi arguido um seu cliente, a D.S.S. cobrou \$ 5,00 patacas por folha e \$ 10,00 patacas por cada folha mais, quando as \$ 10,00 deveriam ser pela certidão e não por folha

Foi instruído o processo e elaborado o relatório de fls. 33 e ss., conforme a fotocópia em anexo, que apresentou as seguintes conclusões, com as quais concordo:

- Nos termos dos artigos 11º e 61º do Código de Procedimento Administrativo (CPA), os interessados têm direito a obter certidões ou fotocópias autenticadas dos documentos que integram um procedimento administrativo, mediante o pagamento das importâncias que forem devidas;
- Na legislação actualmente em vigor em Macau, a única importância devida pela emissão de certidões é o imposto de selo, que está regulado na Lei nº 17/88/M, de 27/6, que aprovou o respectivo Regulamento e a Tabela do Imposto de Selo;
- c) A taxa de imposto de selo devida pela passagem de certidão procedimental, de teor ou narrativa, é calculado nos termos do artigo 11° da Tabela de Imposto de Selo; e a taxa devida pela emissão de fotocópias autenticadas que substituam aquela certidão é calculada nos termos do artigo 25° da mesma Tabela;
- d) Em ambas os casos, a taxa devida é de 5 patacas por cada meia folha (lauda), acrescida de 10 pacatas por certidão, quer esta seja manuscrita, dactilográfica ou por fotocópia, de teor ou narrativa e, em qualquer destas espécies, integral ou parcial;
- e) Pela emissão de uma certidão por fotocópias, composta de 110 folhas, sendo 30 delas extraídas na face e no verso, os SSM liquidaram a quantia de MOPS 1.665,00, sendo 5 patacas por cada folha e 10 patacas por cada folha a mais;
- f) Tal liquidação contraria o artigo 25° da Tabela do Imposto de Selo, e, por isso, é ilegal;
- g) Considerando o número de laudas fotocopiadas (140), o imposto de selo legalmente devido ascende a 710 pacatas, sendo 700 patacas pelas laudas (5× 140) e 10 pela sua autenticacão:
- h) Por isso, nos termos do artigo 64°, nº 1, da Lei 17/88/M, de 27 de Junho, deve recomendar-se aos SSM que restituam ao queixoso a quantía cobrada a mais, isto é, 955 patacas;
- Considerando que a prática habitual dos SSM na emissão de reproduções autenticadas de documentos está em discrepância com a lei do imposto de selo, recomenda-se ainda que sejam dadas instruções aos serviços emissores de certidões, no sentido de liquidem as respectivas taxas nos termos acima referidos.

Pelo referido, e nos termos dos artigos 3°, n° 1, alinea c), e 4°, alineas l) e m), da Lei n° 11/90/M, de 10/9, recomendo a V. Ex², caso queira aceitar a recomendação, que determine a restituição ao queixoso da quantia cobrada a mais pela emissão da certidão por fotocópia e que dê instruções aos S.S.M. no sentido de que as taxas devidas pela emissão de certidões sejam liquidadas nos termos das conclusões acima referidas.

ACCCLA, em Macau, aos 13 de Fevereiro de 1996

Proc. nº 6/96

Exmo. Senhor

Director dos Serviços de Saúde de Macau

......, médico do Centro Hospitalar Conde S. Januário, apresentou queixa neste Alto Comissariado, pelo facto de os Serviços de Saúde de Macau não lhe fornecerem um parecer jurídico que foi emitido no âmbito do procedimento administrativo que culminou com o despacho de 28/9/95 do Senhor Director dos SSM que lhe injustificou as faltas dadas no período compreendido entre 3/8/95 e 31/8/95.

Foi instruído o processo e elaborado o parecer de fls. 132 e ss., conforme a fotocópia em anexo, que apresentou as seguintes conclusões, com as quais concordo:

- 1. Nos termos dos artigos 60° e 61° do Código de Procedimento Administrativo, os particulares directamente interessados num procedimento administrativo têm o direito à informação sobre o andamento dos processos, o direito ao conhecimento das decisões finais sobre ele tomadas e o direito à transparência documental, que se efectua através do direito de acesso e consulta dos documentos constantes do processo.
- Por diversas vezes, o queixoso requereu à Administração que lhe fosse fornecida cópia de um parecer jurídico emitido no âmbito do procedimento em que lhe foram injustificadas as faltas dadas ao serviço no mês de Agosto e, por uma vez, requereu também que lhe fosse facultada a consulta desse processo;
- Apesar do queixoso ser um pessoa directamente interessada no procedimento, a Admínistração ainda não lhe forneceu cópia do referido parecer nem lhe facultou a consulta do processo;
- 4. Por isso, e não se verificando nenhuma das excepções ao dever de informação, deve recomendar-se à Administração que, nos termos do artigo 61º do CPA, faculte ao queixoso cópia do referido parecer jurídico e (ou) a consulta do processo relativo à injustificação das faltas dadas em Agosto de 95.

Pelo referido, e nos termos dos artigos 3°, n° 1, e 4°, alinea l) e m), da Lei n° 11/90/M, de 10/9, recomendo a V. Ex°, caso queira aceitar a recomendação, que determine que seja entregue ao queixoso cópia do parecer jurídico que antecedeu o despacho que injustificou as faltas por si dadas em Agosto de 1995 e (ou) a consulta do respectivo processo.

ACCCIA, em Macau, aos 13 de Fevereiro de 1996

Proc. n° 81/96

Exmo. Senhor

Director Serviços de Saúde de Macau

Pública de Macau, apresentou queixa no ACCCIA relativa ao atraso na publicação da lista classificativa dos concorrentes do concurso comum de ingresso para técnico superior de 2º classe 1º escalão do quadro da Direcção dos Serviços de Saúde, aberto por aviso publicado no Boletim Oficial nº 35, II Série, de 30 de Agosto de 1995, o que considera irregular por não terem sido observados os prazos estipulados no ETAPM, facto este que redundou em seu prejuízo dado ter desistido de um outro concurso por ter fundadas expectativas na sua aprovação, em virtude de ter conhecimento de que era o único candidato com formação na área de Direito, sendo esta uma das áreas enunciadas no concurso.

- a) Por aviso datado de 30.08.95 publicado no Boletim Oficial nº 35 II Série, da mesma data, foi aberto o concurso comum de ingresso para o preenchimento de duas vagas de técnico superior de 2º classe, 1º escalão da carreira de técnico superior do quadro da DSS; a lista provisória publicada inicialmente no Boletim Oficial nº 40, II Série, de 4 de Outubro de 1995, foi rectificada sem que tivesse quaisquer deficiências a rectificar, o que provocou uma mora desnecessária no processo de recrutamento, e levou a que a lista definitiva só fosse publicada em 20 de Dezembro de 1995;
- b) Ainda que houvesse necessidade de rectificar a lista provisória o prazo para o fazer terminaria em 16 de Outubro de 1995 pelo que, além de inútil e extemporâneo, foi absolutamente desconforme ao princípio da desburocratização e da eficiência plasmado no artº 10º do Código do Procedimento Administrativo, ademais tendo favorecido o surgimento de incômodos sentimentos de intransparência nos candidatos:

- c) Apesar das provas escritas se terem realizado em 5 de Janeiro de 1996, não se justifica que o júri tenha demorado mais de dois meses para as corrigir, facto este que, a acrescer à prova da entrevista, levou a que a deliberação da classificação final tenha ocorrido em 21 de Março, tendo vindo a lista clâssificativa final a ser publicada um mês depois, i.e., em 24 de Abril de 1996 (cfr. Boletim Oficial nº 17, II Série, de 24 de Abril de 1996);
- d) De entre a abertura do concurso e a publicação da lista classificativa final decorreram cerca de oito meses, prazo este que ultrapassa largamente os prazos previstos no processo de recrutamento comprometendo seriamente os princípios da celeridade e, consequentemente, da eficiência da Administração plasmados no Código do Procedimento Administrativo (cfr. 10°);
- e) O despacho do Director dos Serviços de Saúde de 30 de Abril de 1996 exarado no requerimento do queixoso, datado de 26 de Abril de 1996, que negou as fotocópias das Actas do júri a fim de recorrer contenciosamente da lista classificativa porque segundo o "...preceituado do ariº 55º nº 3 do ETAPM devem ser fornecidas as fotocópias e os documentos requeridos, mas, só na parte que diz respeito no requerente: qualquer prestação da informação que envolva outra parte que não o interessado, é ilegal, não (podendo) ser prestadas informações que possam comprometer os direitos de outras pessoas", embora motivada num esforço de intepretação da lei, viola na verdade o direito de informação constitucionalmente consagrado como um direito fundamental e, concludentemente, é nulo nos termos e para os efeitos do disposto na alínea d) do nº 2 do artº 114º do Código do Procedimento Administrativo;
- f) Por conseguinte, a fim de ser reposta a legalidade, sugiro que se recomende ao Exmo Senhor Director dos Serviços de Saúde, para que sejam passadas cópias da Actas do júri ao queixoso, pois o nº 3 do artº 55º do ETAPM viola claramente o nº 2 do artº 268º da C.R.P. O direito à informação dos cidadãos enquanto administrados é um direito fundamental, de natureza análoga e idêntico conteúdo semântico aos Direitos Liberdades e Garantias, cuja restrição está sujeita ao disposto no artº 18º da mesma lei fundamental.
- g) E, ainda, que sejam dadas instruções aos serviços no sentido de, no procedimento administrativo respeitante aos concursos, sejam cumpridos os prazos legais estipulados no mesmo ETAPM, sob pena de violação dos princípios da celeridade e da eficiência da Administração plasmados no Código do Procedimento Administrativo (cfr. 10°);
- h) Por último, que numa futura revisão legislativa do ETAPM seja revogada a norma constante do nº 3 do artº 55º por ser contrária à Constituição pois em dois casos de duas normas textualmente idênticos já foi declarada a sua inconstitucionalidade com força obrigatória geral pelo Tribunal Constitucional (cfr. Acórdãos do T.C. nºs. 394/93 in D.R. I Série-A de 29.09.93 e 527/96 in D.R. I Série-A de 14.05.96) e, por conseguinte, violar o direito de informação consagrado constitucionalmente, cuja dupla dimensão abrange por um lado, o direito subjectivo dos administrados conhecerem as decisões da Administração que lhes dizem respeito e, por outro, o direito à transparência documental através do acesso aos documentos detidos pela Administração.

A garantia constitucional do recurso contencioso bem como a garantia do acesso à justiça administrativa para tutela dos seus direitos (cfr. nº 4 e nº 5 do mesmo art' 268° da C.R.P.) não pode ser coarctada pela limitação do acesso às actas do júri operada pelo citado nº 3 do artº 55° do ETAPM.

Pelo referido, e nos termos da alínea m) do artigo $4^{\rm o}$ da Lei nº $11/90/{\rm M}$, de 10 de Setembro, recomendo a V. Ex³, caso o entender por bem, a adopção das medidas administrativas referidas nas alíneas f) e g) das conclusões acima.

ACCCIA, em Macau, aos 26 de Agosto de 1996.

Proc. n° 58/95

Exmo. Senhor Director dos Serviços de Saúde de Macau

apresentou queixa no ACCCIA pelo facto das enfermeiras erviços de enfermagem, em horários parcialmente coincidentes, no Centro de Saúde da Taipa e no Estabelecimento Prisional de Coloane, e pelo facto de estarem a ser favorecidas com uma escala de serviço que lhes permite receber todos os meses o subsídio de turno, actos estes que considera irregulares ou ilegais.

Foi instruído o processo e elaborado o Parecer constante da fotocópia em anexo, do qual se pode concluir o seguinte:

- b) No entanto, tais enfermeiras também prestam serviços de enfermagem no Estabelecimento Prisional de Coloane, tendo sido contratadas pela Direcção dos Serviços de Justiça em regime de aquisição de bens e serviços nos termos do D.L. n° 122/84/M de 15 de Dezembro;
- c) Tal contrato foi celebrado sem qualquer autorização prévia dos SSM, pelo que, nos termos do artº 17º do ETAPM, tal acumulação de funções é ilegal;

- d) Mediante comparação das escalas de serviço do Centro de Saúde da Taipa e do Estabelecimento Prisional de Coloane, no periodo compreendido entre Junho de 1994 a Junho de 1995, verificou-se a <u>coincidência parcial</u> de turnos de serviço no que diz respeito ao trabalho prestado pelas enfermeiras e
- e) A fim de ser reposta a legalidade, deve a Direcção dos Serviços de Justiça fazer cessar ou suspender o contrato de prestação de serviços das referidas enfermeiras no Estabelecimento Prisional de Coloane, a fim de ser obtida ou até que seja obtida a autorização para a acumulação das duas actividades;
- f) E, solicitada a autorização a que se refere o artº 17°, n° 3, do ETAPM, deve a Direcção dos Serviços de Saúde preceder à avaliação e ponderação concreta das circunstâncias em que a actividade irá ser exercida, verificando nomeadamente se o horário de trabalho não é total ou parcialmente coincidente com a prestação de funções no Centro de Saúde da Taipa.

Pelo exposto, e nos termos do artigo 4º, alinea p), da Lei nº 11/90/M, de 10 de Setembro, recomendo a V. Exª, caso queira aceitar a recomendação, a adopção da medida proposta na alínea f) das conclusões acima.

ACCCIA, em Macau, aos 11 de Outubro de 1996

Proc. nº 53/96

Exmo. Senhor Director dos Serviços de Saúde de Macau

Foi apresentada uma queixa no ACCCIA tendo por objecto a eventual injustiça e ilegalidade do acto que homologou a lista classificativa final do concurso de admissão ao Internato Geral 1995 (2° turno), aberto por aviso publicado no Boletim Oficial n 33, de 16/8/95, com fundamento em que foram estabelecidos critérios de preferência que são desigualitários e discriminatórios na escolha dos candidatos.

Foi instruído o processo e elaborado o Parecer constante da fotocópia em anexo, que apresentou as seguintes conclusões, com as quais concordo:

- a) O artigo 34°, n° 2, do DL n° 68/92/M, de 21/9, estabelece que, no concurso de prestação de provas para ingresso no internato geral, os concorrentes são ordenados numa lista de classificação final, com base nos seguintes critérios: a) classificação obtida na prova técnica; b) preferência, no caso de igualdade daquela classificação, do candidato com melhor classificação nas provas de linguas:
- b) Acontece que, no concurso de admissão ao internato geral 1995 (2 turno), aberto por aviso publicado no Boletim Oficial n° 33 de 16/8/95, no acto que declarou a abertura do concurso e no respectivo aviso foram estabelecidas as seguintes preferências: primeiro, os candidatos que tenham sido bolseiros do Território; segundo, os candidatos naturais ou residentes em Macau; terceiro, os restantes candidatos. E dentro de cada grupo, preferem os candidatos melhor classificados nas provas de ingresso;
- c) Este método de selecção é ilegal, porque está em desconformidade com a lei, mais específicamente com o n° 2 do artigo 34° do DL n° 68/92/M, em dois pontos: por um lado, esta norma não estabelece aqueles critérios de preferência; por outro, mesmo dentro de cada grupo, o critério da classificação final não é apenas o resultado da prova técnica, mas a média aritmética simples das classificações obtidas na prova técnica e nas provas de línguas;
- d) Em consequência da aplicação daquelas preferências, 7 dos candidatos que na prova técnica ficaram graduados nos 12 primeiros lugares e, por isso, com possibilidade de ingresso nas vagas postas a concurso, foram relegados para lugares inferiores, designadamente para os 13° a 17° e 25° e 26° lugares, que os afastaram da admissão ao internato geral;
- e) Como a situação, apesar de ilegal, já se encontra consolidada pela não interposição do recurso contencioso do acto de homologação da lista de classificação final, a fim de evitar que a mesma situação se repita, para além do reparo que se faz, deve a DSS em futuros concursos ter em consideração apenas o sistema de classificação previsto no n° 2 do artigo 34° do DL n° 68/92/M;
- f) No entanto, se for mais vantajoso ou conveniente ao interesse público o estabelecimento de outro método de selecção ou das preferências fixadas no acto de abertura daquele concurso, sugere-se que a DSS diligencie no sentido da alteração do artigo 34* do referido Decreto-Lei, embora com a devida salvaguarda dos princípios constitucionais, designadamente o da igualdade de candidaturas.

Pelo exposto, e nos termos dos artigos 3°, n° 1, al. c), e 4°, alíneas o) e p) da Lei nº 11/90/M, de 10 de Setembro, recomendo a V. Exª, caso queira aceitar a recomendação, a adopção das medidas propostas nas conclusões acima.

Proc. nº 60/96

Exmo, Senhor

Director dos Serviços de Saúde de Macau

Foi apresentada uma queixa no Alto Comissariado, tendo por objecto eventuais ilegalidades e/ou irregularidades no concurso público n° 6/P/95, para aquisição de medicamentos e outros produtos farmacêuticos pelos Serviços de Saúde de Macau, designadamente pelo facto de se ter adjudicado medicamentos a preços superiores aos constantes de outras propostas.

Foi instruído o processo e elaborado o Parecer constante da fotocópia em anexo, que apresentou as seguintes conclusões, com as quais concordo:

- a) No programa do concurso público n° 6/P/95, para aquisição de medicamentos e outros produtos farmacêuticos pelos SSM (constantes de uma lista anexa, num total de 911), foram enunciados os seguintes critérios de adjudicação: relação preço qualidade mais favorável aos SSM; laboratórios conceituados; país de origem; melhores garantias de regularidade de fornecimentos, tendo-se em conta a experiência anterior com o fornecedor; melhor prazo de entrega; propostas que mais se aproximam das especificações dos medicamentos postos a concurso; uso corrente.
- b) Após ter sido elaborado um mapa comparativo das propostas apresentadas, a Comissão de Escolha seleccionou as propostas de 19 concorrentes, justificando-as pura e simplesmente com a menção abstracta de um (ou mais do que um) dos critérios indicados no programa de concurso, ficando-se sem saber as razões concretas que determinaram a escolha de cada um dos critérios, designadamente porque é que nuns casos se recorreu ao critério do melhor prazo de entrega e noutros ao do uso corrente, do laboratório conceituado, do país de origem e não ao do preço/qualidade;
- c) Para além de não existir qualquer justificação para a adopção, em concreto, de cada um dos critérios, constata-se o seguinte:
 - foram adjudicados medicamentos sem que das actas conste qualquer justificação;
 - foram adjudicados medicamentos com indicação de que era a única proposta, quando existiam outras de preço mais baixo;
 - foram adjudicados medicamentos com base nos critérios do país de origem e laboratório conceituado, quando existiam propostas a oferecer o mesmo medicamento, do mesmo laboratório e do mesmo país de origem, e com o preço mais baixo;
 - 4. há muitos casos em que os medicamentos não foram adjudicados com o fundamento em que o laboratório não era conceituado, mas que noutros itens foram adjudicados a esse mesmo laboratório, quer com fundamento em que ele é conceituado quer com fundamento na qualidade e especificações dos medicamentos nele produzidos;
- d) Estas irregularidades não teriam acontecido se a Administração tivesse previamente organizado uma escala de precedências da totalidade dos critérios em que se baseou a adjudicação;
- e) Quando a Administração opte por uma pluralidade de critérios de adjudicação ou dentro de cada critério por uma pluralidade de factores, tal implica necessariamente a fixação de uma ordem decrescente de importância, sob pena da escolha das propostas se efectuar de modo arbitrário ou de ser grande o risco de desigualdade de tratamento sem razões objectivas que o justifiquem;
- f) A ordem decrescente de importância pode não ser a mesma para todos os produtos postos a concurso, podendo variar em função das diferentes espécies de medicamentos, como os de consumo corrente, em que o critério de mais baixo preço deve ter maior relevância ou em função das necessidades dos serviços, como os mais carenciados ou mais urgentes, em que o critério do melhor prazo de entrega deve ter maior valor;
- g) Nesta última situação, o processo mais adequado será o de, dentro do mesmo concurso, divídir em lotes separados os medicamentos relativamente aos quais devem existir critérios de adjudicação organizados segundo uma escala de precedência diferente dos demais;
- h) Se alguns dos critérios ordenados por ordem decrescente de importância forem de natureza não objectiva (como, por exemplo, o laboratório conceituado, qualidade, país de origem), caberá à comissão de análise das propostas fixar os aspectos que considere na apreciação de cada critério, podendo inclusive quantificar, em termos percentuais ou numéricos, o grau de importância de cada um deles;

Pelo exposto, e nos termos dos artigos 3°, nº 1, al. c), e 4°, alíneas e) e p) da Lei nº 11/90/M, de 10 de Setembro, a fim da salvaguarda dos princípios da objectividade, transparência e publicidade dos concursos públicos de aquisição de bens e serviços, recomendo a V. Ex³, caso queira aceitar a recomendação, a adopção das seguintes medidas administrativas:

 Que, nos futuros procedimentos para aquisição de medicamentos ou outros produtos farmacêuticos, no anúncio e no programa de concurso sejam indicados os critérios que presidem à adjudicação, segundo uma ordem decrescente de importância;

- Que, na apreciação das propostas, a comissão respectiva esteja vinculada aos critérios estabelecidos, segundo a sua ordem decrescente de enunciação;
- Quando seja caso disso, que tal ordem de precedência possa variar em função da diferente espécie de medicamentos, designadamente os de consumo corrente, os mais carenciados ou os de maior urgência;
- 4. Que a Comissão de Análise, antes de proceder à escolha, fixe os aspectos a considerar na aplicação de cada um dos critérios, especialmente os de natureza subjectiva, e determine o grau de importância a atribuir a cada um deles;
- 5. Que a Comissão de Análise elabore um relatório fundamentado sobre o mérito das propostas, com indicação dos critérios que estão na base da escolha e das razões, factores ou linhas gerais de orientação seguidas na sua aplicação.

ACCCLA, em Macau, aos 18 de Dezembro de 1996

ANEXO II

- Campanha de sensibilização
 - Protocolo de cooperação
 - Aula aberta sobre a "Corrupção"

Campanha de Sensibilização de Combate à Corrupção de 1996

Factores de Perversidade da Corrupção A Cooperação Inter-Entidades Públicas no Combate à Corrupção

1. RECONHECER A CORRUPÇÃO

Há muitas maneiras de praticar a corrupção. Umas são mais visíveis enquanto outras são mais ocultas. Os seguintes exemplos podem ser universalmente considerados:

- Tendo recebido subornos, alguns aplicadores da lei não executam as sua funções, fazendo-se cegos perante as actividades de jogo ilegal, consumo de drogas, prostituição, venda ilegal de bilhetes de transporte e contrabando, exercidas nas respectivas zonas de fiscalização... Após os subornos dos funcionários, os responsáveis por estas actividades podem obter "protecções" e evitar a recolha de provas contra eles, receber avisos de qualquer diligência de "limpeza". Além disso, podem libertar-se das ameaças provenientes dos "concorrentes", na mesma área:
- Funcionários dos Serviços cobram periodicamente "dinheiro negro" aos comerciantes e, em contrapartida, "protegem-nos" das eventuais perturbações dos malfeitores e de problemas legais caso tenham cometido crimes de menor gravidade;
- Cidadãos oferecem quantias consideráveis a funcionários públicos com vista a obter preferência no tratamento de diversos requerimentos;
- Funcionários bancários, mediante certa percentagem, abusam das funções no sentido de conceder empréstimos de grande montante, que não seriam autorizados em circunstâncias normais, a clientes que não apresentaram garantias suficientes;
- \bullet Subalternos oferecem presentes aos superiores a fim de obterem tratamento privilegiado.

Existem ainda muitos outros exemplos semelhantes, que se verificam quer em serviços públicos, quer noutras entidades públicas. É possível encontrar sempre na sociedade pessoas que utilizam todos os mecanismos corruptos para alcançar a satisfação de interesses pessoais, por consequência, pondo em causa a justiça.

2. FACTORES DA CORRUPÇÃO

2.1. Factores Pessoais

Em regra, a corrupção tem como origem a ambição do agente. As pessoas corruptas não reconhecem os comuns valores morais, considerando que não é necessário manter comportamentos honestos e correctos. Os comportamentos destas pessoas são egoístas, visto que nunca se preocupam com as influências exercidas pelas práticas corruptas sobre os outros. No entendimento delas, estas práticas produzem mais efeitos positivos do que negativos, tanto para a parte activa como para a parte passiva e, além disso, a possibilidade de virem a ser denunciadas é muito baixa.

A descrição acima feita perpassa no pensamento da maioria dos agentes de corrupção, mas existem também outros agentes que praticam estes factos por não $\frac{1}{2}$

ousarem abster-se de participar nas actividades dos outros, fenómeno este que existe, por exemplo, nos meios de corrupção generalizada: se os funcionários públicos se agrupam, para exigir dinheiro aos donos dos estabelecimentos ilegais como contrapartida do não exercício das funções que lhe assistem, os novos funcionários, perante esta circunstância, acabam por participar também, embora não o queiram verdadeiramente, nestas actividades, para não serem tidos como obstáculos. Normalmente, este tipo de organização adopta as seguintes atitudes para com um novo colega: se aceitar a realidade de corrupção, pode integrar-se nas actividades comuns; pode também ficar de fora da corrupção, mas sem qualquer outra intervenção; o que não pode é apresentar queixa, sob pena de vir a sofrer prejuízos.

Segundo este costume, mesmo aqueles que tenham tido inicialmente bons e honestos comportamentos, acabarão por aderir às práticas inversas, por terem sido ameaçados. Daqui resulta que é muito difícil encontrar pessoas que tomem a iniciativa de combater a corrupção.

2.2. Factores Sociais:

- Numa sociedade altamente influenciada pela corrupção, encontram-se, em geral, os seguintes aspectos:
- Os titulares de altos cargos não são capazes de fazer passar o bom exemplo, com vista a instruir e influenciar os outros. Por isso, não se constituem bons usos e costumes na sociedade;
- · Insensibilidade perante os valores éticos;
- · Grande diferença entre ricos e pobres;
- População densa, perante a qual os serviços instalados não são suficientes para levar a cabo a satisfação das necessidades; ineficácia portanto do funcionamento dos serviços públicos.
- Não aplicação de adequadas sanções aos agentes de corrupção.

E quando os actos de corrupção são aptos a alcançar aparentes benefícios para os interessados, um fenómeno social de tolerância de corrupção passa a gerar-se e, como consequência, vem o estímulo de mais pessoas a utilizar meios corruptos para atingir os objectivos pretendidos.

Com o enraizamento desta concepção no coração dos cidadãos, estes são levados a activos subornos dos funcionários, quando estabelecem quaisquer contactos com os serviços públicos, considerando que são de regra. A partir daí, entra-se num círculo vicioso.

Se a Administração é algo de misterioso e remoto para a maioria dos cidadãos, com uma estrutura muito complicada, surgem então aqueles que preferem utilizar meios ínvios para resolver as questões, aspecto este que conduz facilmente à corrupção, visto que alguns funcionários não honestos, ou intermediários ambiciosos, podem aproveitar esta oportunidade para dela tirar beneficios.

As pessoas, duma maneira geral, para maximizar interesses económicos, lutam sempre com o tempo para ficarem em melhor situação do que os outros, e para obterem benefícios consideráveis. Nesta circunstância, muitas pessoas estão dispostas a gastar certa quantia em dinheiro para acelerar o alcance dos objectivos pretendidos. Deste ponto de vista, numa sociedade de desenfreada concorrência, o fenómeno de corrupção nasce com toda a facilidade.

Também, quando numa sociedade há muitas pessoas a aguardar facilidades e serviços diversos, algumas delas preferem pagar para obterem uma satisfação mais célere.

Na sociedade de Macau, têm permanecido alguns dos factores sociais acima referidos. Com a criação do Alto Comissariado Contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa, em 1991, o trabalho contra a corrupção deu um primeiro passo.

2.3. Factores Estruturais:

Temos a considerar:

- Uma aplicação não rigorosa ou a inaplicabilidade das normas jurídicas: às vezes, as lacunas e a desactualização das normas jurídicas determinam a sua inaplicabilidade substancial. Por outro lado, a falta de recursos em pessoal faz também com que estas normas não possam ser rigorosa e permanentemente aplicadas. Assim, o poder de execução da lei fica, em certos casos, nas mãos de funcionários subalternos, e está criado um ambiente muito sedutor para as práticas de corrupção.
- Ambiguidade das normas jurídicas: quando as leis são ambiguas, é possível que estas venham a ver interpretadas arbitrariamente pelos funcionários das diversas camadas, que, por isso, poderão tirar proventos através do modo de interpretação que utilizaram.
- Instruções incompletas ou complexas: existe normalmente nos serviços públicos um conjunto de instruções de trabalho, cuja imperfeição pode fazer com que alguns funcionários não suficientemente habilitados assumam decisões inadequadas. Por outro lado, as instruções demasiado complexas fazem perder a iniciativa dos trabalhadores, conduzindo à morosidade burocrática, criando assim oportunidades para as práticas da corrupção.
- Procedimentos complicados de trabalho: a morosidade burocrática é, às vezes, determinada pelos procedimentos complicados, por exemplo, numa sociedade em transformação rápida, tornadas inadequadas muitas medidas ou procedimentos, é possível o recurso a subornos por parte dos cidadãos, no intuito de acelerarem o tratamento de certos assuntos.

- Ineficácia de fiscalização: mesmo que existam instruções e procedimentos bem precisos nos organismos, é sempre necessário um controlo adequado para evitar os abusos. Se não é eficaz a fiscalização, nada se consegue, e ainda que os regimes ou procedimentos estejam muito bem concebidos.
- Insuficiência do trabalho de sensibilização e de ecucação: todos os serviços públicos e diversas entidades, por fim, devem esclarecer os cidadãos sobre os objectivos, medidas e procedimentos de trabalho do próprio organismo, no sentido de evitar que os utentes sejam enganados pelos infractores, visto que sempre existem pessoas que se aproveitam da ignorância dos outros para tirar benefícios. Nestes termos, os trabalhos de sensibilização e de educação são indispensáveis para a prevenção da corrupção.

3. PREJUÍZOS DA CORRUPÇÃO

3.1. Faz nascer fenómenos de injustiça:

A corrupção é de facto o tipo de comportamento mais perverso e egoista. O ganho ilícito do agente provém dos cidadãos comuns que, independentemente da riqueza, são vítimas desta prática, sendo porém na maioria os pobres que são atingidos. No entanto, o agente normalmente desconsidera as vítimas, por exemplo, quando um funcionário público recebe subornos e, em contrapartida, dá preferência ao tratamento de pedidos de determinadas pessoas, não tem em consideração que, com esta prática, retira direitos aos outros requerentes, que esperam. Na verdade, todos nós podemos ser vítimas deste tipo de comportamentos. Logo, as práticas da corrupção e da fraude determinam injustiça dado que os agentes, tanto da corrupção activa como passiva, têm por fim adquirir algo que lhes não é devido, enquanto o direito de outrem é expropriado.

Para explicar este ponto de vista não há falta de exemplos: numa sociedade com muita população, as situações de espera encontram-se por todo o lado, para obter habitação, pedir licenças ou outros documentos, pedir autorização para diversos projectos de construção e realizar escrituras públicas... a sedução de andar por atalhos é portanto muito grande e os funcionários pouco fieis, motivados por subornos, dão prioridade aos pedidos dos "benfeitores", criando assim situações de injustiça para com os indivíduos que deviam obter prioridade, segundo a ordem cronológica, fazendo-lhes perder mais tempo e paciência. Se não se puser termo a estas práticas ilegais, produzir-se-ão mais situações de injustiça que, por sua vez, determinarão insegurança social.

3.2. Produz a dissimulação de crimes:

Entende-se normalmente que não se verificaria o aumento das organizações ilegais para exercício das actividades relacionadas com jogos ilícitos, droga, prostituição e venda de bilhetes de transporte...caso os aplicadores da lei não fossem subornados. Ora, estes funcionários estão, em regra, integrados em grupos, para ganhar dinheiro pela retribuição do não exercício das funções. A corrupção visa por isso actos de encobrimento de crimes.

3.3. Faz aumentar o custo de bens, agravando os encargos dos cidadãos:

O preço extraordinário que os comerciantes pagam a titulo de subornos será pago finalmente pelos consumidores, e logo, as grandes quantias envolvidas nos factos de corrupção ocorridos quer em serviços públicos quer noutras entidades públicas serão desembolsadas pelos cidadãos. Se um construtor civil, por exemplo, oferecer subornos aos funcionários competentes, com vista a obter aprovação das sucessivas obras realizadas por ele, terá que aumentar os preços, para compensar estes encargos e, em consequência, os cidadãos terão de pagar mais dinheiro para obter os bens de que necessitam. Deste modo, aquilo que os cidadãos ganham do seu duro trabalho vai entrar nos bolsos dos funcionários, sem contrapartida alguma; e se um comerciante oferecer "comissões" aos "clientes" dos serviços públicos, tem também que aumentar os preços das mercadorias fornecidas com o fim de compensar o dinheiro de suborno. Assim, a Administração vem a pagar mais dinheiro para adquirir bens de custos elevados e, evidentemente, os encargos serão finalmente suportados pelos cidadãos.

3.4. Faz diminuir a eficiência do trabalho dos funcionários:

Quando os funcionários públicos não exercem as funções de que estão investidos, ou não trabalham com diligência, por terem recebido subornos, põem em causa a eficiência dos serviços públicos. E caso se deixe a situação sem controlo, piores resultados se produzirão, por exemplo, quando um funcionário encarregado da fiscalização das condições de segurança dos edificios não exerce devidamente as suas funções, abusando da confiança nele depositada pelo público, muitas vidas vão ser postas em risco.

3.5. Conduz à desordem:

No caso de um determinado serviço público ser completamente atingido pela corrupção, isto é, onde tanto os superiores como os subalternos são corruptos, nesta circunstância, será muito difícil a "sobrevivência" de qualquer funcionário honesto, cujas oportunidades de promoção vão ser também afectadas; e o resultado será o aumento dos aderentes às práticas de corrupção. Por outro lado, a falta de controlo por parte da Administração perante os factos da corrupção e da fraude levados a cabo por imensos funcionários, ou a falta de vontade política/incapacidade para eliminar estas práticas, faz com que os agentes de corrupção possam libertar-se da punição. Isto vem estragar a própria imagem da Administração, fazendo-lhe perder o apoio e confiança dos cidadãos. Além disso, o facto de os agentes da corrupção violarem publicamente a lei, e conseguirem viver em paz, acaba por reduzir nos cidadãos a vontade de obedecer à lei, aspecto este que vem tornar o fenómeno de corrupção ainda mais grave, e divulgar entre os cidadãos a concepção de que só com o recurso a mecanismos corruptos se pode alcançar o objectivo, fazendo por fim surgir a desordem social.

Se existir corrupção num país em desenvolvimento, é muito possível que enormes fundos para a modernização do país venha a ser apropriados pelos funcionários ambiciosos, piorando a situação e produzindo inevitavelmente desordem social. Em muitos governos, aliás, perante a grande incidência do fenómeno da corrupção, os dirigentes não conseguem tomar decisões racionais, e os indivíduos inteligentes e talentosos já não são recrutados devido à regra de "sobrevivência dos mais espertos", situação esta que vai determinar a decadência do país.

3.6. Conclusão:

Em resumo, a corrupção traz consigo muitos prejuízos, corroendo a estrutura sã da sociedade, diminuindo a eficiência de trabalho, determinando situações de injustiça, e pondo em causa, assim, o bem estar dos cidadãos.

A CRIAÇÃO DO ALTO COMISSARIADO CONTRA A CORRUPÇÃO E A ILEGALIDADE ADMINISTRATIVA

O A.C.C.C.I.A. começou a funcionar efectivamente em 1992. Visa combater a corrupção e a ilegalidade administrativa, promover os bons costumes de honestidade e transparência, e tornar a Administração mais eficiente. O Alto Comissariado é uma entidade pública independente; não está sujeita a qualquer ordem ou instrução, nem submetida à influência de qualquer grupo ou Governo. Este Serviço só actua conforme à lei, e a autonomia de que dispõe permite-lhe proceder justa e isentamente às averiguações sobre os factos de corrupção e ilegalidade administrativa que cheguem ao seu conhecimento. Mediante investigações realizadas pelo organismo, e outras actuações correspondentes, a Administração de Macau poderá servir os cidadãos com mais justiça, honestidade e eficiência.

AS MODALIDADES DE ACTUAÇÃO DO ALTO COMISSARIADO CONTRA A CORRUPÇÃO E A ILEGALIDADE ADMINISTRATIVA

O A.C.C.C.I.A. tem 3 modos de actuar:

- 5.1. O primeiro consiste em "atacar os sintomas", através do qual o Alto Comissariado procede às averiguações sobre factos de corrupção e de ilegalidade administrativa com vista a "entregar" os seus autores à lei, para serem punidos;
- 5.2. O segundo traduz-se em "atacar os vírus", isto é, estudar e melhorar os procedimentos de trabalho dos serviços e entidades públicas, com o designio de colmatar as lacunas susceptiveis de conduzir à corrupção e à ilegalidade;
- 5.3. O terceiro caracteriza-se por "atacar as raizes", promovendo os bons costumes de honestidade e transparência, e movimentando os cidadãos para aderirem a esta tarefa através de acções de sensibilização e estabelecimento de contactos. Com estas 3 modalidades de actuação, o Alto Comissariado esforçase por promover em Macau uma cidade mais honesta e justa.

COOPERAÇÃO DOS ORGÃOS ADMINISTRATIVOS, A NÍVEL INTERNO DOS SERVIÇOS

Perante os factores e a perversidade da corrupção, a que nos acabamos de referir, importa promover activamente o trabalho de cooperação, visando o combate da corrupção, perante a qual os dirigentes e responsáveis pelos orgãos e serviços administrativos não têm nenhuma razão para endossar responsabilidades a outrem. Antes de mais, são os orgãos e serviços da Administração devem começar o combate à corrupção a partir de si próprios. E num ponto de vista de largo alcance, os seguintes pontos consideram-se vantajosos para a correcção de um certo cenário da corrupção existente entre o funcionalismo:

- 6.1. Aplicação rigorosa das normas jurídicas: é imprescindível revelar superiormente, ou à autoridade competente, as lacunas ou a desactualização das normas jurídicas no sentido de evitar que os defeitos da legislação dêem origem a comportamentos corruptos.
- 62. Interpretação mais clara das normas jurídicas desde que exista a ambiguidade, para impossibilitar a obtenção de proveitos mediante interpretações deixadas ao arbitrio dos funcionários de diversas camadas.
- 63. Evitar instruções incompletas ou complexas: a simplicidade, clareza e a precisão necessárias fazem com que os funcionários na aplicação das normas jurídicas não tenham de tomar responsabilidades discricionárias, nem se desmotivem, por falta de rumo.
- 6.4 Minimizar procedimentos complicados de trabalho e empenho de cada repartição onde haja contacto com o público, na marcação de prazos para despacho dos requerimentos dos cidadãos.
- 6.5. Reforço de controle interno do pessoal do Serviço.
- 66. Impulso de divulgação e educação sobre a competência e trabalho do orgão ou serviço, permitindo que os cidadãos em geral se apercebam das funções, políticas e procedimentos, no intuito de prevenir a sujeição a enganos.

CONVÉNIO DE COLABORAÇÃO INTERINSTITUCIONAL E

COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE O

ALTO COMISSÁRIO CONTRA A CORRUPÇÃO E

A ILEGALIDADE ADMINISTRATIVA

E O DEFENSOR DE LA NACION ARGENTINA

O Alto Comissário contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa, Dr. Luís Manuel Mendonça Freitas, com sede em Rua Sanchez de Miranda, nº3, Macau, e o Defensor del Pueblo de la Nación Argentina, Dr. Jorge Luis Maiorano, com sede em Montevideo 1244, (1018) Buenos Aires, Argentina, no marco do disposto pela Lei nº 11/90/M e Artigo 86 da Constitução Nacional e a Lei nº 24.284, desejando estabelecer estreitos laços de cooperação nos aspectos que fazem a sua competência, e desta maneira contribuir ao fortalecimento e protecção dos direitos humanos e demais direitos e interesses dos indivíduos; tendo em consideração a coincidência de interesses e o respeito mútuo; contribuindo assim à estabilidade democrática dos povos; expressam seu firme desejo de consolidar esta relação; e em tal sentido, acordam que:

ARTIGO 1

O Alto Comissário Contra a Corrupção e a llegalidade Administrativa e o Defensor del Pueblo de la Nación Argentina, daqui em diante as Partes acordam em formular um Programa Conjunto de Colaboração interinstitucional e cooperação técnica, que será coordenado directamente pelos seus titulares.

ARTIGO 2

- O Programa Conjunto de Cooperação técnica e colaboração compreenderá, entre outras, as seguintes ações:
 - 1. Intercâmbio de informação.
 - Intercâmbio de documentação técnica e bibliográfica.
 - 3. Programas, visitas, estágios e outras actividades de capacitação técnica
 - 4. Realização de conferências, seminários, simpósios, encontros, cursos e outras atividades de natureza académica. 5. Desenvolvimento de sistemas tecnológicos.

 - 6. Difusão das funções de ambas as Instituções, a cujo fim as mesmas intercambiarão o material e folheteria correspondente.

ARTIGO 3

O Programa Conjunto de colaboração interinstitucional e cooperação técnica, compreenderá entre outras acções, a instalação de uma conexão informática e correio electrónico entre ambas as Instituções a fim de agilizar a comunicação entre as mesmas.

ARTIGO 4

As Partes ou nesse caso os representantes que elas designem, manterão reuniões periódicas a fim de actualizar os conteúdos do presente e nesse caso efectuar modificações ao mesmo de comum acordo.

ARTIGO 5

De conformidade com o programa conjunto a convir, a parte que envia os expertos para cooperação, se fará cargo de todos os gastos que implique o deslocamento das pessoas que cumprirão a cooperação comprometida. O deslocamento compreenderá somente os gastos de transporte.

A parte que recebe a assistência se fará cargo dos gastos de estadia e seguros.

ARTIGO 6

O presente Convénio entrará em vigor a partir do momento de sua assinatura e terá uma duração de cinco (5) anos.

Será renovado por tácita recondução a menos que uma das partes notifique por escrito à outra sua vontade de deixá-lo sem efeito. Essa notificação surtirá efeito aos trinta (30) dias de sua recepção.

Em caso de denúncia as acções do Programa Conjunto que estejam em curso de execução serão continuadas até sua conclusão conforme términos oportunamente pelas Partes.

Subscrito na cidade de Buenos Aires, aos 23 días do mês de Outubro de 1996, em dois exemplares igualmente válidos e do mesmo teor.

ALTO COMISSÁRIO CONTRA A

DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA

CORRUPÇÃO

NACION ARGENTINA

E A ILEGALIDADE ADMINISTRATIVA

DR. LUIS MANUEL MENDONCA FREITAS

DR. JORGE LUIS MAIORANO

Aula Aberta sobre a "Corrupção"

Uma iniciativa do A.C.C.C.I.A. de Macau em colaboração com a Faculdade de Direito da Universidade de Macau Sala do Senado Universitário, 22 de Novembro de 1996

"A corrupção na perspectiva da Lei Penal de Macau" Maria Leonor Machado Esteves de Campos e Assunção Professora-Auxiliar convidada da F.D. da U.M.

Exmos. Senhores Caros Alunos

Chamada a participar nesta "Aula aberta" sobre o fenómeno da corrupção, em que nos deu a honra de apresentar uma comunicação o Exmo. Sr. Conselheiro Francisco Chichorro Rodrigues, a convite do Exmo. Sr. Desembargador Santos Carvalho, aceitei, por me parecer que a iniciativa se revelava, de forma evidente, duplamente justificada.

Estando firmemente convencida de que a análise e discussão de temas que, mediata ou imediatamente, se prendem com as matérias leccionadas numa Faculdade de Direito por juristas provenientes do mundo exterior à Escola cabe, inequivocamente, numa lógica universitária que se queira tendencialmente problematizadora e ancore numa exigência de aproximação à realidade, compreendi que, quanto ao que me era solicitado, o convite que me distinguia significava a oportunidade de abordar perante os meus alunos um tema da Parte Especial do Código Penal.

Acresce que julgo que a realização de iniciativas de índole pedagógica visando o esclarecimento da comunidade a propósito do fenómeno "corrupção" se ajusta plenamente à vocação a prosseguir por um órgão como é o A.C.C.C.I.A. privilegiando uma actuação preventiva bem mais eficaz, a meu ver, do que a intervenção repressiva.

A importância do tema, no momento actual, não necessita de ser encarecida. E não é desmerecê-la dizer que o tema está na moda.

No intervalo das informações relativas às guerras e genocídios que eclodiram neste final de século, os media têm vindo a sobressaltar/deleitar a opinião pública com notícias sobre casos de corrupção que parece não escolher sociedades, sistemas políticos e alcança os mais altos representantes do Estado.

É consabido que a corrupção corrói as estruturas do Estado, abala a credibilidade e confiança da comunidade na Administração Pública, gera um sistema paralelo constituído por mecanismos próprios com capacidade para subverter o funcionamento dos órgãos com funções de decisão.

Os factores, normalmente apontados numa tentativa de compreender/combater o fenómeno, são diversos. A burocratização desmesurada, a falta de transparência dos órgãos estaduais, a fragilidade dos mecanismos sociais de controlo, rectius no que toca ao poder político, o desfasamento, face à realidade que é dinâmica, de normas jurídicas estáticas, a débil situação económico-financeira dos funcionários públicos. A tudo isto acresce a complacência mais ou menos manifesta da sociedade, traduzida no acobertamento pela população e na negligência das autoridades. Como se a relação que se estabelece entre corruptor e corrompido, diga-se, particularissima, em que cada um é, tantas vezes sujeito e objecto, instrumento e instrumentalizador, significando, lamentavelmente, um mecanismo, para realizar o que, face ao deficiente funcionamento da máquina administrativa, de outra forma, era irrealizável, ou, pelo menos, concretizável em tempo útil, assim se autolegitimando ontologicamente, pudesse estar inscrita na natureza das coisas.

E todavía a lei penal, não apenas de hoje, mas de ontem, porque o fenómeno é antigo, procura combatê-lo. Combate que não tem por finalidade a sua completa erradicação da sociedade (e não porque isso seria ir contra a natureza das coisas mas, justamente, porque, ainda que outras razões não houvesse, actuando a jusante, sem dispôr de qualquer possibilidade de controlo dos factores que actuam a montante seria uma finalidade votada ao fracasso), mas a sua contenção em níveis comunitariamente suportáveis.

Cabe-me, precisamente, fazer aqui uma análise, breve, que o tempo outra coisa não permite, dos instrumentos jurídico-penais que em Macau se referem à corrupção.

E, em conformidade, efectuar um comentário das normas que lhe dedica o Código Penal de Macau, entrado em vigor em Janeiro do corrente ano, que expressamente revogou o diploma avulso (Lei 14/87) que instituiu o regime específico do crime de corrupção.

Do capítulo V intitulado "Crimes cometidos no exercício de funções públicas" destacam-se, na secção II os art.s 337°, 338° e 339°, descrevendo, respectivamente, a "corrupção passiva para acto ilicito", a "corrupção passiva para acto lícito" e a "corrupção activa" e na secção IV a "concussão". Referir-me-ei, principalmente ao crime de corrupção e, tão só de modo periférico ao crime de concussão.

Entendo que a abordagem reflexiva dos crimes em referência impõe a prévia problematização do valor ou interesse que as normas que os descrevem querem tutelar, i.e. do bem jurídico protegido.

Por duas razões que passarei a expor.

É, hoje, um dado adquirido da doutrina que a função do Direito Penal se deve circunscrever à tutela de bens jurídicos. Por bens jurídicos vêm sendo entendidos aqueles valores cuja tutela penal é, consensualmente, reconhecida pela sociedade, como necessária à manutenção de condições essenciais de convivência comunitária, na medida em que o seu respeito é o pressuposto para a realização, em liberdade, da personalidade ética de cada indivíduo1.

Nesta finalidade garantística das condições mínimas de convivência comunitária radica, em última instância, a legitimidade da intervenção repressiva na esfera jurídica dos cidadãos operada pelos mecanismos característicos de um Direito Penal compaginável com uma ideia de Estado de Direito material.

Daqui decorre, de um lado, a inadmissibilidade da actuação do Direito Penal na prossecução de fins heterónomos², seja a preservação de um sistema económico--político, seja a tutela da moral social (ainda que entendida como dominante) e, do outro, que só pode compreender-se a sua intervenção nos casos em que a ofensa dos bens jurídicos seja de considerar socialmente insuportável, no sentido de que o seu desrespeito abala profundamente, pondo-as em causa, aquelas condições mínimas de convivência comunitária

A utilização do Direito Penal pelo Estado na concretização de um modelo político, retira-lhe dignidade e transforma-o num direito do terror. A imposição de uma qualquer moral através do Direito Penal, demais a mais numa sociedade caracteristicamente pluralista como tem que ser entendida a sociedade deste final de século, certifica-o como um Direito Penal do conflito quando deveria ser do consenso, com imediatas repercussões no âmbito da sua validade/eficácia.

Seja-me permitido recordar aqui a impressiva afirmação de Morris e Hawkins. "Para o Díreito Penal, cada um tem o inalienável direito de ir para o inferno à sua maneira particular desde que, pelo caminho, não ofenda directamente a pessoa ou a propriedade alheias. O Direito Penal não é um instrumento eficiente para impor aos outros a rectidão de vida"3.

A definição do bem jurídico dos crimes de corrupção previstos na Lei Penal de Macau impõe-se, assim, primeiramente, nos quadros de uma interpretação normativa teleológica. Por isso que ganha pleno significado a afirmação de Figueiredo Dias de a partir dos bens jurídicos que se estabelecem o sentido e os limites da punibilidade e que se pode esperar um juizo político fundado sobre a validade e a eficácia político-criminais do sistema jurídico-penal relativo ao fenómeno da corrupção"4.

Em segundo lugar, essa prévia determinação do bem jurídico justifica-se pelas incidências que dela decorrem quer no dominio da classificação dos crimes, dos tipos de tipicidade em que se integram ou no delinear do âmbito de protecção das respectivas normas, quer quanto à determinação do momento da prática do crime e às formas especiais de realização do crime como a tentativa ou o concurso.

Julgo que o bem jurídico protegido (e aqui, como em outros problemas que tratarei no decurso da presente exposição, em sentido coincidente com a doutrina preconizada por Almeida Costa⁵ e por Figueiredo Días⁹) não é, como alguma doutrina e a jurisprudência entendiam, sobretudo à luz do Código Penal de 1886 (art.s 318° e 319° a 321°), a "dignidade" e o "prestigio do Estado" traduzidos na credibilidade ou confiança comunitárias no funcionamento dos seus órgãos de acordo com critérios de estritas objectividade e independência, pressuposto necessário da eficácia ou operacionalidade na realização de fins legítimos? ou ainda, a "gratuitidade da função pública" ou a "veracidade da vontade do Estado"8.

Bem jurídico dos crimes de corrupção só poderá entender-se, face à sua estrutura típica e em concordância com a tradição jurídica portuguesa" que, como se sabe influenciou inarredavelmente a Lei Penal de Macau, a manutenção da integridade da esfera de actuação da administração pública, que deve conformar-se à lei, nas palavras de Figueiredo Dias, "a legalidade material do exercício da função pública"¹⁰, ou, na feliz expressão de Almeida Costa a "autonomía intencional da administração pública" ou "legalidade administrativa"¹¹.

Com efeito, toda a conduta de corrupção relevante para o Direito Penal significa, materialmente, uma utilização indevida de poderes funcionais relacionados com um cargo público para a realização de interesses privados (usando as palavras de Rogério Soares, embora noutro contexto, o funcionário prossegue, então, um escopo individual através da utilização do seu cargo cujo exercício se deve circunscrever à prossecução de interesses públicos, i. é os interesses típicamente definidos na lei, (interesse público específico típico e interesse público específico concreto), ou seja, realiza uma "ingerência" na esfera de actividade estadual. O funcionário que, abusando da posição que ocupa, solicita ou aceita uma dádiva, "transacciona" ou "mercadeja" com o seu cargo, substitui-se ao Estado, pondo em causa a sua autonomía e a legalidade do funcionamento da administração 12.

Diga-se que a legalidade do exercício da administração, configurando, um mero objectivo funcional-organizatório constitui, também, um valor meio ou valor instrumento cuja tutela é de considerar imprescindível à protecção dos bens jurídicos fundamentais a que serve de suporte, pelo que a protecção destes pelo Direito Penal se funde com a protecção daquele13.

O crime de corrupção traduz-se, destarte, no indevido mercadejar com o cargo exercido pelo funcionário, na ilegítima intervenção na esfera de actuação do Estado.

E, dito isto, passarei ao tratamento de alguns problemas no plano da

E, citto 15to, passarei ao tratamento de aiguns problemas no plano da hermenêutica dos tipos legais de crime que farei preceder de algumas considerações.

A descrição da corrupção passiva em dois tipos, os dos art.s 337° e 338° (respectivamente, a corrupção passiva para acto ilícito também designada "própria" e a corrupção passiva para acto lícito também designada "imprópria"), perfeitamente autonomizados do tipo da corrupção activa, o do art. 339°, vem, definitivamente, certificar a autonomia dos dois delitos e retirar razão e, mesmo, base de sustentação, à tese perfilhada maioritariamente durante algum tempo pela doutrina e jurisprudência portuguesas que entendiam o crime de corrupção como um crime "bilateral" ou de

¹ Cf. Figueiredo Dias, "Direito Penal Português. As consequências jurídicas do crime", Ed. Noticias, p. 65, e ainda, R.O.A. nº 43, 1983, p. 11 ss.

² Figueiredo Dias, "Direito Penal, Sumários das Lições," Ed. Policopiada, p. 11.

^{3 &}quot;The honest politician's guide to crime control", The University of Chicago Press, 1970, p. 2.

Figueiredo Días, "A corrupção e a lei penal" in Jornadas sobre o fenómeno da corrupção, Ed. A.A.C.C., Lisboa 1991, p. 60.

^{5 &}quot;Sobre o crime de corrupção", in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Eduardo Correia, B.F.C. 1984, p. 55 e ss.

o Ob. cit. nota 4.

Almeida Costa, ob. cit. p. 133

⁸ Sobre o tratamento da questão efectuado pela doutrina penal alemã, vs. Almeida Costa, ob. cit.

⁹ Ibid., p. 141.

¹⁰ Ibid., p. 64.

¹¹ Ibid., p. 145.

¹² Ibid.

¹³ Ibid., p. 141 s.

"participação necessária"¹⁴. Diga-se com A. Costa que a manifestação de dois processos executivos independentes (o do funcionário corrupto e o do particular corruptor) quanto à sua estrutura interna (cada um ocupando o lugar de objecto no processo em que o outro é sujeito) nega a essência do conceito de crime bilateral que implica uma recíproca interdependência dos intervenientes, como "sujeitos" de toda a acção criminosa¹⁵.

Esta opção do legislador de Macau, de saudar, correspondente a idêntica decisão do legislador português constante do Código Penal já em 1982 e mantida aquando da Reforma de 1995, permite resolver as dificuldades que, no plano dogmático, acompanhavam a tese da "bilateralidade" (pense-se na bizarria da classificação do corruptor como co-autor e nos problemas referentes à determinação de situações de instigação ou autoria mediata ou na questão da comunicabilidade de circunstâncias) e é a única que se me afigura justa face à estrutura material do crime e adequada ao bem jurídico a tutelar.

No crime de corrupção passiva ou activa cabem tanto as condutas em que a vantagem ou dádiva solicitada, prometida ou oferecida se destine à prática pelo funcionário de um acto futuro (corrupção antecedente) ou a remunerar um acto já praticado pelo funcionário (corrupção subsequente ou consequente).

O crime de corrupção passiva para acto lícito (art. 338°)

0 tipo objectivo de ilicito

Dispõe o art. 338° do C.P. que: "1. O funcionário que por si ou por interposta pessoa com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar para si ou para terceiro, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, como contrapartida de acto ou de omissão não contrários aos deveres do cargo, é punido com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 240 dias. 2. É correspondentemente aplicável o disposto no n° 3 do artigo anterior."

correspondentemente aplicável o disposto no nº 3 do artigo anterior."

Começaria por dizer que entendo que a conduta descrita configura uma integral violação do bem jurídico protegido¹⁷, porquanto materializa a utilização para fins privados de um cargo público e dos poderes que lhe são inerentes, motivo porque julgo adequado, tal como A. Costa, considerar este o tipo de crime fundamental e o tipo de crime de corrupção para acto ilícito um tipo de crime qualificado. Na verdade, a agravação da pena correspondente a este crime toma em atenção o maior grau de ilicitude contido na conduta do funcionário que para além de mercadejar a sua posição o faz para prosseguir um acto ou omissão contrários aos deveres do seu cargo, "consubstanciando um ataque mais gravoso à legalidade administrativa"¹⁸. Acentue-se que, de todo o modo, não deve confundir-se o bem jurídico violado com a conduta de corrupção com o bem jurídico ofendido com a conduta do funcionário a que se refere o suborno.

Ainda à luz do bem jurídico tutelado, penso que devem reter-se duas ideias. A primeira, que o crime de corrupção passiva, como durante algum tempo se pensou, não é um crime de perigo mas, sim, um crime de dano já que a conduta descrita no preceito (mas também no do art. 337°), traduzindo-se numa intervenção llegitima na esfera de actividade do Estado, realiza um dano efectivo à "autonomia intencional do Estado". A segunda, que a consumação do crime se opera assim que o funcionário solicite ou aceite a vantagem ou a sua promessa, traduzindo a vontade de mercadejar com o exercício da sua actividade, desde que a manifestação dessa vontade chegue ao conhecimento do destinatário, sendo indiferente que este compreenda o seu sentido ou que, o funcionário actue em erro por julgar, erradamente, que lhe foi oferecido um suborno. É, pois, no momento em que a solicitação ou aceitação do suborno ou da sua promessa é conhecida do particular que há-de fixar-se o momento da consumação:

Refira-se que o tipo objectivo de ilícito é, tradicionalmente, estudado, atenta a sua estrutura, através da análise de três elementos, quais sejam, o agente, a actividade visada pelo suborno e o suborno.

O agente é um funcionário, estamos, consequentemente, perante um crime "específico" ou de "mão própria" o que significa que terá de possuir a qualidade que permita enquadrá-lo numa das alineas do art. 336°. (Contrariamente à Lei Penal anteriormente em vigor não autonomiza o novo Código a corrupção de juízes, que terá que ser entendida à luz da norma em apreço). Sobre o conceito de funcionário, não me poderei pronunciar aqui dado que, por si só, justifica uma investigação autónoma que sobre ele se decidir empreender. Direi apenas que o alargamento do conceito operado pelo legislador de Macau, vs. alínea f) do art. 336°20, rectius quanto às incidências que dele decorrem para a fixação do universo de agentes do crime de corrupção passiva, me merece algumas dúvidas. Pesem embora as Recomendações da Organização das Nações Unidas no sentido de se proceder a um alargamento típico do crime de corrupção a fim de nele poderem subsumir-se condutas de funcionários de empresas privadas multinacionais, parece-me que o escancaramento do tipo importará uma extrapolação do âmbito admissível de protecção face ao bem juridico legalidade da administração. A ofensa a bens juridicos configurada por tais condutas, direito à igualdade, direito de não discriminação, sempre poderá ser reprimida por outra via.

Quanto à conduta a que se destina o suborno avulta, de imediato, um elemento. Ela tanto pode revestir a modalidade de acção como a de omissão que são expressamente equiparadas (em sentido diverso do C.P. de 1886, vs. Parág. 3º do art. 318º). Posto é que seja um acto praticado (ou a praticar) pelo funcionário no exercício do cargo, i . é, no desempenho das suas competências públicas, nas palavras da lei "não contrário aos deveres do cargo". Se o acto se inserir nos seus poderes discricionários se ele tomou a decisão que lhe competia tomar independentemente da vantagem que aceitou ou lhe foi prometida²¹.

Questão a colocar neste âmbito é a de saber se de conduta típica ainda se pode falar se o acto extravazar as específicas atribuições do funcionário ou a sua competência. Estarão neste caso os actos que se encontram numa "relação funcional imediata" com o desempenho do cargo í. é. todos quantos o funcionário tem capacidade fáctica de executar, desde que inerente ao exercício das suas funções. No que se refere à corrupção passiva para acto ilícito, a doutrina e a jurisprudência portuguesas têm aderido sem custo à tese que responde afirmativamente à questão que, de resto, conclui sagazmente A. Costa, é a única que permite a punição desta forma de corrupção (a lei não pode atribuir competência para a prática de actos ilícitos)²². Já quanto à corrupção passiva para acto ilícito a resposta não deve, a meu ver, traduzir a opção pela tese da diferenciação entre as duas modalidades de corrupção passiva a partir da competência ou incompetência formal do funcionário para a prática do acto. Só pode compreender-se a agravação da pena do art. 337° se o acto praticado ou a praticar pelo funcionário for ilícito no sentido de materialmente,

substancialmente ilegal²³. Pelo que comete o crime de corrupção imprópria o funcionário que solicitar ou aceitar vantagem ou promessa para a prática de um acto que, embora formalmente não seja da sua competência, não é ilegal, quanto à sua substância. (Esta ideia vem reforçada pela redacção conferida ao crime de concussão).

Finalmente no que tange às características a preencher pelo suborno no domínio qualitativo, diga-se que o legislador de Macau, ao consagrar expressamente que se trata de uma vantagem patrimonial ou não patrimonial resolveu e bem, as dificuldades de determinação do carácter patrimonial de certas dádivas situadas em zonas de fronteira que, face às incidências do princípio in dubio pro reo, se saldavam numa decisão de não condenação e correspondeu às exigências que, nesta matéria se colocam pela necessidade de tutela do bem jurídico²¹. Acresce que com a expressão "para si ou para terceiro" ficam abrangidas as condutas em que a vantagem se destina a pessoa diversa do funcionário, (qualquer pessoa) física ou jurídica²³.

No domínio quantitativo a tipicidade do suborno haverá de concluir-se por apelo ao bem jurídico. Importa afastar, por desrazoáveis, a tese que radica numa ideia de causalidade adequada atenta a concreta situação econômica, politica, social e familiar do funcionário que, aliás parece partir da errónea consideração da existência de um verdadeiro sinalagma entre as condutas do corruptor e do corrupto, bem como a tese que encontra suporte numa relação de proporcionalidade a estabelecer entre o valor do suborno e o acto a praticar pelo funcionário que induz à confusão entre o bem jurídico lesado pela conduta e o bem jurídico ofendido pelo crime de corrupção. A determinação do quantitativo típico deve fazer-se, repito, a partir de uma

A determinação do quantitativo típico deve fazer-se, repito, a partir de uma valoração em termos de ofensa ao bem jurídico "autonomia intencional do Estado". Valoração que não pode deixar de corresponder a um juízo ético-social. O que quer dizer que a vantagem só deve considerar-se para efeitos de subsunção ao crime de corrupção quando "não for de considerar irrelevante ou até consentida pelos hábitos e praxes sociais gerais ou do sector de actividade" critério que deixa surpreender na sua base de apoio, a ideia de "adaquação social" actua de forma a desenhar os contornos negativos da vantagem jurídico-penalmente relevante.

A. Costa elenca, de entre as condutas que resultarão cobertas pelo juízo de adequação social, as seguintes²⁸: lembranças de cortesia ou que visam certos fins publicitários, gratificação de certos funcionários em épocas festivas, benesses com exclusivo significado honorífico, prémios ou recompensas por actos meritórios, de reconhecido alcance colectivo praticados no exercício do cargo. Lembro aqui a enumeração que destas situações fazia a Lei 14/87.

Aínda uma palavra quanto à relação a estabelecer entre o suborno e o acto praticado ou a praticar pelo funcionário. Tal relação tem sido vista pela doutrina (portuguesa e estrangeira) que a encara no sentido de contrapartida, como afastando as hipóteses em que a vantagem é realizada com a intenção de criar o que se designa como um clima de "simpatia" ou "permeabilidade" junto do funcionário a aproveitar futuramente na requisição de eventuais actos a praticar por este. Não obstante e de novo sou obrigada a concordar com a posição expendida por A. Costa, devem admitirse excepções a esta regra nos casos em que a aceitação pelo funcionário de um presente que, de acordo com os critérios da experiência comum, atentos cumulativamente o exagerado valor, circunstâncias em que ocorreu ou pessoa de que proveio, se mostre injustificável, representando de modo manifesto ou inequivoco uma contrapartida virtual, reportada a actos a realizar futuramente. Nestes casos (vs o que Levy M. Jordão, L. Osório e Maia Gonçalves chamavam "suborno indirecto"), ainda a conduta do funcionário caberá no conceito de mercadejar ou transaccionar com o cargo em que consiste, materialmente, a ofensa ao bem jurídico²⁹.

A subsunção de tais casos na norma do art. 338°, crime de corrupção imprópria, justifica-se face às naturais dificuldades de prova concernentes à verificação do elemento agravante, realização pelo funcionário de um acto contrário aos deveres do seu cargo.

A finalizar a análise do tipo de ilícito, refira-se que o tipo subjectivo de ilícito só pode ser preenchido a título de dolo específico. A ofensa ao bem jurídico pressupõe a vontade manifesta do funcionário de "negociar" o cargo pelo que suponho dever afastar-se a responsabilização por dolo eventual.

¹⁴ Vs. Cavaleiro de Ferreira, "Crimes de corrupção e de concussão", in. Scientia (vridica, tomo X. 1961, p. 212 e Maia Gonçalves, Código Penal Português Anotado (Código de 1886), 6¹ ed. Coimbra, 1982, anotação aos art.s 318° e 321° e, ainda, Código Penal Português Anotado (Código de 1982), 1986, anotação ao art. 423°.

¹⁵ A. Costa, ibid., p. 100.

¹⁰ Ibid., p. 93.

 $^{^{\}rm tr}$ Assim, também, António Henriques Gaspar, "Crimes cometidos no exercício de funções públicas", trabalho não publicado, gentilmente cedido pelo autor, p.

¹⁸ A. Costa, p. 129.

¹⁹ Ibid., p.146 e 153. Aqui diferimos da posição de Leal Henriques, in, Código Penal de Macau Anotado. Não é o momento da prática do acto a que se refere o suborno que pode suportar o critério da consumação mas, sim, o momento em que o bem jurídico é violado.

Recorde-se, a propósito, a recomendação, efectuada no âmbito das Nações Unidas, para alargar o crime de corrupção a agentes empregados de empresas privadas alargamento que, não obstante me oferece algumas duvidas. CF. Eigueredo Dias, ob. ct. nota 4-, p. 67.

²¹ Assim, Almeida Costa, ob. cit. p. 163.

²² Ibid., p. 158.

[₽] Ibid., p. 161/2.

²⁴ Ibid., p. 166.

²⁵ Com este entendimento, António Henriques Gaspar, ob. cit. nota 17, p. 6.

³⁵ Sobre estas teses e sua refutação, vs. Almeida Costa, ob. cit. p. 167 s.

²⁷ Ibid., p. 171.

²⁸ Гыід., р. 172.

²⁹ Ibid., p. 177.

No âmbito das causas que afastam a responsabilidade penal, considerada a adequação social da conduta como excluindo a sua tipicidade, poderá equacionar-se a existência de situações de falta de consciência da ilicitude, sobretudo em zonas limitrofes da adequação social, que, todavia, a meu ver, dificilmente poderão legitimar um juízo de não censurabilidade.

Duas notas quanto às formas especiais de realização do crime:

Contrariamente a certo entendimento³⁰, julgo que este crime admite, teoricamente, a forma de tentativa. Ela configura-se nos casos em que a solicitação ou a aceitação da vantagem ou da sua promessa não chegam ao conhecimento do destinatário³¹, apesar de, no que ao crime de corrupção passiva para acto lícito respeita, o límite máximo da pena aplicável não admita a punibilidade das formas de

Tratando-se, embora, de um crime específico próprio admite, ainda, formas de participação (por exemplo autoria mediata). O próprio texto o indicia quando dispõe que o funcionário pode agir por si ou "por interposta pessoa" com o seu consentimento ou ratificação.

Com referência às situações de concurso, podem prever-se situações de concurso aparente ou legal. A conduta do agente pode subsumir-se à norma que descreve o crime de concussão (art. 344°). Na concussão o funcionário recebe para si, para o Estado ou para terceiro vantagem patrimonial não devida, mediante indução em erro ou aproveitamento do erro do particular (nº l) (há aqui um afloramento do temor reverencial que às vezes se encontra na base do erro do particular) ou mediante extorsão (por meio de violência ou ameaça com um mal importante) (nº 2). Suponho que concurso com a norma da concussão só haverá se o acto a praticar pelo funcionário for lícito, dado que o particular sempre poderá furtar-se a desempenhar o papel de vítima de extorsão tendo como contrapartida a prática de um acto ilícito. Em caso de concurso, deve aplicar-se a norma que descreve a concussão.

O nº 2 do art. 338º permite a aplicação correspondente da norma do nº 3 do art. 337°, que prevê o afastamento da pena nos casos em que o agente antes da prática do facto repudie voluntariamente o oferecimento ou a promessa que aceitara ou restitua a vantagem, ou, tratando-se de coisa fungível o seu valor. Estabelece a lei um caso especial de arrependimento activo. Compreendendo a imposição de que o repúdio ou a restituição se efectuem antes da prática do facto quanto às situações em que a sua prática traduz uma ilegalidade, não vislumbro justificação para tal exigência nos casos em que o acto a praticar pelo funcionário não é contrário aos deveres do cargo. Julgo particularmente incompreensível que a corrupção passiva subsequente mereça, nestes casos, tratamento diverso da corrupção passiva antecedente.

Corrupção passiva para acto ilícito

Reproduzem-se as considerações feitas a propósito do tipo de ilícito da corrupção passiva para acto lícito, no que é comum às duas formas de corrupção

Reitera-se que o crime se consuma no momento em que a solicitação ou aceitação da vantagem ou da sua promessa chega ao conhecimento do particular, i. é no momento em que a vontade do funcionário se exterioriza de modo a ser conhecida

Diferenças existem quanto à conduta praticada ou a praticar pelo funcionário como "contrapartida" do suborno.

Com efeito, trata-se agora de uma conduta contrária aos deveres do cargo. Não há dúvida de que essa conduta pode ser uma acção ou uma omissão. Qualquer omissão (mesmo temporária, por exemplo, a demora na prática de um acto licito no

tempo exigido), contrária aos deveres do cargo³², pode integrar a conduta tipica.

Têm entendido a doutrina e a jurisprudência em Portugal que o acto a que se destina o suborno pode ser qualquer acto ilícito que caiba nas específicas atribuições do funcionário ou que este tenha capacidade fáctica para executar devido à sua qualidade de funcionário, ou seja, que se encontre numa relação de imediação funcional com o desempenho do seu cargo³³. Ilicitude que, como atrás disse, há-de ser material, que não formal.

No capítulo das formas especiais de realização do crime, parece-me, tal como defendi a propósito da corrupção passiva para acto lícito, que tentativa do crime de corrupção passiva para acto ilícito se deverá classificar a conduta do funcionário que solicita ou aceita a vantagem ou a sua promessa, nos casos em que a aceitação ou solicitação não cheguem ao conhecimento do particular.

A moldura prevista para este crime que é de 1 a 8 anos resulta extremamente atenuada se, de acordo com o n° 2 do art. 337° , o facto ilícito a que se destina o suborno não for executado. Solução que se compreende atenta a não verificação do elemento típico da conduta que suporta a agravação face à corrupção passiva imprópria e, a meu ver, é político-criminalmente vantajosa, podendo constituir um incentivo à desistência da prática do acto ilegal.

O n° 3 do diploma consagra o afastamento da punição se o agente, antes da

prática do facto ilícito, voluntariamente repudiar o oferecimento ou a promessa que aceitara ou restituir a vantagem ou o seu valor.

Não se consagra um preceito correspondente ao nº 4 do art. 372º do C.P. portugês que estabelece um regime especial de atenuação da pena para o agente que auxilie concretamente na recolha de provas <u>decisivas</u> para a identificação ou a captura dos outros responsáveis, assim admitindo a figura do "arrependido" como forma específica de combate ao fenómeno da corrupção.

Podem configurar-se situações de concurso (aparente) entre o preceito em análise e o que descreve o crime de abuso de poder (art. 382º) este último será afastado atenta uma relação de consunção. O crime de corrupção passiva concorre, naturalmente, com o crime em que vier a subsumir-se a conduta ilícita se esta for de considerar juridico-penalmente relevante.

Corrupção activa

Disse-se atrás que o novo Código Penal de Macau realiza o rompimento com a tese do crime de corrupção como um crime de participação necessária (bilateral ou de encontro) quando autonomiza típicamente a corrupção activa (art. 339°). E, todavia, a jurisprudência em Portugal deixa surpreender algumas reminiscências desta tese quando resiste ao único entendimento que eu julgo adequado à referida autonomização que já consta do Código de 1982, bem como à estrutura tipica do crime e à letra da lei. Refiro-me à recusa em considerar consumado o crime nos casos em que a vantagem ou a sua promessa não é aceite pelo funcionário. Na verdade, o S. T. J. já se pronunciou em duas ocasiões, aliás de modo diverso, quer pela qualificação da conduta do particular como um crime de injúrias³⁴ (por considerar que essa conduta não atinge o bem jurídico da legalidade do exercício das funções públicas) (Ac. 18 de Fev^o de 1986³⁵), quer pela existência de uma tentativa de corrupção activa (Ac. de 12 de Julho de 1989³⁶). Ora, julgo que o crime de corrupção activa se consuma logo que o particular exteriorize a sua intenção de dar ou prometer uma vantagem patrimonial ou não patrimonial ao funcionário, independentemente da aceitação ou recusa deste. Trata-se de um crime formal ou de mera actividade em que, para usar as palavras de Almeida Costa "o desvalor de acção se equipara ao desvalor de resultado". O momento da consumação do crime é o momento da oferta da vantagem ou da sua promessa (que pode ser expressa ou tácita), desde que cada uma delas chegue ao conhecimento do funcionário. Acresce que a letra da lei não me parece permitir outra interpretação: "dar ou prometer a funcionário ou a terceiro com conhecimento daquele".

Suponho inadmissível e, de todo o modo, ofensiva do princípio da culpa, a solução que faça depender a consumação do crime e in casu a punição do agente, de um acto a praticar por terceiro. Note-se que a opção pela qualificação da oferta de suborno não aceite pelo funcionário por crime consumado ou por tentativa significa optar pela punição ou não punição do agente, atenta a moldura penal correspondente ao crime (vs art. 22° n° 2).

A pena é mais grave, prisão até 3 anos ou multa, se o suborno tiver como contrapartida um acto ilícito realizado ou a realizar. A razão da agravação já foi enunciada a propósito do art. 337°. A corrupção activa para acto lícito corresponde uma pena de prisão até seis meses ou multa até 60 dias. Solução que é, indiscutivelmente, de saudar, permitindo a aplicação da norma do art. 44º que manda substituir a pena de prisão por multa nos casos em que essa substituição contrariar a necessidade de prevenir o cometimento de futuros crimes.

Uma palavra relativamente às características do suborno. Suponho, tal como A. Costa que deve ser idónea, no sentido de adequada ou suficiente, de acordo com um raciocínio que faça apelo à experiência comum e aos usos no sector de actividade, para produzir a aceitação do funcionário. Nos casos em que a iniciativa é do funcionário parece bastar que o particular satisfaça o pedido.

0 n° 3 que remete para a alínea b) do art. 328° prevê uma atenuação especial ou mesmo a dispensa de pena quando a corrupção activa tenha sido praticada para evitar que o agente, o cônjuge, um adoptante ou adoptado, os parentes ou afins até ao 2º grau, ou a pessoa que com ele viva em condições análogas às dos cônjuges se expusessem ao perigo de virem a ser sujeitos a pena ou medida de segurança. Trata-se valorar uma situação de auto-favorecimento ou de uma especial relação de solidariedade baseada numa, igualmente, especial proximidade fáctica entre o agente e a pessoa que ele quer proteger que se não pode, a meu ver, justificar uma exclusão da ilicitude da conduta, poderá encontrar suporte num menor grau de censura, manifestação de uma situação que apresenta uma analogia essencial com a situação de inexigibilidade.

A conduta do particular que dá ou promete uma vantagem a um funcionário pode, naturalmente, nos precisos termos que foram referidos a propósito da conduta de corrupção passiva, ser penalmente irrelevante ou, ao menos, lícita, se resultar coberta pela adequação social. Suponho que não deverá afastar-se, em tese, a hipótese de se configurarem situações de falta de consciência de ilicitude não censurável.

Estou convicta de que as soluções preconizadas pela Lei Penal de Macau referentes à corrupção são, no essencial, politico-criminalmente justas e adequadas enquanto concretizam o "suposto básico"³⁷ para o Direito Penal de tutela subsidiária do bem jurídico "legalidade do exercício da administração".

No combate contra a corrupção o Direito Penal não está e eu estou certa de que não deve estar, na linha da frente.

A corrupção é um modo de estar, é um modo de estar cultural. É, às vezes, lamentavelmente, um modo de sobrevivência perante a irracionalidade (há quem lhe chame autismo, esquizofrenia) da administração, escudada na arcana praxis e que se traduz na necessidade sentida pelo cidadão de criar processos alternativos de resolução de problemas práticos que inculcam numa certa compreensão de um funcionalismo todo poderoso o qual beneficia da falência ou inexistência de mecanismos de controlo da sua actividade e da inoperacionalidade do órgão onde presta serviço.

Quando, há algum tempo, organizava um curso de criminologia, foi-me dito por uma funcionária responsável da Universidade que não podia despachar um ofício de natureza urgente, muito embora tivesse tomado já conhecimento do seu conteúdo, porque a funcionária encarregada de colocar o carimbo de entrada não regressara ainda de um curso de formação profissional que frequentava. Como eu sugerisse, timidamente que talvez o carimbo pudesse ser colocado por outra pessoa, foi-me respondido pela mesma funcionária, com a autoridade que empresta uma imensa sabedoria, o domínio perfeito do sentido ínsito ao funcionamento burocrático de um

³⁰ Vs. Leal Henriques/Simas Santos în Código Penal de Maçau Anotado, anotação ao artigo em análise.

³¹ Neste sentido Almeida Costa, ob. cit., p. 152.

³² No mesmo sentido, António Henriques Gaspar, ob. cit. p. 8.

³³ Vs. supra p. 7, nota nº 20.

³⁴ Já era este o entendimento durante a vigência do C. P. de 1886.

³⁵ Apud. António Henriques Gaspar, ob. cit. p. 16.

³⁷ A expressão é de Figueiredo Dias.

serviço, que eu, pobre de mim, na minha crassa ignorância, julgo, invariavelmente, isotérico, que a funcionária responsável pelo registo e carimbagem de papeis, obviamente não poderia ser substituída, tal como, eu própria, não poderia ser substituída nas aulas que me competia dar.

Vem esta história a propósito, ou não, de duas conversas que tive em ocasiões e contextos diferentes, uma em Macau e outra em Pequim.

Dizia-me um residente de Macau. Imagine que um comerciante compra um espaço, onde pretende abrir um estabelecimento, contrata pessoal, realiza, enfim, um grande investimento. Para abrir o estabelecimento necessita de obter uma licença. Imagine que essa licença demora meses a adquirir. O comerciante que antevé o investimento parado sabe que com o dispêndio de alguns, poucos, milhares de patacas (a licença custa, na realidade menos de cem patacas) obtém a licença em poucos dias. Que faria no lugar do comerciante?

Lembrei-me então do comentário que havia ouvido, tempos antes, a um jornalista em Pequim. "Na China, hoje, ganha mais dinheiro o que usa faca do que o que usa bisturi. Há pequenos funcionários cujo único poder é utilizar um carimbo. Têm, pois, que o aproveitar bem".

Pede-se ao Direito Penal para combater, eficazmente, a corrupção.

Talvez tenha chegado o momento de, terminar com a hipocrisia que é pedir ao Direito Penal aquilo que ele, por si só, é incapaz de fazer.

Porque o Direito Penal não pode combater eficazmente a corrupção, recorra-se à agravação da pena de prisão ou ao uso sistemático da pena de morte, quando o Estado, a administracão, por via normativa e por via da práxis, cria situações em que a corrupção (tenha o nome que tiver, cunha, luvas, arranjinho, guanxi) "é a conduta econômicamente racional"³⁸.

Porque se isso significa, às vezes, impor duas exigências, quiçá, irreconciliáveis, ao exercício da personalidade de cada cidadão, no plano do combate ao fenómeno, representa a insanável antitese inscrita nas palavras do provérbio chinês de dois mil anos "usar a própria lança contra o próprio escudo".

³⁵ J. A. Pinto Ribeiro, in Jornadas sobre o Fenómeno da Corrupção, Textos de Apoio. Ed. A.A.C.C.. Lisboa, 1990, p. 95.

ÍNDICE

	Págs.
1. Introdução	3198
2. Orçamento, instalações e pessoal	3199
3. Actividade processual	
3.1. Dados estatísticos relativos ao ano de 1996	3201
3.2. Comentário aos dados estatísticos	3206
4. Actividade extra-processual	
4.1. Acções de sensibilização	3210
4.2. Participações em reuniões internacionais	3211
4.3. Discursos e intervenções	3212
4.4. Visitas ao Alto Comissariado	3215
4.5. Contactos com a Comunicação Social	3216
ANEXO I (Recomendações e Sugestões)	
Sua Excelência o Governador	3218
Para todos os Secretários-Adjuntos	3218
Secretário-Adjunto para a Administração, Educação e	
Juventude e Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e	
Orçamento	3220
Secretário-Adjunto para a Administração, Educação e	
Juventude	3221
Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento	3221
Secretário-Adjunto para a Comunicação, Turismo e Cultura	3223
Secretário-Adjunto para a Justiça	3223
Secretário-Adjunto para a Segurança	3223
Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas	3224
Comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública de	
Macau	3224
Directora dos Serviços de Economia de Macau	3224
Director dos Serviços de Finanças de Macau	3225
Director dos Serviços das Forças de Segurança de Macau	3228
Director dos Serviços de Justiça de Macau	3228
Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes de	
Macau	3228

Director dos Serviços de Turismo de Macau	3230
Presidente do Instituto de Habitação de Macau	3230
Administrador Executivo do Fundo de Pensões de Macau	3231
Presidente do Leal Senado de Macau	3231
Director dos Serviços de Saúde de Macau	3232
ANEXO I I	
Campanha de sensibilização	3234
• Protocolo de cooperação	3236
• Aula aberta sobre a "Corrupção"	3237
ndice	3240

反貪污暨反行政違法性 高級專員公署 一九九六年 活動報告 海門

一、導言

1.首先,本人要強調及感謝立法會和政府方面一直以來對公署的體譚,鼓勵以及友舒協助、因為這些因素,對反貪污暨反行政違法性高級專員公署在協調公 共活動、致力使澳門各機關組織日益完善等方面的工作,都有著難以估計的裨益。

呈交反貪污豎反行政違法性高級專員公署一九九六年度的工作報告,不僅 是爲了履行法定任務,而且是要向立法會及政府提供有用資料,希望能夠對他們思 考和準備,採取適當的政策,以糾正行政程序及積極履行公共職能等有所幫助。

所以呈交報告亦是預防公共活動透明度、有效開放管理、保持為市民利益 不斷進取的責任等路向偽離的一項重要機制。一言以蔽之,就是防止偽離建立真正 法治國家道路目標的重要工具。

亦正因為这法治公平的觀念,促使現代行政當局在施行任何打擊行動前, 必先致力消除各方面的不合理因素;促使行政當局在實現集體利益之同時,顧及私 人利益,绝不影響市民在行使個人自由時所訂定的正當計劃;促使行政當局去致力 協調每一個人為大眾所作出的熱誠與想像力而創造出來的社會繁榮。

在這方面,反貪污監反行政違法性高級專員公署一直希望做好法律蹤予公 署之任務。因爲我們清楚知道,公署正是基於這緣故而成立的。

2.從今年的報告可以看出,澳門市民越來越與公署活動發展的目的相配合,這情形不單反映在向公署求助的個黨數字的百分率增長中,亦反映在他們態度上的轉變,即從早期的匿名和聲明要求匿名之做法,逐漸變寫多以個人身份作出投訴。

全部立案数字有百分之三十二的增長,也是公署設立以來最高的紀錄。立 案總数二百六十六宗,一百四十八宗來自私人書面或口述形式之投訴,八十三宗來 自沒有表錄身份之投訴信或要求保留身份之口述形式投訴,挟言之,私人投訴上升 了百分之九,而匿名投訴別下降百分七。

另一方面,這種態度的轉變,也使高級專員本人主動立案調查的個案有輕 做的下降。由於市民正逐步爲糾正公共程序而作出努力,專員遂可以在這方面養精 蓄稅,而面對市民這種態度,我們不得不感到安慰,因爲這正體現了他們對公署的 信心。

事實上,私人的合作,和反貪污ಟ反行政違法性高級專員公署隨後緊接而來的及時、有效,、有依據、具教育性的回應,是執行反貪工作所不能缺少的。要知道,反貪污的工作不單只是公署成立本身的目的,事實上亦是整個社會的任務。從這個角度來看,反貪污監反行政違法性高級專員公署的工作,就更具一致性及民主性。從年度工作報告的各數字中,倘若我們留意一下勸喻數目增幅、公署一般工作所涉及的事類,以及所有這些投訴都被受理的事實,便不難發現上這的工作性質。

比一九九五年來說,勤喻發出的數字增加了百分之一百二十五,創下五年 來工作上最高紀錄。這增幅乃是公署前化行政手續,提高行政效率及消除官僚主義 等工作上於力和加強工作,致力消除可能助長貪污之諸因素所得出的成果。

以一名公籍員因行政官局會構成領之信責無例。這個要同時更俱兩個條件:私人投資,諮詢公署無行職務和公署即時動員公應、不要企記、案門反看方整及行政建造性所以專員公署只有十名人員看責確查及行動的工作。而且、這些人員建議分配對行政建造性及刑等調查所認範等。

當然,這也是立法者頒佈新《行政程序法典》所要實現的目的。由於私人、 反貪污暨反行政違法性高級專員公署與負責機關之間的互動作用,使新法與生效初 期,其法律條文即能夠快速地被落實執行。預計明年將不再需要在這範疇投入太大 量的工作。

另一方面,雖然公署沒有正式受理一些與投訴者見解相反的申訴個案。但 公署會盡量與有關投訴人溝通取得共識。這其實也直接地調解了很多初步爭端。值 得強調的是,在很多這類個案中,政府部門在本公署首次發信要求索取資料時,已 即時進行自我糾正,所以,公署毋須作出正式勘喻:四十一宗個索經公署初步調查 後即獲得解決;在這類個案中,投訴都在信函往來或直接與行政當局接觸的期間獲 得解准。

因此,相信反貪污暨反行政違法性高級專員公署已達到了設立時的其中一 個主要目的:在毋須採用強制性手段之情況下,解決私人與公共權力之間的纠紛。 在主要結構上,公署恰如保護及申張市民正當權力的申訴專員公署,採用了全球(尤 其最近在拉丁美洲及亞洲)一直以來爲人所接受的優良架構模式。在亞洲,澳門反 貪污暨反行政違法性高級專員公署的建制模式,近年引起了各研究者的關注。一元 九六年四月十五日至十九日,在伊斯蘭堡舉辦的第一屆亞洲申訴專員大會中,日本 代表認為澳門的中訴專員公署體制,可以作為其他亞洲中訴專員公署體制發展藍 本,不單是因爲它是一個獨立的機關,同時也是因爲它具備例如與行政機關不正常 逐作有關的一些刑事調查權力。

在公務員犯罪方面,特别是賄賂罪行方面,反貪污暨反行政違法性高級專 員公署其實亦具有刑事調查權力。而且,人們越來越明白到,糾正工作上的成果有 賴於監管工作及倡導特别的措施,使行政當局依循實質合法性的路向發展。公務員 的犯罪,只是行政機器功能出现故障的一刻,它須要果斷干預。然而,這干預正如 當代刑法的干預一樣,應該保持在最低程度;以廣泛的防範程序進行。

正如本超告所載,在反貪污勞反行政違法性高級專員公署兩方面的權限之 簡述中,揭示出一種社會干預的模式,一種對過止「執行公務時犯罪」確實有顯著 的效益的干預模式。無論在所屬之刑事調查結果抑或糾正行政活動一般性流弊之工 作上,公署都取得一定的成果。正因為這樣2,亦需要加強公署的宣傳及公民教育工 作,爲未來建立的成果而努力。當然,這亦是公署一直以來所沒有忽視的。在這方 面較突出的工作是進行了大量的培訓活動3。培訓工作的對象主要是參與進修課程或 晋升課程的保安部隊人員;在學校方面,也得到澳門大學欣然接納開辦「公開課程」, 對象主要是即將畢業的法律從業員 一 未來的「法律門士」。這個目標,其實自從 JEHRING 時開始,在法學科上已被視為司法見解的道德核心部分。

最後得該一談去年年報上已講述過的關注問題,就是如何把實現公署工作 目標的願望和「人員本地化」需要兩者相協調,使過渡平隱順利。在這方面,事實 上,去年公署從具備本地化條件的人員中,已委任了一名澳門出生、曾任廣州高等 法院法官的法學士出任公署其中一名副專員(助理專員)之職位,同時也委任了另一 名本地出生的法學士當顧問之職。另一方面,公署亦從任職本署的本地人員中,委 任了技術輔助和一般行政兩個部門的主管助理。而他們的職務培訓和學習進程都很 順利。在適當的時候,我們就可以委任他們出任上述主管職務。最後,在其他職位 的聘任方面,也特别重视本地人員。公署本地人員的比例迄今已達百分之七十八。

然而,由於立法會似乎有意擴闊反貪污豎反行政違法性高級專員公署的工 作範圍,故必需有計劃地調整和增加人力方面資源,以便在糾正行政失當的工作及 刑事调查的工作上取得獨立性。除此之外,人力資源的調整和增加也是希望能夠透 過逐部將領導職能重疊 (增加部門主任助理),來實現完全和完滿的本地化目標。

相信市民與公眾利益均有權獲得公共權力的公平對待,或者說,一切負責 集體服務的公共機關,都必須持忠誠的態度面對依法請求服務的每一位市民,因爲 面對國家應倡議和尊重的公民自由,市民也是有責任要求公共機關去遵守的。

只有话提做,方可達到可管治性的基礎。常然,话可管治性是有賴於對荷 德教育的完善,從而達致本世紀末對公共活動日益民主化這個無可避免的要求。

本報告所述有關反貪污豎反行政違法性高級專員公署的工作,無論何時都 是希望能夠促使澳門邁向上述這現代化的目標;這個也是所有在此土生土長的人士 和勇敢堅定地把未來寄托於這片土地上的人所熱切盼望的。

高級專員

二、預算、公署辦公 大樓及人員

1. 法律基礎根據

高級專員公署部門是一獨立部門,而這獨立性質是經由一月二十九日第七/九二 M號法令和九月十日第一一/九○M號法律兩者所赋予的。同時,公署亦補充適用由九月 二十七日第五三/九三/M號法律所規範的自治機關付政制度。

反貪污監反行政違法性高級專員公署一九九六年度的專有預算,由立法會以第 1/96/M號決議通過,該決議刊登在一月二日第47/96號政府公報中,獲通過的預算金額為澳 門幣\$22,525,000,00元(二千二百五十二萬五千元)。

根據有關法律規定,把自上年度結餘撥入和制訂補充預算,由立法食以第1/96/M 號決議通過。該決議刊登在五月二十日第二一/九五/M號第一期政府公報中,稍充預算金額 爲澳門幣S491,554.60元(四十九萬一千五百五十四元六角)。

因此,供本署在一九九六年進行各項工作及活動使用的預算總額就是澳門幣 \$23,016,554.60元(二千三百零一萬六千五百五十四元六角)。

11. 预算收入

在预算收入中的第○五章表(轉移)中,具體來說即05-01-01-00(本地區總預算轉 移)一项當中有一筆數額爲澳門幣S22,318,000.00元 (二千二百三十一萬八千元)的數項預 宜,是一筆在本地區總預算給高級專員公署的搭款。

不過,在預算金額中只收到澳門幣21,680,651,40元(二千一百六十八萬零六百五 十一元四角),也就是說,比起初預算的金額少澳門幣637,348.60元(六十三萬七千三百四十 八元六角)。

這是因爲有關十二月份的預付支出額憑單未有如期發出,致使未能及時完全收 到撥入預算中的所有款項。

除了第五章表(轉移)之外,選須一提的有第十一章表(財務資產)和第十四章表(未 付款项收回),當中分别記入了澳門幣142,383.00元(十四萬二千三百八十三元)和21,383.00 元(二萬一千三百八十三元)兩筆款項。

其他預算項目之數額則微乎其微,其作用只是為了公署可按表示一月二十九日 第七/九二/M號法令第十二條的規定有本身收入而已。

根據圖表的顯示,在收入預算之執行方面,九六年的執行率達972%。

预算收入和實際收入的差额為澳門幣S478,585.60元(四十七萬八千五百八十五 元六角), 幾乎全部都在05-01-01-00章表部分:這項收入的金額比預算少了澳門幣 \$637,348.60元(六十三萬七千三百四十八元六角)。

载有各收入余额圈表如下:

编號	名稱	預算收入	追加預算	總預算	實際收入	預計與實際	
	7151		-			收入之差别	%
	经常性收入	22,322,000,00	0.00	22,322,000.00	21,680,651.40	(641,348.60)	97.1
14-00-00	财産收益	1,000.00	0.00	1,000,00	0.00	(1,000,00)	0
15-00-00	特移	22,319,000,00	0.00	22,319,000.00	21,680,651.40	(638,348,60)	97.1
16-00-00	耐用品之出售	1,000.00	0.00	1,000.00	0.00	(1,000.00)	0.
00-00-80	其他经常性收入	1,000.00	0.00	1,000.00	0.00	(1,000,00)	0
	资本收入	203,000.00	491,554.60	694,554.60	857,317.60	162,763.00	123
19-00-00	投資資產之出售	1,000.00	0.00	1,000.00	0.00	(1,000.00)	0
11-00-00	财務資產	1,000,00		1,000.00	143,380,00	142,380.00	14,338.0
13-00-00	其他资本收入	200,000.00	491,554.60	691,554.60	691,554.60	0.00	100
14-00-00	未付款项收回	1,000.00	0.00	1,000,00	22,383.00	21,383.00	2,238.3
	熄收入	22,525,000,00	491,554,60	23,016,554.60	22,537,969,00	(478,585,60)	97.9

111. 预算支出

根據以下的分析,在一九九六經濟年度預算實中所提出的目標大致上全部完 the c

而事實上,從預算額澳門幣\$23,016,554.60元(二千三百零一萬六千五百五十四元 六角)中,支出了澳門幣S20,763,562,40元(二千零七十六萬三千五百六十二元四角),執行率 爲90.2%。至於各章表的支出和執行率,分別爲:

人員章表的執行率為936%,其中尤以「固定及長期報酬」和「附屬報酬」的執 行率最高,分别為95 3%和86 0%。其餘各組項目的執行率均有超過70.0%,只有「實物補 助」(65 3%)例外。

章表02- 資產和勞務

編號02章表(資產及勞務)的執行率為84.7%,其中各組項目的執行率為:「耐用 品」71.6%:「非耐用品」88.7%及「取得劳務」85.3%。

² 在一九九六年期间在童子、妈妈、受犯财益罪行、其同公额股力和公共重性或同等機構研算接近人使捐公共利益行為的利等调查额其中,公署向股营公署托达下二十七字關果。而对事起诉就在原证其实理案的法暨取用的需要,當中有十分重要成立宗的,在其二五年,一字被基础,不可以有效。而何一年的、公署不会意义此機能会正是動於大工工具。對於人工工程,以不会必要以此,可以不可以的限制企业保持和交替保险性等而其实以及使用、发展的企业、过过过三项可关的过去。对此不可容获得性达到了第三人和过。
3 包括公司、共报司下四十七個各项工程的活動,至少有二十四百六十一名人士争如。

章表04-经常性轉移

高級專員公署部門負擔有關退休及撫恤金額。

在編號04(經常性轉移)章表中只有一項目(公營部門)其執行率達96.3%,相當於

章表07- 其他投資

編號07章表(其他投資)的執行率為65.1%。而各組別分析如下:「交通/運輸物料」項目執行率96.6%,「機器及設備」54.4%。

章表05- 其他經常性閒支

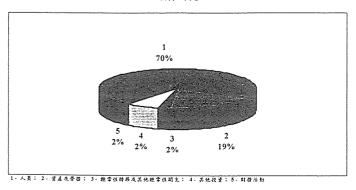
章表09- 財務活動

本章表的執行率為69%。這比例有其獨得之處,因為這經濟性質章表記入了「預 留撥款」一項,而這項目就是上年度管理結餘之多出部分。

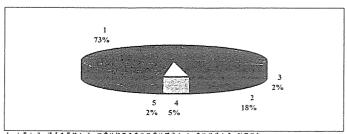
一九九六年度的支出管理

编號	名称	A 最初接款	B 追加預算	C 更改預算	D 更正後接款 (A + B + C)	E 實際支出	F 盈余 (D — E)	G 執行率 % E/Dx100
	经常性開支	21,365,000.00	491,554.60	(841,000.00)	21,015,554.60	19,307,642.20	1,707,912.40	91.8
01-00-00-00	人員	14,980,000.00		1,220,000.00	16,200,000.00	15,178,363.30	1,021,636.70	93.6
01-01-00-00	固定及長期薪酬	14,140,000.00		863,000.00	15,003,000.00	14,306,734.80	696,265.20	95.3
01-02-00-00	附加薪酬	335,000.00		10,000.00	345,000.00	296,849.00	48,151.00	86.0
01-03-00-00	實物補助	15,000.00		10,000.00	25,000.00	19,881.60	5,118.40	79.5
01-05-00-00	福利金	150,000.00		0.00	150,000.00	112,490.00	37,510.00	74.9
01-06-00-00	負擔的補償	340,000.00		337,000.00	677,000.00	442,407.90	234,592.10	65.3
02-00-00-00	資産及勞務	4,030,000.00		272000.00	4,302,000.00	3,643.825.60	658,174.40	84.7
02-01-00-00	耐用品	110,000.00		50,000.00	290,000.00	207,875.40	82,124.60	71.6
02-02-00-00	非耐用品	190,000.00		120,000.00	310,000.00	275,036.30	34,963.70	88.7
02-03-00-00	取得勞務	3,730,000.00		(28,000.00)	3,702,000.00	3,160,913.90	541.086.10	85.3
04-00-00-00	经常性轉移	340,000.00		140,000.00	480,000.00	462,282.00	17,718.00	96.3
04-01-00-00	公營部門	340,000.00		140,000.00	480,000.00	462,282.00	17,718.00	96.3
05-00-00-00	其他經常性開支	2,015,000.00	491,554.60	(2,473,000.00)	33,554.60	23,171.30	10,383.30	69.0
	资本支出	1,160,000.00		841,000.00	2,001,000.00	1,455,920.20	545,079.80	72.7
07-00-00-00	其他投資	560,000.00		981,000.00	1,541,000.00	1,003,820.20	537,179.80	65.1
09-00-00-00	財務活動	600,000.00		(140,000.00)	460,000.00	452,100.00	7,900.00	98.2
	總支出	22,525,000.00	491,554.60	0.00	23,016,554.60	20,763,562.40	2,252,992.20	90.2

預算開支

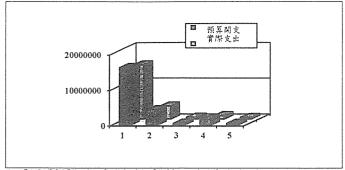


實際支出



1. 人員; 2. 資產及營持; 3. 經常性轉移及其他經常性罰定; 4. 其他投資; 5. 財務治劫

预算開支與實際支出之對比



1、人员; 2、资差及劳持; 3、折雪性稀释及其他排雪性醇宜; 4、其他投资; 5、财務活動

IV. 辦公大接

在辩公大楼的方面,一九九六年標緻著公署新階段的開始。

事實上、根據總督閣下於九六年九月三十日和七月八日的批示,公署已獲准租 用新口岸新填海區(NAPE)亞宋生廣場某大廈的一層大樓作為辦公新址。有關租賃合同於九 六年十月十一日簽立,而新址的裝修工程也正進行得如火如余,預料工程會於明年中完 成,届時公署將搬到上址中運作。

这新辦公大楼除了具有所需的條件,去進行技術領域的改組和適當地接待公 眾、特别是接待說取口供的人士,也可以克服上年度報告所指的各種不足和進行報導中所 战的改组措施。

V. 人員

如附圈所示,截至九六年十二月三十一日為止,公署人員總數上升到三十六名。

九六年公署人員本地化進程最為顯著。事實上,去年公署從具備本地化條件的 人員中,已委任了一名澳門出生,曾任廣州高等法院法官的法學士去出任公署其中一名副 專員 (助理專員) 之職位,同時,也委任了另一名本地出生的法學士當顧問之職。另一方 面,公署亦從任職本署的本地人員中,委任了技術輔助和一般行政两部門的主管助理。而 他們的專業培訓和學習進程都很順利。在適當的時候,就可以委任他們出任上遊主管職 務,最後,在其他職位的聘任情形也特別重视本地人員。迄今為止,本地人員的比例已这 百分シナナハ。

正如上年度報告指出,要加強公署的運作效率,就必需進行重組,使預防、推 廣和調查各領域工作更獨立、更專業。不過,要實現上越的目的就必需加強人力方面的資 源。而且,由於立法會有意擴大公署工作的範圍,增加人手的問題就更形迫切了。

人員編制比較表

	31-12-1995	31-12-1996
高級專員。	mataerili Marana Marana 1	1 2 2
秘書長 1777 1777 1772 1773 1773 1773 1773 1773	1 2	1 2
旅問和協調員 蘇問及專家	2 1 1 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2	3 2000 0 3 2000 0 20 4
技術輔助部門主任 部門主任助理 高級技術員 翻译 司法文員或專業技術員 行政人員 公開替導	1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1	1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1
一般行政部門主任 部門主任助理 專業技術及行政人員 助理員	1 1 1 9	1 1 3 9

度计 27

三、與卷宗有關之活動

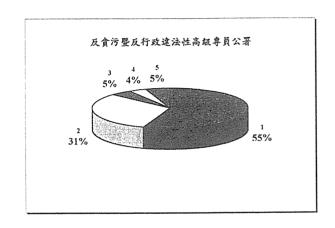
三、一。一九九六年的統計資料

圖表一

一九九六年度成立之個案

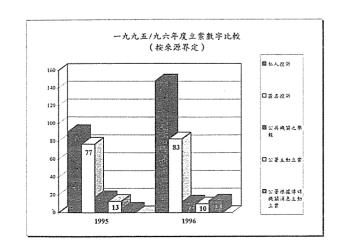
(按至源限定)

1	私人投诉	148
2	匿名投訴	83
3	公共機關之舉報	12
4	公署主動立案	10
5	公署根據傳媒機關消息主動立案	13
	熄计	266



圖表二 一九九五/九六年度立案数字比較 (按來源界定)

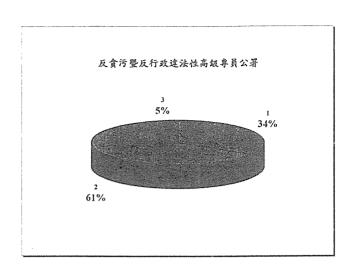
		1995	1996
1	私人投訴	91	148
2	匿名投訴	77	83
3	公共機關之舉報	17	12
4	公署主動立案	13	10
5	公署根據傳媒機關消息主動立案	4	13
	绝计	202	266



圖表三

舉程事項

1	涉及刑事違法行為	91
2	行政申訴	161
3	雙重性質 (同時涉及刑事及行政申訴)	14

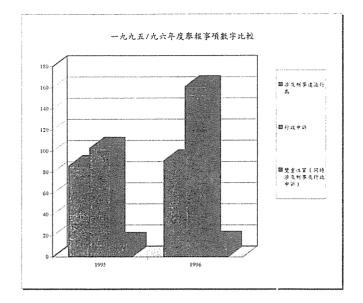


 國表四

 1
 涉及刑事建法行為
 86
 91

 2
 行政申訴
 103
 161

 3
 雙重性質(同時涉及刑事及行政申訴)
 13
 14



圖表五 A 行政申訴範疇內卷宗所涉之事項

司法管理	2
公共行政	12
表 捐	5
基本福利	2
	2
資訊 樹	4
生活環境及質素權	4
教育及教學	4
居住	5
政府單位轉讓與其租户	
購買經濟房屋	2
租賃	1
报達	2
不當佔用	2
工業及商業牌照	6
警察	
紀律問題	5
各類問題	3
稽查	3
行政程序	
購買財貨及服務之競投	5
料理之廷 誤	8
各類不合規則行為	10
監狱制度	2
公共街生	2
私人领域及專營公司部門	5
社會保障	2
公職上之事務	
入裝	1
職 程	5
投考	9
職務之權利	13
紀律問題	10
不得兼任之情况	2
本地化	2
納場	4
—————————————————————————————————————	
外地招聘	3
解除合约	2
城市化建築及公共工程	
拆卸	2
各類工程	2
非法工程	12
公共工程	1
總數	161

圖表五 B

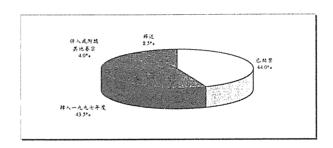
刑事偷查範圍內之基宗所涉及事項的類別

濫用信用	1
滥用硫程	9
전·밖	1
妈助偷渡及非法工作	4
非 异	
走私	2
行贿及受贿	49
頻 遊	3
提供假聲明	2
偽造文件	
傷害他人身體	2
公務上之侵佔	1
包庇非法赌博及放實利	
财富與官職收入不相稱	6
總數	91

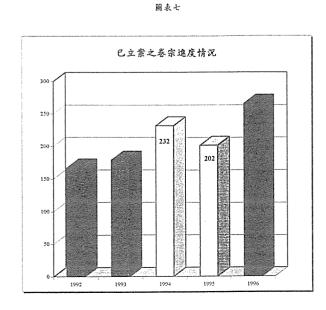
圖表六 一九九六年度個紫之進展情況

	一九九五年度轉來之個索		134
	一九九六年度錄得之個索		266
	总计		400
I	已结索		176
2	併入或附隨其他卷宗		16
3	移送4		
	检察官公署	27	
	刑事預審法院	5	
	司法警察司	2	34
	總計		226

粹入一九九七年度 174

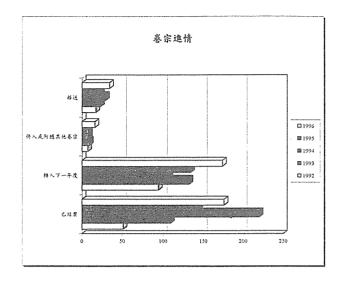


4 经应兑计算应约盈息帐边之指案外、尚字出入张澄明于有简监管,率方案中的公符员想数约有五十名、以便点定是否进行规律位序、或列人员指字进行客谋。



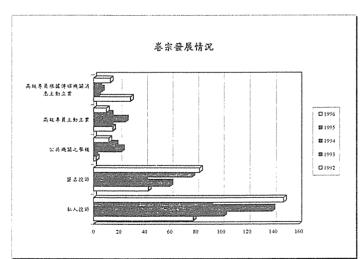
图表八

	已結業	特入下一年度	併入或附隨其他卷宗	移送
1992	51	94	7	17
1993	109	132	9	23
1994	220	107	8	29
1995	144	134	8	23
1996	176	174	16	34

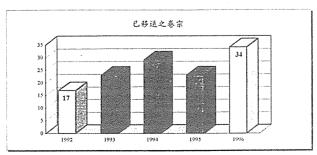


圈表九

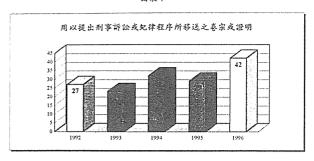
卷宗朱源	1992	1993	1994	1995	1996
私人投诉	78	102	139	91	148
匿名投訴	43	60	40	77	83
公共機關之舉報	2	i	22	17	12
高级專員主動立案	15	13	25	13	10
高級專員根據傳媒機關消息主動立案	29	3	6	4	13



圖表十

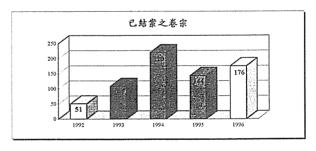


圖表十一



圖表十二

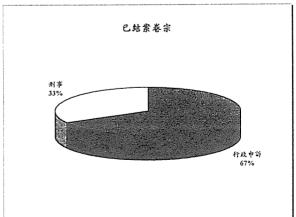
已结索卷宗	
行政申訴	118
刑事	58
绝计	176
结索原因	
a) 行政申訴	
经研究被初步拒绝受理	37
透過公署立案及介入得到解決	41
投诉沒有依據	26
己提出勘喻或建議	14
· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	118
b) 刑事範圍	~ /A//L-1174/14/14
经研究被初步拒絕受理	16
缺乏依據或證據	37
已由有關機關進行調查	5
小計	58
總計	176



圖表十三

已結案之卷宗 - 按事項界定

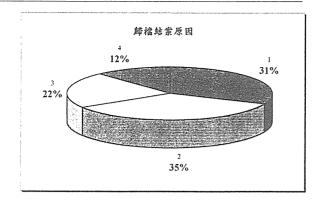
行政申訴	118
刑事	58



閨表十四

行政申訴

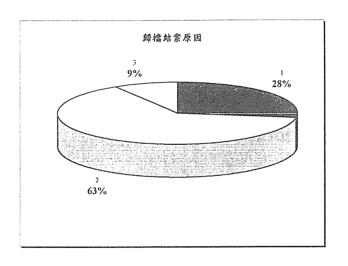
1 控研究後初步拒絕受理	37
2 透過公署立業及介入後得到解決	41
3 投訴沒有依據	26
4 产 提 中 勤 哈 志 佳 祥	1.1



圖表十五

刑事範圍

1	经研究後初步拒絕受理	16
2	缺乏依據或證據	37
3	已由有關機關進行調查	5



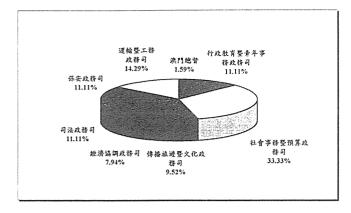
圈表十六

行政活動範圍之勘喻及建議 (至一九九六年十二月三十一日止)

(. 10/6/(1)		, /		
機關	總數	接納	部份接纳	待覆	不接納
澳門總督	1	-	-	1	-
行政教育暨青年事務政務司。	Jan. 6 Harr	.55	(1-10-24)k	3113	
社會事務暨預算政務司	8	1	-	7	-
傳播旅遊暨文化政務司	C1575 (AH)	##3 W.C		2	
經濟協調政務司	4	1	-	3	-
司法政務司。	5.55	4 88	The state of the s		Control of the Control
保安政務司	5	4	-	1	-
運輸登工務政務司 3000000000000000000000000000000000000	5	4-4		100	
治安警察廳	1	~	l	-	-
经济司法主题公司法院		翻講			
財政司	6	1	-	5	-
澳門保安部隊事務司 三	1-1-1			42.71.55	4442
司法事務司	2	-	1	1	-
土地工務運輸司品。	3.		TOPPOPER	33.	Tamescont
旅遊司	1	1	-	-	-
澳門房屋司士士士	1111	1111	7-7-2		Laborator Paris
退休基金會	1	-	-	-	1
市政 民	1,72		194	Parenter baller ?	erengen mark
澳門衛生司	6	3	-	3	-
地 计	63	30	2	30	1

圖表十

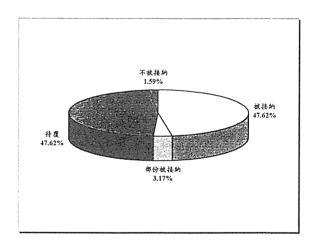
行政活動範圍之勸喻及建議 (按監督範圍界定)



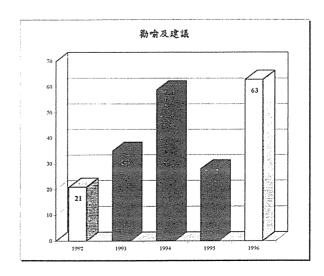
圖表十八

勘喻及建議之接納程度

被接纳	30
部份被接纳	2
待 復	30
不被接纳	1



圖表十九



三、二、對統計數據的評語

1. 组織和處理的卷宗

1.1 本年度的報告,在圖表部份略有改變,這是為了使報告得到改善,同時也是 為引入新的數據和保持該此數據與事實相達。

至於如何去分析,就須要指出和作出以下的解釋:一方面,本年度在相同類的 投訴計算中使用了與過往一直以來使用的不同標準,而在相同的情況中,雖然投訴人或按 投訴的人不同,,對每類個案中,均以一個卷宗表述;另一方面,又保持過往一直的做法, 就是對於一些即時知道理由不充分的投訴,由專員初步拒絕受理,且不立案處理。

因此,在統計表中並沒有列出的投訴,就有54 宗,這些投訴經登記以後,初步拒絕受理,現庫存於卷宗的總檔案內。拒絕受理的原由很多,計有:沒權限受理、明顯理由不充分、有足夠調查仍不可行的個案、立法或經濟政策問題等等。總之,就是一切初步得出以下結論的個案:投訴人沒有足夠的理由或者沒有任何足夠用以進行調查的資料。

從各統計數據的演譯分析可以得出以下結論:就是受理、組織和處理的個案數 字如本。

1.2 從圖一中可見,一九九六年開立的基宗就達到 266 宗。

開立卷宗的來源如下:

- 148 宗來自市民的書面和口頭的投訴;
- 83 宗是沒有交待投訴人姓名的書面投訴或保留身份的口頭投訴;
- 12 宗根據公共機關通報立案;
- 10 宗由專員根據各樣涂得得悉而立實;
- 一 13 宗由專員根據傳媒機關消息立案。

倘若按照公署兩大工作範圍劃分 - 行政申訴和刑事調查 - 卷宗的分佈如下:

- 91 宗涉及刑事違法行為;
- 一 161 宗與維護及保障市民受法律保障的權益有關;
- 一 14 宗初步確定涉及上述兩範疇的工作。

1.3 圖 1 和圖 II 的卷宗總活動分析,跟九五年相同圖表的比較,顯示九六年在組 纖卷宗的總數中有 32%的上升。達到了公署創立以來最高的數字,比九四年卷宗數目多 42 宋。

如果我們就公署投訴來源和工作性質來劃分各卷宗,可得出以下的數據差別:

- 一 市民投訴增加了 9%, 而匿名投訴就降低了 7%;
- 在行政方面的投訴或申訴增加了10%,而懷疑有刑事違法行為的個索就下降 了9%;
- 公共機關的投訴和公署主動立案的個案數字,相對來說有3%和2%的下降, 相反,由傳媒機關通報的個案數字,就有3%的上升。

對於第一組數字的差別,以立案數字來看,其實是匿名投訴只增加了六宗,但在百分比例上卻大幅下降。必須解釋指出,匿名投訴人包括一些投訴人自己要求匿名的投訴。這些情况往往是有一些可以識別投訴人和某類團體投訴的資料,譬如著名「某部門職員」、「工人團體」、「多位警員」、「某部門物品供應商」、「某大度住客」、「某消防分站消防員」、「其街道住户」、「一群囚犯」、「車輛維修員」、「一群小業主」等等。

對於增加了58余的權利申訴,應當指出,受理個案的上升跟去年一樣,是基於或因為公署一直以來在維護市民合法權益免受公權行動或不作為侵犯的成果。而透過这些工作,公署逐漸爲本澳居民所認識,並得以札根和發展。

此外,可以見到公共實體通報和專員主動立案處理的個案中,有輕微的下降, 其實當中並沒有甚麼特別的原因,不過也可以說,那是因為專員不想過於分散處理比較上 沒有那麼重要的問題。

不能不提的是,在傳媒機關通報立案調查的個案數字有百分之三百的增加 (由四宗增加至十三宗),顯示出傳媒在維護人權和自由、預防和反貪方面的重要角色和貢獻。

1.4 在圖表五中,列出了九六年間專員所處理個案的主要類別。從圖中數字上可以看出一些澳門居民感到較為迫切的社會問題。

在權利投訴方面,趙於跟過往年度一樣,工作中較集中的事項仍是公職問題, 進法建築,行政程序處理不當等等。至於刑事調查方面,較多接獲投訴的是貪污罪行,特 別是在接受賄赂方面,其次就是濫用職權。

在圖表五A及五B中並沒有包括同時涉及貪污及行政違法兩種情況有關達的個 業,這類個案總數共十四宗。這些投訴其實都和公職取錄考試,違法工程,行政監察有關, 而且懷疑有受賄和濫用職權的情況。

1.5 九六年處理了四百宗個案。從數量上看,此去年高出百分之二十九,其中有一百三十四宗是源自九五年立案的卷宗,二百六十六宗於九六年立案。

在這個總數處理的個案中,有二百二十六宗已結案,此去年結案的數字多出五十一宗,所以,九六年就有百分之二十九的增長成績,比起往年來說,這無疑是一項很重 大的改變。

如果我們再環願其他國家部門每年處理完畢的個索數字,我們就可以結論得出 反貪污豎反行政違法性高級專員公署已作出了數人關目的成績,因為很少國家能夠在一年 内解決半數以上正處理的個案。當然,我們不該驕傲;然而,當中的滿足,卻是完全可以 理解的。 基宗結案的形式有三:歸合公署的總檔案內一百七十六宗;併入或附於其他基 宗內有十六宗和轉送司法當局(預容法官和檢察官公署)和刑事警察機構(司法警察司)三十四章。

轉入九七年處理的個案共一百七十四宗,當中有五十七宗懷疑與刑事建法有關,一百零七宗涉及權利申訴範疇和十宗同時涉及上述二範疇。

與去年比較,轉入下年度處理的個案多了四十宗,这是因為新登记的個案其實 也增加了六十四宗所致。

2.已結業蒸宗

2.1 圖表十二顯示了已結黨並歸入絕檔案的卷宗情況,在一百七十六宗的個案中,有一百一十八宗與權利申訴有關,五十八宗涉及刑事調查。要注意的是,这數字比二百二十六宗已結案的卷宗低,因為該數字是包括送往檢察官公署,刑事預容法院和司法警察司處理的個黨的,同時,也包括了併入及附於其他表宗的個黨。

跟去年比較,已結案的卷宗就多了三十二宗,其中有三宗屬刑事調查範疇,二十九宗屬權利申訴範疇。不能不指出,在處理刑事調查範疇的卷宗時,除了程序上要依循刑事訴訟法例的規則外,一般來說也須迫行較多的授集證據行為及工作。

卷宗以各種方式結案,例如:初步拒絕受理,經公署介入獲得解決,因投訴人 理由不充份,缺乏事實根據和通用的法律,公署勸喻得到/得不到有關部門的接納,已由其 他部門進行調查等等。

2.2 當投訴需預先研究,但暫時不需調查或工作只需要一些非正式調查方式時,要知道投訴是否有進行調查直至作出適當法定的可能,便會問立一檔案。不過,初步研究或調查可能會提出初步拒絕受理的結論。九六年中在權利申訴範疇中,這樣的個案就有三十七宗,而刑事調查方面,也有十六宗這類的個案。要一提的是,這類卷宗的總數個案在九五年也有十九宗。

在上述三十七宗的個案中,二十三宗是市民的投訴個案,十四宗屬匿名投訴。初步拒絕受理的原因很多,有:明顯缺乏根據(19 宗),因涉及私人之間的問題而沒有權限受理(6 宗),涉及公共服務專營公司(2 宗),涉及司法判決(5 宗),涉及立法政策的問題(3 宗),涉及其他卷宗已決的問題(1 宗)和經適當調查但仍未有途一步調查可能的個案(1 宗)。

在十六宗懷疑有刑事違法情況但拒絕受理的個案中,十四宗屬匿名投訴,二宗 是表露身份市民的投訴。初步拒絕受理這些個案的原因有:投訴人沒有足夠的資料(七宗); 明顯缺乏根據(六宗)和本署沒有權限受理(三宗)。

必須強調,基於澳門文化的特點,無理或沒根據的投訴數字不算過多。除此以 外,也得指出,這些初步拒絕受理的個業都是經過細擬的研究後進行的。那就是說,初步 拒絕受理的個黨數字,是同時包括一些即時確認為不可受理的投訴和那些經過詳細研究後 得出不可受理的投訴。

當公署沒權限受理而初步拒絕市民的投訴時,必然會嘗試以書面或透過公共關係部門向有關人士作出解釋,並就訴願所應採用的程序和訴請的部門作出指引。

2.3 在權利申訴範疇中,有四十一宗公署介入而獲得解決,在這些個案中,投訴 在初步組卷時已透過與行政當局通信或直接接關獲得解決,以這方式通常都可以在不正式 發出勸喻的情況下,得到一項使關係人有利的解法問題方法。

這類形的個案所涉及的事項如下:違法建築的有七宗,結果都被拆去;行政當局對收到的申請未能維時答覆的有九宗,但在公署的堅持下,最終也有正式答覆;三宗有關未领有准照商號營業的申訴,而有關准照最後也在個黨進行的同時發出;一宗警務機關拒絕發退投訴人的居民身份證;四宗關於領取居民身份證時遇到困難的,經向身份證明司報願義,因難已發得解決;也有欠何損工九三年十一月至九四年一月期間起時工作報酬的個案,最後這些數項於九六年二月間得到支付;還有被不當處以停泊汽車罰款、最後取消的個案;培訓課程遺停止,結果寫重關課程;公務員以不正確方式接待市民,最接受到紀律程序處分;不平等發放海外留學助學金,但個案進行期間,有關部門已自行改正不公平情况:非法估用公眾道路,但在個案進行期間,已回復合法的情況;有關分層物業制度制定的速緩,但已頒佈有關法例滿足了投訴人的訴閱;邊出非正式接字金錢稍信問題,但在個案進行期間發得解決;七宗有關鄰居污染和嘈音的滋擾,但也在個案進行期間經不需要經行政當局的干預而得到解決,亦有執行與職級不相容的工作,在個案進行期間改不需要經行政當局的干預而得到解決,亦有執行與職級不相容的工作,在個案進行期間改正不合法的情況;獨立單位買受人對大度使用准照發出的多種問題投訴,但最後經出賣人的議消除各問題並減低出售價格外預解決。

由公署解決的個案總數佔權利中訴個案已結案總數的 35%,相對去年的 15%來 說,可說是一項重要和理想的增長。

使人感到满足的是,很多投訴在行政當局透過經公署獲悉後便得到解決,這亦表明了很多都門,在知道有關的情況後,都立即檢討有關工作,以公平的手法去解決當中存在的問題。也有些個案,經過數詢,提出疑問和調查後,都門便把不合法或不公平的情況作出預防或修正。亦有些個案,公署以一個中介人或纠紛调停人的身份,在投訴人和被投訴機關之間進行斡旋,就國在市民與行政當局之間找到諮和與相容的造法。

2.4 更深入的分析,有二十六宗涉及權利申訴的卷宗被認為理由不充分;三十七 宗涉嫌有刑事違法的卷宗作歸檔處理,歸檔原因是有些卷宗並未取得足夠證據證明存在有 被投訴的罪行,有的是因為沒有足夠跡象顯示該罪行的存在或被投訴人是關犯該罪行的 人。

所有理由不充分或沒根據的投訴,都是經過詳細的調查,擬成一份法律意見書 且結論都是指投訴理由不充份的。所有這類投訴,都是由適當具名的市民作出。立案年份 分别為:九四年(一宗)、九五年(六宗)和九六年(十九宗)。

而卷宗所涉及的内容有:十二宗與公職工作有關如職程、職級、考試、取錄、 退休外聘員工交通費問題,工作時間,人員本地化,危險津貼,納入共和國端制和解除編 制外合同等有關;三宗都市化建設和工程問題投訴,譬如有關工程分包的批給,工程的邊 折和空置搬逐土地等;三宗涉及發出證明,程序資訊權和行政行為公佈不足等行政程序; 三宗默警達紀行為;一宗警員達紀行為;一宗於公眾通道上遺棄和移走車輌;一宗涉及諮詢自由;一宗不合規則發發津贴和一宗拒絕延期居留趨而以秘密移民理由驅逐出境的個 實。

必須指出,當公署採取與投訴人訴願和請求不同的態度時 — 當然這態度一定要有適當理由 — 亦正有效地減少社會的纠纷。公署不單要在市民的利益或法律公平受到侵犯或動搖時挺身而出,也應該在減少社會纠紛方面作出貢獻。這情形的出現,通常有可信的資料爲據,顯示出投訴人沒有理由。這樣,不但可以令投訴者更理智地對自己的技術原及思,繼而促使他作出確切的決定,採用其他自己認為有權行使能維謹自身權益的涂持。

在刑事调查方面,有三十七個卷宗歸檔:其中十一宗投集到足夠證據,證明並沒有構成被投訴的罪行;二十六宗並未能取得足夠證據或未有足夠跡象顯示,存有被投訴的罪行或被投訴的人是關犯投訴罪行的人。在未能找出證據或跡象顯示被投訴人有關犯投訴罪行的個黨中,一旦出現這一步資料的話,表宗就會事關追行調查。

这些卷宗來源分佈如下:二十八宗為匿名投訴,六宗具名投訴,而由公署主動 立黨調查的,就有三宗。

立案的年份分别爲:九四年的一宗,九五年的有二十三宗,而九六年则有十三字。

這些紫卷當中,二十五宗「點名」投訴:其中五名公務員,三名領導及主管人士,十二名警察當局負責人和警員及五名各部門的稽查人員。還有十二宗,儘管已知道有五宗與警員有關,七宗與公務員有關,但仍尚未查出關犯被投訴罪行的人。

在這些卷宗內所調查的罪行計有:受賄(二十宗),賭博和走私等包飛不法活動(六宗),傷害被捐者身體(三宗),溫用職權(三宗),謁助非法移民(一宗),恐嚇(一宗),偽造證明(一宗),貿易參股(一宗)和一宗作紀律處分的財富與官職收入不相稱。

2.5 在權利申訴範疇方面,還有十四宗經向各有關部門發出了正式勘喻後,獲得全部接納而完滿結束。不過,有多個卷宗在九六年已發出正式勘喻,但因為有關部門有些未完全接納建議,有些有意接納仍商榜切實執行,所以尚未歸檔。例如十四宗已歸檔的個震裏就有一宗的正式勸喻是九三年發出的,但所請求的明確立法解釋只待九六年的18/96/M 競法令頒佈後,勘喻才算得到接納。所以、單單決定作出一項勘喻又或得到有關部門答允表示接納勘喻,都不足以使有關基案即時歸檔。

2.6 在刑事調查範疇內,亦有五宗因為在調查期間,發現該案正在法院容理或正 由其他刑事調查機關處理而歸檔。不過,這些個案都不是涉嫌存有含污罪行的。

3. 對各卷宗所採取的措施

3.1 轉送司法當局和刑事警務機構

一九九六年間在貪污、瞞騙、侵犯財產罪行,滥用公職權力和公共實體或同等 機關據位人侵損公眾利益行為的刑事調查職責中,公署向檢察官公署移送了個黨二十七 宗,向刑事預審法院移送個黨五宗和司法豎黨司二宗。

與一九九五年比較,移送的個案多了十一宗,從比例上有百分之二的增長,不過, 在貪污的個案中,在九五年只移送了三宗而九六年則有十宗,有很明顯的增長。

这些個索涉及的罪行類形如下:十宗貪污;八宗行使偽證;四宗傷害他人身體; 三宗行聽;二宗偽造證件;二宗盜竊;和濫用職權、濫用信用、假聲名、賄選、財富與官 職收入不相稱等各一余。

而十宗貪污個案中,有九宗受賭,一宗行賭。立案年份分别為:九四年(二宗) 九五年(四宗)和九六年(四宗)。在所有的貪污個案中、投訴人都有表露自己的身份,至於按 投訴的公務員和警員則各五名。二宗是當場被補的。

其中八宗個紫所涉及的金額分別如下:一萬五千元,三萬元,三千四百三十元,四千五百元,五萬及三萬元,三萬及五百元,和二萬九千元(三次二千二百元和七次三千二百元),另外還有一宗物件貪污,已移送刑事預容法院繼續刑事調查,但尚未查出存有任何經濟利益。

要強調一點,雖然各個卷宗是以調查的主要罪行分類,有些卻涉嫌關犯了多於 一項的罪行。例如在貪污個崇每三宗內,就有一宗涉嫌存有二項受賄罪行,其餘的甚至每 宗就有这十項的受賄罪行。

雖然,在輕微的罪行中,有一常基於所採用的手段而較嚴重:常中被投訴者有 四十四名公務員和二名市民,卷宗厚七册,共一千六百七十七頁,另有合共一千四百九十 四頁的附件九份,錄影帶六盒,涉及受賄罪行二十二項,連續偷竊(價竊罪)三十三項,假 聲明七項,濫用職權六項,偽造證明文件、行賄和違令各一項。

3.2 通知進行紀律行為

根據 11/90/M 競法律第四條一數 f 項,公署在證實涉嫌有違反規定行為時,有義 務向有關部門通報,以進行紀律行為。

在行使這權限中,公署已就查出公職及工作人員在職務上違反本身責任的情況,向各部門發出了調查卷宗內所載的資料證明。

公署保會繼續根據上述法例跟進、這些卷宗的發展情況。

3.3 勸喻

3.3.1 在權利申訴方面,公署最典型的工作是發出正式勘喻。它是一項非強制性的行為,是公署向被投訴機關就該機關可能忽略了的某法律和事實情況作出勘喻的行為。

在一九九六年間,公署向公共實體發出了六十三項正式勘喻,比九五年增加了百分之一百二十五。除此之外,这數字如圖 XIX 所示,也是公署五年來最高的一個。這個增長主要是公署為消除做成貪污之各成因而在簡化公共行政、加速行政效率和反官僚主義等方面,加發了工作努力的成果。

一般來說,正式勸喻係以一份對行政當局所採取的措施作出深入的關釋的法律 意見書爲根據的,在本年度報告的附件一所載的,只是正式勸喻而矣,不過,基於這些法 律意見書針本澳法制的實用價值,現正構思可否把它彙編成書公開發表。

在總數六十三個正式勘喻中,有三十個獲得完全接納,二個部分被接納,三十個有待進一部答覆,一個不獲接納。但必須指出,這些數字是以九六年十二月三十一日為 基準的。也就是說,對正式勘喻選未有答覆的,在短期內將會得到確切的答案。

未獲接納的勘喻,是關於一宗拒絕批准一編制外合同人員停止扣減退休及撫恤 金請求的個票。雖非不言政者,須知道沒人可自喻擁有絕對真理的,但我們仍然以爲公共 行政工作人員週則第二百五十九條,在最初的行文裏,已容許現在所不爭的事實:那就是 在任何時候以編制外合同聘用的人員,都可以申請停止扣減退休供款。這個問題的兒解, 我們至今仍未有退休基金會任何答覆,因為據得悉,這問題現仍在於澳門行政法院內容理 中。

根據法律的標準,正式勘喻可分為與「法律問題有關的勘喻」和「非法律問題的勘喻」。與法律問題有關的勘喻,是為了更改成廢止立法行為或不公平規章規定的更改 或廢止而發出的,很多時,只是針對法律演譯上的問題;非法律問題的勘喻,是關於一些 個别和具體的情況,通常是有人認為公權不依法而行,又或者是依法而行,但卻是一些不 切實際的行為又或者行政工作有特採取行政措施改善等。

3.3.2 九六年在立法勘喻方面,採取了以下立法措施:

- 必需就訂定「職前全科實習醫生課程」競考人的甄選方法的第 68/92/M 號法令第三十四條二數作出修改(九二年九月二十一日碩传)。在一項追入全科實習醫生課程的考試中,採用了與法律規定所不同的甄選方法,致使本來按法律規定應被選出的一些競考的人士被淘汰。如果行政當局認為其實際採用的方法更為恰當而且有利於公眾利益的話,那麼,就當預先採取措施修改有關法例;
- ─ 以法律清楚解釋武裝部隊總參謀長於八○年十一月二十四就本地區支付軍事人員交通費用事宜而頒佈的批示第十七條和於八五年八月二十三日就該批示行文所作的新批示,而运而批示是經澳門總督於八一年二月二十日以 12/81/M 號批示著令適用於澳門的。清晰該行文內容的目的是要確定在甚麼情況條件下,向共和國招聘軍事人員特別假期交通費用權利可延申至其人之配偶,譬如是否應該適用公共行政工作人員通則第八條五款 1項規定的限制;
- 廢止公共行政工作人員通則第五十五條第三款有關禁止公職投考人士取得典試委員會 會議錄的規定。有關这一規定,在葡萄牙共和國的法律體係中也有一條相同的條文, 但因侵犯諮訊權已被憲法法院裁定達憲,且判決已具一般性的約束力;
- 制定一條文附加於公共行政工作人員通則,規定公務員可以補交非因其本人責任延誤 的退休或撫恤金和款。這規定其實在八五年前已經施行,不過後來沒有趨續採用。但 這其實是違反了「不應因他人造成的延誤或違章而受罰」的原則;
- 修定所得補充稅規章第五十六、五十七、五十八條的規定,因為自從有關部門電腦化以來,上述各規定所定出的收取稅款程序,現在正依循的行政工作方法已不再適用;
- 一更改九三年四月十二日第13/93/M 號法令第二十七條,規定對在買賣房屋發展合同制度 下興建單位買賣的基本資格和條件中,作虛假不實聲明或以其他方式瞞騙購買者的罰 則,因為該法並未有考慮到假聲明的情況,也沒有規定在簽立房屋永久性轉讓合同後 發現假聲明應採取的處罰制度;
- 一 修改四二年一月三日第3.238 號訓令有關出售沒收物品行政程序,確定公開拍賣公佈的 方式,告示的內容等,並規定如果沒收的物品有考古、歷史或藝術價值的話,必須預 先驗取文化司或其他具有同樣權威的機構的意見;
- 當行政當局倘若認爲發證明的行為應按一些部門的做法一樣收回提供服務的費用和印花稅的話,便應立法定出申請發出證明的費用的交付表;
- 採取措施便公共行政工作人員通則第五十九條的上訴期限被演譯為臨時和正式名單公 佈後十天。因為在公職的公開考試中,正式名單的公佈往往在臨時名單公佈上訴期屆 滿之前公佈的;
- 公務員以兼任方式向囚犯迫行培訓活動(授課),並沒有具體實施的規定;如果認為公共行政工作人員通則第二百二十二條引仲適用於返情況是較佳或恰當的話,為使有關報酬具有法律依據,就應作出規範行為,定出相應規定。

3.3.3 行政性質的勘喻涉及公共行政各領域方面,計有如下個案:

- 對在以後招收迫入全科醫生實習課程的考試,若現行法例未作出修改時,應當繼續採用第68/92/M號法令第三十四條所定的評分和優先標準;
- 歸還投訴人申請文件副本證明時在印花稅中多付的款項;
- 一 行政當局在向政府房屋承租人出售租住單位時, 應確定購買單位公務員是否將被納入 葡萄牙共和國人員編制,和納編會否導致購買單位公務家園成員的政變。倘若有改變 的話,基於八三年八月十一日第 4/83/M 號法令第十二條所載的房屋使用的責任,不批 准出售有關單位或拒絕簽立有關合同。倘屬已簽約的情況,應確定有關公務員是否繼 續於購入的單位居住,倘若他們非於上址居住,應根據有關法例,廢止或解除有關合 同;
- 應當歸還投訴人在一輕微達反稅務規定卷宗內對其科處的罰款,以及繳交了的三厘過期利息,並重複整個處罰卷宗,聽取涉嫌違法者的意見;
- 一 立即拆毀沒領有准照的建築物,並向違反规定人士追收該項拆定工程費用。原因是這 名違反规定的人士並沒有於指定期限內遵守遷拆命令;
- 由於已大大地超過了所給予的限期,宜著令土地工務運輸司拆毀一項沒領有准照進行 的工程;

- 一 向路環監獄發出指示,以便(以後)在關辯有關囚犯的培訓活動前,預先制定一項計劃,定出培訓活動的性質,關辦條件,例知該培訓是屬一課程性質抑或屬純粹指導訓練,接受培訓的囚犯,培訓導師,有關薪酬及其他預計關支的金額;然後,把計劃呈交有關權限實體審議通過、然後核准有關費用;
- 建議旅遊司在辯公時間內對一所餐廳進行嚴密和細級的稽查,以查察有關設施是否與 規章所定相符;同時,通知有關店主改善發現的缺陷情況,特別在抽氣系統上的問題, 並通知店主在未得土地工務運輸司發出使用准照前,是不會對其是年度經營准照續期的;
- -- 建議土地工務運輸司,以申請人的餐廳已停業兩年為理由,宣告取消申請核准已裝設的煙通的行政程序;建議署令即時拆卸未頒有准照安裝的煙通,並對該餐廳追行稽查, 視察有關改建工程是否與核准圈則相符;
- 建議司法事務司中止或暫停與衛生司護士就於路環監獄提供服務餐定的合同,以便或 直至取得兼任兩工作的許可為止;而衛生司在接到上逃護士的申請時,應先具體考慮 和評議他們工作職務的具體情況。例如看她們的工作時間是否全部或部分相容;
- 由於行政當局成為了大廈主要雲主,大廈公用地方之管理權改變,財政司應該終止有關大廈管理之服務合同,將合同事宜移交新的管理人,並建議財政司以該大廈大部分小雲主之身份,參與制定小雲主規章,使規章內載明停車場車位之使用方式;
- 建議行政當局與投訴人(退休水警)進行對話,以補償在計算退休金時所出現的不公平情況而導致投訴人的損失。原因是七八年十二月三十日第24/78/M 號有關改善不公平情況的規定,不知意的,永有對投訴人的情況進行改善,使投訴人因此受損失;
- 建議廃止拒絕投訴人就支付配偶特別假期交通費所作申請的批示,因該批示不符合有關規定;
- 建議給予投訴人撰補公職空缺入職者試的典試委員會會議錄副本;
- 廢止拒絕投訴人申請停止某時期扣款的行為,並向投訴人歸還这期間內所扣去的款項;
- 廃止確認和許可簽立根據房屋發展合同制度與建的單位的出售承諾合同,並以承諾購買人故意過失為理由,取消有關承諾合同;
- 讓投訴人知悉單純確認性質懲罰批示所依據的報告、意見書和建議;
- 给予過去一直向取行政當局保持合同關係的投訴人,未按法定情況被取消了合同所應 得的賠償;
- 一 给予投訴人有關他的一項行政程序的法律意見書副本:在這個案中,投訴人曾多次以 書面向有關部門申請提供有關意見書副本和書閱有關卷宗。不過,最終經過我們發出 正式勘喻後,投訴人方如願以償;
- 高確保納稅人能夠完全知道繳付第二期補充稅項之交款日期,政府稅務司當局根據 M/6 模式通知單,須等與納稅人新的通知;藉這種方式,避免在用 M/6 模式通知單收取第 一期稅項時,納稅人誤會會有另一個關於第二期繳納稅項通知等給他;
- 建議澳門治安警察廳重新通知投訴人,讓投訴人知悉行政程序法典第六十七條所載的 一切資料;

3.3.4 也有很多勘喻,是為了改善行政活動而發出的,當中包括以下的情況:

- 為了维護市民受法律保障的權益,確保公共行政的效率和透明度,勘喻向有關部門的 公務員和工作人員下連指令,促使發出的通知的命令或公函「詳實地」轉載被通知的 行政行為,又或者衔上它所載的一切報告,意見書和建議。
- 雖然,行政機關沒有就有關事情作出決定的責任,但對於市民就一些值得他們考慮的 嚴正事項所提出和呈交的訴願、投訴、申訴或其他不具名的表述,應作出回應或表示 一定的態度;
- 當訴願是爲了保障請求者本身利益,而接受訴願的機關又有權受理的話,行政當局就 有作出相應決定的責任,但於過往一年內曾經就有閱請求作過某項決定者除外;
- 行政當局應市民請求進行的行政程序中,應盡快作出有效的決定,盡可能排除程序中 一切沒用、妨礙和延誤的因素;
- 两負責報告、意見書、建議書和其他組卷行為的職員應於十五天內完成,但有特別規定或其他命令、指示或偉閱文件規定者除外;
- 倘若法律沒有有關期限的規定,又或者沒有其他例外情況發生,有權限對行政程序作 出決定的機關,應於收芘文書起的九十天內完成該程序並作決定;
- 若發生了例外的情況而過了九十天仍未作出決定的語,負責作決定的機關應於十天內 向上級解釋;上級機關若覺得延誤理由充分和得被考慮者,可以延長完成程序的期限。 對於這種情況,建議延長一或多段期限,但整體不起過九十天;
- 為了使行政當局可以容易控制九十日限期的规定及避免由於不確的估計而導致程序時間的延長,建議每一個仍來做以下系統的部門,設立一個系統,最好是電腦化的系統,供作出決定之機關或最高機關,計算每日候批之申請書有多少份,尚有多少時間到期,以及是否已超過有關的期限;
- 有鑑於各公共部門對收取發出證明、證書、聲明和文件鑑證,一直以來所採用的方式都不統一,進建議根據以下方式收費,作為發出關於程序內容或敘事性質之證明,其印花稅乃按照〈印花表〉第十一條規定計算;發出代替證明的鑑證副本之稅項則按照該表第二十五條規定計算;在上述兩種情況,應繳之稅項每版(單頁)澳門幣 5 元,另外,不論手寫、打字的或影印本的證明,無論是內容或敘事性質的證明、整份或部份的證明,收取十元之費用;

- 建議下達指示,在以後招聘或甄别人員的考試中,避免委任不可能出席典試委員會會 議的委員,又或者當委員不能出席時,採用公共行政工作人員通則第五十四條的替任 機制代之;
- 建議向各部門下達指令,著於各類考試或裁投的行政程序中,嚴格遵守公共行政工作 人員通則中所定的各類期限;
- 財政司應立即改善補充稅支付的通知函件的各類格式文件,並向有權限實體提請以 M/6 表格代格 M/7 表格;
- 希析澳門保安部隊事務司指示有關權限之公務員及保安部隊人員,使其嚴格遵守(行 政程序法典)第六十七條的規定,去知會利案關係人關於行政行為的指示;
- 市政縣應採取相應措施,給予其員工和人員指引,祈鑒能於本案或其他所有類似的情况中,嚴格遵守適用的法定程序,例如:倘證實有違法之處,便應編制有關的實況筆錄報告,依法違行有關的工作。倘若違法佔用公站的物件極有可能會被重新使用,重犯該市政條例者,便當沒收該等物件,並採取措施以宣告將該等物件充公爲澳門政府所有。
- 一 向各部門下達指示,著使於有關競投或招考的行政程序中或程序各階段中,遵守中、 葡豐語作為澳門官方用語的平等地位。
- 最後建議向所有機關發出指示,嚴格遵守關於招考告示上須載明之事項,尤其追入及 晉升獲得公職所寫之語言知識水平。是否入職的一般要件,抑或是考試情況相同時, 作為任用之優先條件。而且還須要在一份中文報章及一份葡文報章刊登該告示。
- 一 在採購財貨及服務之公開競投中遵守以下規則:

1.將來顛勃或其他藥用產品之購買程序、告示及競投項目上,應指明該競投中標所依照標準次序和運用準則; 2.有關之委員會應依照既定各標準和先後次序審議標書; 3. 有窩要時,上越先後次序可以按照顛勃之不同種類而不同,尤其常用之顛勃、較欠缺的或較急用的顛勃等; 4.與品評審委員會在作出選擇時,應定出使用每個標準時所考慮的各因素(特別是主觀的因素),以及規定每一個標準之重要程度; 5.額品評審委員會應擬訂一份關於其決定依據之報告書,指出遊取的基礎和採用的標準、考慮之因素或所依照之指引方針。

- -- a. 於〈行政程序法典〉第七十三至七十八條所載的初次申請的制度,經過當調整後, 超延仲適用到其他市民的行政程序行為中,諸如陳述書、申訴書、答覆、報告,適知 及其他類似的文書中;
 - b. 这些條文中,並未規定而且亦不允許以口頭拒絕收說申請文件和其他市民所呈交的 文書與程序有關之文書;因爲行政當局在一程序或爲了某一程序而作出的行爲,就有 關行政程序而言,都必須以書面爲之或作成文書;
 - c. 因此,初步拒絕或不審議就有關行政程序申請或作出的其他文書的決定,必須是一項正式的、明確的、相等於一項能夠被上訴的行政行為的決定,所以,就必須由有關部門內具有作出這行政行為的實體等手進行;
 - d. 寫字接,文件收發或輔助部門是沒有權力初步拒絕接受申請或類似文件的。所以當 發現申請或類似文件有缺陷,不合手續格式或只屬一些可影響到審議的不完善地方 者,可酌情採取以下措施:
 - 1. 由部門正規化或移補。倘若文件只有一些製作上的不完善或純粹格式程序不當者,可由行政當局修補之,有關部門職員應收花該文件,即時修正有缺陷之處或知會有權限的人員,看是否需要使文件修正,不論屬兩者中的那一種情況,應當在文件上作工作紀錄,紀錄有關日期並署名;
 - 2. 契請即時餘補結陷。倘若屬可以即時改正或修補的缺陷之處(例如欠簽名,欠指 出婚姻狀況或職業等),也應請求(即使是口頭請求)關係人修補發覺到的缺陷;若 果進文者拒絕修補該缺陷,接收文件的職員也該先收訖文件,同時作出建議修正 的紀錄,然後交由有權限機關審議,決定作出初步的拒絕接收行為;
 - 3. 提訪於指定限期內營補缺陷。倘若缺陷可由關係人進行營補,但不能於呈交當日進行者(例如欠缺關係人的身份證明,欠官方規定的印刷表格或格式文件), 危把文件收讫,然後交由有權限職員審議。這位職員可視各個黨的情况,定出一定的期限,請求(可適當警告申請人依時呈交)關係人草擬並呈交一份新的文件或所需的解釋;
 - 4. 收芘文件以作初步拒絕之用。倘若文書呈嚴重缺陷而且不可由當局以提請關係 人修補缺陷的方式補款 (例如不存有或完全沒有事實根據;含糊或不清晰致使請 求事項不明確,甚至沒有表明請求的事項;申請文書或與其他事項有關的文書不 切題或其拖延的性質等等),收訖部門的職員或人員應將之接受並轉介有權限機 關審議,倘若得到認同屬上遊缺陷的語,就發出初步拒絕的批示;
 - e. 關係人在呈交申請或其他與程序有關的文書的同時,若口頭(或書面)請求發出收讫 文件收據的,收芘文件之職員當即以部門的正式印章於所呈交文件副本或影印本上蓋 印,敘明文件的日、月、年份,並簽署收芘文件職員或人員名稱為據;當然,也可使 用本身的收據;
 - f. 因公務繁忙或其他理由,在呈交申請及其他文書和發出有關收據時不能進行紀錄, 應記載呈交文書日期而非實際紀錄的日期。

四、卷宗以外的活動 四、一、宣傳活動

4.1.1. 貪污除了可以招致經濟、社會、政治及行政問題外,亦得知道貪污是文化問題。因此,更有效打擊貪污的條件係防犯未然。然而,防犯貪污現象並不只單憑採取

或勒喻採取那些勸止及撲滅不法行為,特别是那些助長貪污之態度,更頻設立具教育性及 公民意義之防犯措施。

爲此,舉行了如下的主要活動:

- 舉行一項全面性宣傳教育運動,使公眾正確認議貪污問題。這運動針對不同對象,分別為文職公務員、執法人員及一般市民。所採用的途徑如下:向公共部門、警廳及其他澳門保安部隊及司警司等搜構的人員派發傳單;在公共機關及所有警廳及司法警察司張貼海報;在宣台播放宣傳廣告;在中前報章刊登告示;辦公署之宣傳單張寄與市民,其數量這十二萬對;在公共汽車、拨揚及港澳獨頭張貼海報;
- 公署人員舉粹題目為「貪污的成因、禍害與政府部門問的反貪污合作」的兩個研討會, 一個是為保安部隊警司級的高級人員而設,另一個乃為公共部門領導及主管人員而設,詳細內容見本年報附件二;
- 為澳門大學法學院四及五年級課程開設授課,負責授課的是葡萄牙司法高等委員會副主席費朗西斯科·希紹羅·羅德里格斯先生(Dr. Francisco Chicherro Rodriques)及澳門大學遊請之刑學科主任歐蔓進女士(Dra. Maria Leonor Assunção)。公署與澳門法學院在十一月聯合舉辦了一個目的為邀發對現代社會(尤其是澳門)負污問題的關注及研究。授課包括關於法律人主在防犯助長貪污情況上的貢獻、關於反貪法律之採用和實務,以及在維護公共利益和權力與個人問關係的透明度方面之採用和實務所擔當的角色。

 這於授課的數有意義,歐營護閣下所寫之文章轉載於附件二;
- 製作和派發各類印有反貪污和反行政違法性訊息的物品,如鎖匙扣,原子筆,筆記簿, 帽子,紀念網牌等;
- 製作和向澳門中小學學生派發宣傳反貪污及反行政違法知識的月曆問唱,目的是爲將來社會奠下廉潔的基礎;
- 派發「反貪污和保障市民合法權益」的單張;
- 參加國際兒童節活動和第二十七屆明愛慈善園遊會,目的是籍著該活動向青少年及廣 大市民以文級方式宣傳廣潔訊息。

4.1.2. 公署在一九九六年間爭取使公眾有正確的認識,特別是政府公務員,務 求使他們經常舉報「貪污及助長貪污」的现象,灌輸以下內容:貪污现象確實毒害市民及 社會;助長社會不公平與機會不平等;妨礙社會關係,特別是商人之正常社交模式,損害 健康的競爭規則;侵蝕市民對行政當局的信心,並減低其效率。

表一顯示,公署在一九九六年期間得到多個公共部門的合作,與公務員進行了三十一個交流會,有來自十七個公共實體的九百八十名公務員參加,交流會所用的時間共達 六十二個小時。值得強調的是,九百八十名公務員當中,有八百一十一名是保安人員和學員,而這些交流會是安排在保安部隊人員的培訓活動中進行。

表二顾示在澳門各問學校舉行的研討會。考慮到反貪教育工作對青少年的重要 性,公署等函與澳門二十入間中英文中學,要求他們在向中學高中年級學生舉辦反貪污及 反行政違法研討會方面予以合作。有九問中學給予了回覆。公署人員舉辦了十次此類性質 之研討會,總數述二十小時,有一千三百四十七名高中學生參加。

公署人員在中葡中心小學校長邀請之下為該校四及六年級一百一十五名學生作了二次校課,目的是透過問答遊戲及圖片解說方式喚起學生對貪污問題的關注。

另一方面,近年來,貪污成為專上教育學生的研究材料。一九九六年年中,很多專上或碩士课程的學生透過電話或認自與公署聯絡,要求提供資料作為撰寫論文的材料。公署人員多次接待澳門大學、理工學院、中山大學、暨南大學及澳門保安部隊高等學校學士或碩士課程之學生,向他們提供了學術用途之資料。

表三頭示向私人機構包括專營公司及信用公司職工舉行的活動,按照現行法例,公署可以對這些機構作出監管。

總而言之,共舉行四十七次各類型講座,總數達九十四小時,有二千四百六十 一名參加者。

表一 對象高公務員的交流會

政府機關	交流會	次数	時數	参與人數
澳門體育總署		l	2	7
澳門理工學院		1	2	12
法律翻译粹公室	İ	1	2	30
澳門保安部隊高等學校		1	2	68
治安警察廳一區警署		1	2	10
澳門民航局		1	2	7
治安警察廳交通科		1	2	30
海島市政廳土地工作廳		2	4	38
治安警察廳總部	İ	1	2	40
海島市政廳文化活動廳		1	2	11
郵電司		1	2	21
立契官公署第一辦事處		1	2	14
水警稽查隊		3	6	63
司法警察司		1	2	8
澳門文化司署		1	2	16
澳門保安部隊警察訓練學校		12	24	592
澳門政府船坞		1	2	13
绝数		31	62	980

表二 對象為高年級中學生的肅貪倡康講座

中、英文中學	講座數目	時数	學生人數
聖若瑟教區中學第五校	1	2	39
聖羅撒女子中學英文部	1	2	122
高美士中前中學	1	2	52
菸高中學	1	2	80
商訓夜中學	1	2	580
培正中學	2	4	174
同善堂學校	1	2	72
粤華中學	1	2	155
庇道職業先修學校	1	2	73
地数	10	20	1347

表三 對象爲公共服務承批機構及信用機構僱員的交流會

公共服務承批機構及信用機構	交流會次數	時數	多與人數
澳門電訊公司	3	6	65
大豐銀行	1	2	29
澳門電力公司	2	4	40
绝数	6	12	134

四、二、參與國際會議

眾所周知,貪污罪黨無分國界。近年,國際合作對打擊貪污的工作日趙重要。 由於跨國的金獎往來簡便快捷,另一方面,各國的行政體系都有其獨特之處,在關於如何 防止及打擊貪污及詐騙上,以及在保障及保護法律所維護之權利及利益之各種方法上,往 往前債得來表及借貸的地方。

因此,與其他國家之同類型機構建立有效聯繫及了解其權限內所採取的措施, 是公署為求進步的一個必不可少的措施。除機關關於規範性內容及經驗上,往常而有效的 交換意見外,交流會及會議對更好地培到及增加認知確實貢獻良好,從而在一定程度上有 助於加險效率。

一九九六年,公署參加了以下研討會及會議:

1. 由香港大學主辦,「價值的張力,倫理以外之道德」研討會

於一月九日在香港大學舉行,主題為商業道德及商業上的行贿與受賄行為,公 署派出了一名職員參與。

2. 高級專員斐明達訪問香港申訴專員公署

以高級專員斐明達萬首的公署代表圈一行五人於三月十三日訪問了香港申訴專員公署,是次訪問除了是作為高級專員斐明達就職以來的首次禮稅性拜訪之外,還就變方關心的問題深入地交換了意見,並達成了一項交流計劃。這計劃包括了刊物、年報、不具名調查報告、資訊及人員的交流互訪等。最後,雙方還就上逃達成的計劃發表了聯合新聞公報。

3. 第一屆亞洲中訴專員會議

澳門反貪污豎反行政違法性高級專員公署,應巴基斯坦伊斯蘭共和國申訴專員司法官 Abdul Shokual Salam 先生的邀請,參加四月十五至十八日於伊斯蘭堡(Islamabad) 無行的第一层亞洲申訴專員大會。

大食的主要目的,是對設立亞洲中訴專員協會(Asian Ombusdman Association 簡稱 AOA) — 一個包括亞洲同類的中訴專員職能機構組成的協會,所應依循的總體方針,迫行討論。

參加是次大會的組織和機構,均具有接受和解決市民有關公權(政府)投訴的 職能,包括:澳洲,由北澳洲地區申訴專員代表出席;中國,由監察部副部長代表出 席:香港,由申訴專員代表出席;伊封克,由目 法部總局長代表主席;日本,由行政局監管理協調社(智評)總長代表主席;約由, 由行政監察整管理局主席代表出席;韓國,由該國申訴專員代表出席;新成持,由 長議會助理國務秘書代表出席;澳門,由反貪污監反行政違法性高級專員代表出席; 馬來西亞,由公眾投訴局助理總局長代表出席;馬爾代夫,由伊斯蘭事務暨司法部司 法事務總長代表出席;斯里蘭卡,由議會行政委員會代表出席;蘇丹,由公共監察暨 行政發展局主席(中訴專員)代表出席;大中,由國際法律及外交關係顯主席代表 出席;也門,由中央監察及答查組織主席代表出席;克什米爾,由該國申訴專員代表 出席;也門基礎申訴專員及省申訴專員代表出席。

會議由巴基斯坦首相 BENAZIR BUO 揭摹。該首相已分别與各代表圈的代表作 個人性質的會面,同時,各代表圈亦獲得巴基斯坦總統的接待,並進行了長约二小時 的工作會議。

根據會議的安排,首先由各代表園代表對其組織性質、職責和權限作介紹。接 著,對各體制進行比較性質的討論,以便找出各成員組織的共通部分,作為定出將來 加入亞洲申訴專員協會的組織性質上的條件。 反貪污豎反行政達法性高級專員就澳門現行的申訴專員體制,發表了一段講話。由於澳門反貪公署為一獨立性質的機關,其職能跟歐洲申訴專員模式相同,同時亦具備了反貪污方面的職能,所以各代表都特別留意關心專員的講話。在討論各亞洲現行的申訴專員體制計。給於功方代表,尤其日本代表,更認為澳門的模式可作為其他亞洲申訴專員體制發展的藍本,因為既是一個獨立機構,同時在行政當局不當運作時,也具備一定的刑事調查權限。

申訴專員機關之產生,是為了提倡和保障市民的合法權益,不受公權的行為或不作為行為影響。申訴專員在世界各國的名稱都不盡相同,計有中介人(Mediateur)、公民的保護者(Protecteur des citoyens , defensor Civico)、市民的維護者(Defensor del pueblo)、專員(Comissariados)、權利申訴專員(Provedor de justrca)及申訴專員(Mohtasib)等等。有一個約由一百個國家組成的國際性組織,名為國際申訴專員大會(International Obnbusdman Institute),在北美,歐洲、非洲和澳洲都有區際的申訴專員協會,在全球人口最多的亞洲,申訴專員組織不單只跟處於前等階段的組織近似,而且亦沒有一個區際協會,使各組織可以互相交流管訊和經驗。

在第一次申訴專員大會中,已決定成立亞洲申訴專員協會,所有的組織,無論 是申訴專員組織,議會委員會,監察部,行政申訴專員或其他根據本國或地區有其他 名稱的組織,只要具有以下性質者:「調查個人或法人就政府的行為或不作為行為投 訴,並且在其職權範圍內可向行政當局發出勘喻或建議者」,均可成為協會之會員。

4. 第一次「行政申訴處理工作坊」

於六月十二及十三兩天於香港申訴專員公署舉行,有 120 人參加。公署委派了 三名代表出席是次交流會。

是次交流會上,香港申訴專員公署邀請了多個公共部門機關人員出席,如衛生、 醫院、財政、海關、消防、數育、公共工程、機場、大學、環保、勞工、工程及建築 服務、拯救服務、交通等範圍的機關,使他們能夠對不同的公共及私人部門之問題以 及如何解決這些問題有較明確的了解。不少講者在此工作坊上發表談話,例如經西蘭 之助理申訴專員,香港地鐵(MTR)公司人力資源廳廳長,澳洲 SIMON & SIMONS 律師 及新南前面新之申訴專員等。

以「調解作為解決紛爭之方式」為題的一篇文章特別令人感到與趣,原因是這 種方式攝受漁洲中訴專員所使用。

在澳洲,申訴系統有多個不同的「部門」分散全國,尤其在新南威爾斯,就算 申訴專員沒有對各方有約束力的決定權,然而,調解是解決市民之間或市民與公共行 政當局間紛爭的主要方式。

雖然此乃與别不同的系統,問題出現在香港申訴專員公署及澳門反貪公署可以 引入甚麼程度的調解。至於申訴專員公署的調解之使用程度,已可以高至它具有審判 的權力,其最終決定均可以對各方具有約束力。

至於澳門反貪公署,問題較大,因為它沒有容判權,亦沒有解決司法範疇之紛 爭的權限,對此類紛爭有專屬機關解決。然而,公署感到調解的權限可以引用在關於 非法工程,共用地方及環境的關係等範疇的投訴上。

但就算这樣,問題是知道甚麼人去選擇調解人,是反貪污公署或所涉及的公共 行政部門或投訴人,這問題除了在使用調解途徑時決定的價值判斷能否有约束各方的 權力外,選導致其他一些因難。

然而,雖然如此,仍然有一些的調解機制可以被反貪公署引用,諸如爲遠到溝 通之目的而接近各方的準備,以及在法律上作出勸告,這程作出勸告的行爲乃當調停 人被各方要求,於是由反貪公署作出,由於該行爲通常是較不偏私,所以通常是有益 而無害的。

如果在一些範圍中,例如貪污,刑事範圍,調停行為是無法進行的,但當法例 有欠公正及無理之處時,就是反貪污公署行動的時候,反貪公署將大部分的與型違法 性行為作出指證,尤其對在自由決定權之範圍內所作示之行政決定而言。

在香港住屋之公共工程方面,有30,000 個工程屬私人領域,40,000 個屬公共領域,關於這方面,大部分的投訴涉及住屋政策之加強改善問題。

透過特本地區作地理上的區分,以及引入不同的因素,正如家庭人員較多,老 年人數目及或各區的年青人較多,在澳門對反貪公署接到的投訴追行貨與量的研究是 一種將要設立的概念,令各種措施可以解決各範疇的問題,從而使反貪公署可以採取 特別的防範工作,因為透過掌握這樣的資料,反貪公署能夠及時改變,甚至纠正對本 地區社會之行為模式。

另一方面,香港地鐵(MTR)人力資源廳廳長在工作坊中指出,香港地鐵(MTR) 每日平均逐送大約二百四十萬人,但平均每星期只收到六個投訴,其論題可攝要如下:

a. 「預見性帶給人們安全」:透過向市民進行題為「您對地鐵有甚磨期鑒?」的問卷 調查,地鐵公司可以預先知道社群的渴求以及下功夫以回應之,藉著這些問卷調查, 地鐵公司肯定知道,其顧客最關心的是安全,由此,公司的理念便建立於改善有損舒 適或外觀美之運輸工具之安全系統;

b. 「無論對人或機構,主動性乃是成功之論」:無論上至高級技術人員或下至離役, 地鐵公司在每單招聘工作中需花費二十四小時。這種對人員的具高標准的選擇方式花 時難多,但能夠使他們盡量減少錯誤,從而達到「人盡其材」。

對人員教育及專業培訓的投資是根本上的需要,因為公司的形象可以全部或至 少大程度地被「較少」的人員,即「前線」人員所保證,原因是這些人員通常是在願 客身旁進行指揮工作的。

工作坊的另一位講者, Sue Richard 太太在其標題為「促迫申訴文化」之發言上 所幹達的主要信息是 (沒有社群參與和提供資訊,不可能促迫「投訴」文化的)。成 功之論越來越在乎於在不知應該如何投訴而因此不作投訴的社群中,或者在作過投訴 而來對訴求感到滿意的社群中將資訊較好地追行傳播。 各方面的資訊,例如一個權利、一門學問、發展的途徑,溝通等等,對社會而 言是根本所寫,當然無可避免的,對整個的公共行政當局也是根本所寫。

為公共機關及/或私人機關之間達到經驗交流而所做的一切推動力促成了必需 的以及不可或缺的溝通及資訊,如果願意的話,可稱之為「行政合法性的文化」。

5. 往香港廉政公署作工作交流

六月二十四日至二十八日期間,公署兩名職員前往香港廉政公署執行處作工作 交流。目的是了解該機關之選作情況,工作方法及在有關之職務範圍內探討互相合作 之可能性。他們被安排到執行處的多個不同部門如警察組、資料收集及處理組、內部 監察組、聯絡組、及其他紀律部門組等多個組別作實地了解工作情況。

6. 第十四屆國際商業罪案研討會

高級專員斐明達及助理高級專員何超明於九月六至十五日期間出席了在英國劍 係舉行的第十四屆國際商業羅索研封會。

旅研討會在劍橋大學 Jesus 學院舉行,出席者係四百名反貪範疇之多個國家機構 的代表,其中包括香港及中華人民共和國的代表,我們以往都與兩地的代表有實質性 的點擊。

研討會之中心標題為防止及打擊貪污行為,各文章之題材如下:「貪污罪」、「貪污與有組織犯罪 — 為達到一個目的的手段」「發展的不穩定與轉移中的經濟」、「商品交易及貿易之貪污」、「貪污與發展」、「職能濫用 — 行為模式」、「利益紛爭與財務世界中的貪污行為」、「銀行界之貪污 — 渗透與破壞」、「處理貪污卷宗 — 各風險」、「貪污行為之調查」、「貪污與資訊」及「防範貪污」等。

7 第六尾「國際申訴專員大會」

第六屆「國際申訴專員大會」: 應國際申訴專員機構荷蘭申訴專員 Marten Oosting 先生之邀請,高級專員、一位副專員及一位協調員代表澳門反貪污豎反行政違法性高 級專員公署參加了由十月二十至二十四日在布宜諮斯舉行之第六屆國際申訴專員大 會。

國際申訴專員機構(I.O.I)成立於 1978 年,是國際性組織,其成員乃各民族國家之申訴專員,其創會會旨為:推廣申訴專員之概念,促追申訴專員在世界上的創設;鼓励及協助由不同的申訴專員所進行的調查與研定;發展及落實申訴專員、申訴專員員機構的資料;發展及迫行各申訴專員問交換資訊及經驗之計劃;影構國際主義對關係。 查試;提供助學金,資助或其他類型之財務援助,目的是促進發展申訴專員之概念。

第六屆的大會標題為「申訴專員與市民權利之择衛 — 二十一世紀之挑戰」。 出席者有八十二個國家的申訴專員,幾乎包括所有亞洲國家的申訴專員。另外,有大 約六百名人士參加這次大會。在大會及工作坊上都有文章發表。其中值得強調的有以 下: (紐面蘭 John Robertson 爵士)「世界上的申訴專員」; (危地馬拉 Jorge Laguardia 博士)「申訴專員在國家功能改變上之角色」; (升麥 Hans Gammeltoft Hasen 博士) 「申訴專員是市民參與之非慣用工具」; (法图 M. Jacues Pelletier 先生)「申訴專員 提制上的重要性」; (瑞士 Claes Eklundh 先生)「內法上之專責申訴專員」; (台北 Jueh Chin Hwany 先生)「有較大的生命力:申訴專員之角色」。

大會的議程包括各地區中訴專員之交流如歐洲、拉丁美洲、非洲、澳洲、太平洋、亞洲及北美洲等。澳門反貪高級專員發表之文章標題為「澳門反貪污監反行政違法性高級專員公署 — 一個維護市民權利的機構」,詳細內容請見 4.3.2.,文章中報告了一個主要功能為維護及促進法律所保護的人的權利、自由、保障及利益的機關的存在與運作的模式。

大會後,高級專員及其助手一同訪問了阿根廷申訴專員公署,期間可以看到這 機構的運作模式。並且在工作範圍內交換意見及經驗,尤其與葡萄牙、巴西、西班牙 及出席大會的亞洲代表等。

反貪污豎反行政違法性高級專員公署與阿根廷申訴專員公署簽署了機關之問品 助及技術合作協議。詳細內容請見附錄二。該協議包括資訊與技術文件及文獻之交流、 計劃書、訪問、實習及其他技術及專案上之合作活動,例行大會、研討會、交流會、 及推廣兩方機構。爲此,雙方交換了實質內容。

8. 一九九六年第二次「行政申訴處理工作坊」

由香港中訴專員公署主辦,於十一月二十一日於香港舉行。是次工作坊的主題 為:投訴接待員如何迎免被投訴、香港及澳門的行政申訴體系及中間訓解人制度等多 個項目。共有一百二十九人參與了工作坊。公署營派出兩名職員參加外,其中一名職 員更被大會邀請發表了一篇題為「澳門反貪污暨反行政違法性高級專員公署的行政申 訴體系,的文章。另外公署代表於大會討論時亦就各種主題發表了意見。

9. 往廣東省訪問

以高級專員<u>隻明這</u>為首的公署代表園一行六人在新爺社澳門分社外事辦公室人員<u>越蔗劳</u>小姐及<u>羅問</u>先生的陪同下十二月二至五日對包括珠海經濟特區在內的廣東省有關政府機關展開了訪問。代表園在廣州市與廣東省及廣州市負責食污調查工作之副檢察長及廣東省公安廳之副廳長先後進行了工作會議,雙方除了取得一定成果外,代表園與中國檢察院及政府代表(學慶市副市長及珠海市人大常委主任)進行了國面,这些會面大大地鼓勵了人們對舞弊公務員目前或日後採取不當利益之行為所展開之積極鬥爭。

10. 與香港康政公署年度會面

由助理高級專員<u>何超明及</u>協調員<u>孫家維工程師組成之公署代表團出席了十一月</u>十一日香港廉政公署專員<u>梁文健</u>先生舉行之年度會面。期間雙方就工作方法交換了意 日。

四、三、致詞與各場合之發言

4.3.1. 在巴基斯坦舉行的第一界「亞洲申訴專員會議」上高級專員之致詢

Macau is a Chinese Territory located on the Pearl River Delta at a distance of around seventy kilometers from Hong Kong and one hundred and fifty kilometers from Canton.

Around four hundred thousand people live in an area covering a mere 20km2 which has been under Portuguese administration for almost four hundred and fifty years.

Throughout the highs and lows of its history, Macau adopted the role of go-between between two different worlds. This link in economic, cultural and social exchange explains the markedly plural nature of its population. In Macau there are different kinds of language, different educational systems, different religions, different traditions, different architectural styles, different customs and, as a result of all of this, different mentalities. This social and cultural pluralism is one of the basic features in Macau's identity.

Under the teams of a 1987 agreement between Portugal and China, the administration of the territory shall revert to the People's Republic of China on 20 December 1999. For the fifty years following this date, however, Macau shall have the status of a special administrative region with independent legislative, executive and judicial powers and it shall maintain its laws and the way of life of the population basically unchanged. this is the materialisation of the policy of "one country, two systems" enshrined in the Constitution of the People's Republic of China.

The future Basic Law of the Special Administrative Region of Macau, approved by the People's Republic of China expressly enshrines the maintenance of Macau's way of life and all the rights and freedoms of its inhabitants, namely personal freedoms, the freedom of expression, press, meeting, association, movement, migration, strike, choice of profession, academic research, religion and belief, communication and the right to private property. It should be pointed out that this law also guarantees that the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and the most important International Labour Conventions will also be applied in Macau.

During this transition period, much has been done to strengthen the values which single out and define Macau identity. Portugal is responsible for providing Macau's Public Administration with the conditions which allow it to continue not only as an agent stimulating social and economic development within the territory, but also as an agent which can apply and consolidate the foundations of a State of Law in the territory.

Exemption, sobriety, honesty, transparency, competence and respect for the legally protected rights and interests of its citizens are qualities that the Public Administration should maintain

It was in this context that the High Commission against Corruption and Administrative Illegality was created in July 1990 to protect the rights and legitimate interests of Macau's inhabitants. The High Commission is a public body with one difference: it is independent. It is a high authority within the administration, independent from both the Administration and the Courts. Its object is to receive complaints from private individuals concerning the behaviour of public bodies. It uses its authority and powers of persuasion to lead public bodies to make reparations for any injustice or illegal act that they may have committed, or to alter decisions based on bad management that they may have taken.

Although this office also pursues the public interest in other ways, such as preventing or repressing corruption or fraud by employees of public bodies and their agents, the High Commission against Corruption was created after the model of the ombudsman, an institution of Nordic origin also known as "Mediateur" in France, "Protecteur des Citoyens" in Quebec, "Difensore Civico" in some regions of Italy and "Defensor del Pueblo" in Spain. All these terms reflect, according to the feelings of the various peoples, the essence of its duties: to promote the effective exercise of citizens' legally protected rights, freedoms, safeguards and interests.

This is a universal model, whose limitless essence is dominated by the ideas of Justice and Good, eternal human concerns. In the face of the new challenges brought by a world in constant change these institutions have been playing an increasingly relevant role, regardless of geographical location or political regime, so long as there is democracy. The historical links and the fraternal cultural encounter for which Macau has long been the stage have meant that the same basic set of values and principles which led to the creation of the Ombudsman have been implanted here. It is our hope that Macau's Public Administration will continue to recognise the inherent value of this institution after 1999

In order to protect the legitimate rights, freedoms, safeguards and interests of Macau's people, the High Commission against Corruption has a broad range of powers permitting it to:

- assess the legality and justice of administrative acts or procedures concerning private individuals:
- supervise the lawfulness and administrative correctness of acts involving property interests;
- denounce the relevant bodies for punitive actions and punish signs of breaches of which it becomes aware;
- supervise the progress of any cases dealt with by the relevant bodies with powers to deal with disciplinary or criminal proceedings;
- propose to the Governor or the Legislative Assembly that the unconstitutionality or illegality of norms affecting people's legitimate rights, freedoms, safeguards or interests be examined;
- propose to the Governor or the Legislative Assembly that legislative measures be taken to improve the operations of public departments and enhance respect for administrative legality;
- propose to the Governor that administrative measures be taken with a view to improving public services;
- cooperate with the relevant bodies and public departments to find the most suitable solutions for protecting people's legitimate interests and to enhance administrative action;
- to publicise, in the media, its acts in pursuing its goals.

Access to the High Commission is guaranteed to everybody, either individually or in a group, and also to public or private collective persons. Any private individual may make a complaint about any illegal or unfair act, or about any anomaly in the running of a public department. The High Commission may also, on its own initiative, open an investigation of facts of which it has learned in any way. Public bodies should also inform the high Commission of any criminal or disciplinary infraction of which they have knowledge, and of the final decisions of any

Complaints or denunciations should be submitted personally and directly to the high Commission in a written document which does not have to conform to any special form or specific procedure. This document is addressed to the High Commissioner and submitted to the High Commission by post, telegraph, telex, fax or any other means of communication. There is also a 24-hour hotline.

After receiving a complaint, the High Commission opens a preliminary investigation to determine whether or not the matter is to be dealt with. If it is accepted, the necessary steps are then taken to clarify the facts. The Commission can use the following measures for doing this: inquiries, investigations, inspections, interrogations, hearings and the examination of documents, it may also notify the relevant bodies to provide clarification on the matter, request public bodies to provide necessary co-operation in resolving the complaint, and examine the legality and regularity of the administrative procedure leading to the decision which is the cause of the complaint.

In order to protect and safeguard the legality and justice of decisions taken by the Administration, the High Commissioner can use the following measures:

- recommend to the relevant body that it make reparations for the illegal or unjust act, by modifying, cancelling or revoking its actions;
- recommend to the relevant administrative authorities criteria for the correct interpretation of legal norms;
- propose the evaluation of whether norms are unconstitutional or illegal;
- point out to the relevant organs any legislation that is missing or insufficient;
- suggest the drafting of new legislation;
- suggest the adoption of administrative measures which could simplify administrative procedures and bureaucratic circuits;
- inform the person making the complaint of the method or approach he should adopt in order to have a right recognised, an interest protected or damage made good;
- clarify to the person making the complaint, or to the public in general, any acts concerning
 the management of public affairs brought to light by the complaint or about which there is
 any doubt;
- use the media as a final method for responding to public opinion, both for providing information about any unresolved situation of injustice, and for publicising letters, reports or official memoranda concerning cases in which no reparation has been made for an offence committed.

As can be seen, the High Commissioner has no decision-making powers. He cannot order, he cannot impose. However, he can make recommendations, suggestions, criticisms and comments, he can encourage, inspect and spread information, through his independent, informal control of acts practised by the Administration's organs, as a mediator in conflicts between these and citizens, as a promoter of reforms aimed at safeguarding legality, transparency and justice in relations between the Administration and those under it.

His power and legitimacy derive from his ability to carry out efficient, and publicly recognised actions aimed at creating better conditions for quality, quick and fair behaviour on the part of the Administration, and at making relations between the Administration and Macau's citizens closer and more humane.

4.3.2.高級專員在阿根廷舉行,標題為「申訴專員與加強市民權利 — 一個二十一世紀 的挑戰」之研討會之致詞

澳門反貪污暨反行政違法性高級專員公署 一個維護市民權利的機構

(-)

澳門地區位於中國南岸珠江河口, 維香港七十公里, 維廣州一百五十公里, 由 一個半島及兩個鄰近的小島組成。面積僅有二十平方公里而人口卻接近四十萬名居民, 幾 乎自四百五十年前已由葡萄牙人管治。

综觀澳門歷史,澳門繼往開來地持續扮演兩個不同世界的中介角色。自從葡萄於一五五七年首次踏足於中國海岸與菲通商後,在今時今日出现巨大改變及飛躍發展之區 城上澳門一直是商貿中途站。

《絲網航遊》前貿活動之昌盛,聖保錄書院之建立,與及第一間在東方設立之 大學機構,逐步彼此拉近東西方的距離,更將澳門改變為中國之主要門戶。

由此,澳門不再局限於中國與外間世界間經濟、社會及文化交流之交接點。這 說明了一點,澳門市民根本上有其多種特質:不同的語言、不同的宗教、不同的傳統、不 同的教育制度、各種各樣的建築特式,再者,不同的思想模式。澳門主要特色之一就是各 程各類的多元論共治一爐…包括文化、社會、政治、語言與法律。這是世上別處難見之特 色。這特色在一定程序上突出了及標誌了澳門之身份。 (=)

澳門政治行政之結構建基於賦有行政、立法、司法、經濟及財政上具高度自治性的獨有身份。然而現時葡萄牙人行使主權之模式在於平穩順利過渡到中國行使主權。一九八七年中葡政府所簽署之關於澳門問題之聯合聲明實質地問創了前所未有的歷史時期,為此,兩國之間需要緊密的協助與合作,透過這協議,中國將由一九九九年十二月二十日開始履行對澳門之主權行使,屆時澳門特別行政區將享有高度的自治性。在此之前葡萄牙仍負責管治該地區,其歷史使命不僅繼續促進澳門經濟發展及保持社會穩定,且是為行政上平穩過渡創造條件。中國承諾九九年之後至少五十年在澳門特別行政區維持聯合聲明本身規定之基本—系列政策,該等政策主要目的是維持一國兩制之原則,该原則承諾現行社會、經濟、司法及文化制度等基本維持不變。

過渡期之管理是歷史上異常重要之工作,因為權力過渡後之半世紀將受之前負責澳門行政當局之葡萄牙政府所可以做及憧得做之一切所影響。這明顯不是容易的事。除了所有的過渡工作及變化過程本身由於其導致之模糊性、不安全與不肯定性而變得難巨之外,標誌著澳門歷史發展之特殊環境亦引致種類繁衍、多文化及多種族社會之出現。這個社會不斷變化,要制定使不同的團體互相浮透之方效機制變得特別複雜。

然而維持澳門獨特的生活方式及其居民之權利與自由已於一九九三年三月三十一日中華人民共和國第八屆人民代表大會第一次會議上通過之澳門特別行政區基本法上 予以保證,基本法將於一九九九年十二月二十日生效。此法例清楚表明傳統權利、自由及 保障,尤其個人自由、言論自由、新聞自由、集會自由、結社自由、旅遊及出入境自由、 罷工自由、職業選擇自由、學術研究自由、宗教與信仰自由、通訊自由及自有財產權利。 值得一提的是,該法律亦保障了在澳門施行關於民事及政治權利之國際公約,關於經濟、 社會及文化權利之國際公約,與及國際勞工公約。

 (Ξ)

標誌兩個文化共存之多元社會中,法律與其法律對象、行政當局及市民之間的 某些社會差距變得難以避免。主權過渡期之主要目的係迫行一系列政策,務求確保及侵澳 門未來立法、行政及司法自治變得可行,特别是人員本地化、中文官方化及澳門法律本地 化等政策。而在這過渡期中,不按步就班之情況仍會加劇。

但是,现今的法制图家越來越不相信政府與社會存有隔膜,法律與其對象問存 有差距。今時今日人們希望以新的方式去認識該關係,認為政府是歡迎市民及受市民監察 的機關。而法律是人所認識、人所意識及生活化的規範世界。政府被希望為重視一系列主 要的價值,請如透明度的價值,責任觀的價值,而且,法律尋求適應新的規範模式及組成 衝突之新模式,從而愈來愈接近人們以及對其行便公平之行為規則。

政府在各方面公共活動上日益增加之干預不僅促進了多個新的基本權利有如對 政府活動參與權、取得公正程序之權利、開放檔案之權利,行政行為簡化及對其了解之權 利等,而且體現了有需要建立條陸在實務上確實等重個人權利及自由之有效工具。開放而 自由的现代國家乃須要建立較佳的條件,使政府在尊重正當權益上有具成信、迅速及公正 表現之行極而創造條件,為市民提供真正的機會正視公權上不法及不公正行極保護該等權 益。

[四]

有意拉近公權與市民間的關係及使之人性化,以及使政府與市民間有溝通及對話的可能,希望堵塞司法保護可能存有之渦洞及對行政決策上民主成份較少的情况予以補償,以上種種之其中一個表現是在一九九零年設立反貪污暨反行政違法性高級專員公署,這是維護及確保基本權利及自由之重要工具。

設立反貪污堅反行政違法性高級專員公署之法律賦予其適向表面上相對獨立之 目標或利益,这些目標或利益在某程度及某特定工作模式上則相互依賴。法律所肩負之公 共利益基本上分為二: [一] 促追個人權利、自由、保障與正當利益之行便,務求確保行 或上之公平、合法與效率; [二] 防止及取締公共機關各部門據但人及其人員所犯之貪污 或對此行為。

該反貪污豎反行政違法性高級專員公署職務之成份乃啓發於申訴專員的角色。 這個角色已引逸葡萄牙之法律规範中,考慮之重點在於具北歐法律中稱為"申訴專員"之 機關,此機關在地球上五大洲所起的回響正反映了其適應不同文化與司法系統的能力。

面對公共行政對私人領域之干涉日益加強,私人今時今日有需要保護自己,而 設立申訴專員公署的基本理念乃是認同在回應迄方面需求上行政工作之傳統監督途絕有 所不足。可是,除該特殊任務外,今時今日,有一種愈來愈強烈的趨勢認爲申訴專員公署 亦是維護人權之主要工具。

澳門吸取了此等理念,構思出一個獨立於行政當局以及各法院之高級行政權 成,主要目的是維護個人正當權益,為市民出氣,確保不法與不公平情况毫不違疑地、嚴 肅又尊重法律與公正地予以斜正。可以說一句的是,在这方面的功能上,高級專員是名符 其實的(大眾權利保護者)、《维護市民利益之專員》,其職責在於監察感到被行政當局 違法或不公平情况傷害,使正當利益因公權行為或其疏忽而受損之人士之權利。

(五)

高級專員公署同樣具備申訴專員一般性之特質:獨立性、公正性、有調查權但沒有決策權。高級專員公署雖然由普通立法者設立,但不會影響其存亡,原因是公署之存在與公署其中之特質----獨立性乃規定於未來特別行政區基本法,絕對防止遭行政當局或普通立法者之決定撤銷。

高級專員公署的地位正如一個享有完全獨立性,不受任何命令或指示約束,僅 須遵守法律行事的公共機關。其職能在四年之任命期之前不能被停止。據位人是獨立於當 地本身政府各機關……總督、立法會以及各法院等之高級行政權威部門,以不致被以上任 一機關撤職,不須效命於這些機關,更不須為其發出之勘喻,被救方法、意見或在執行職 務時所作之行為負上民事或刑事的責任。高級專員公署相對於行政當局所享有之自治性均 係透過其在行政及財政上之自治性表現出來。兩個人員之管理與紀律是高級無別 便,而且機關有本身預算,其預算之財政管理唯獨受管於客計法院。獨立機關之特貿具異 當之重要性,尤其對只在近來才發展類級機關之地區而言。澳門曾出席在四月伊斯蘭堡舉 行之「第一屆亞洲申訴專員大會」,從該會能夠證實了一點,現時許多國家仍正尋求一種申訴專員的模式,使之能夠成為批評及負責行政活動之一種意識。《申訴專員》機構一直以斯堪地那維亞之模式作參考並曾在世上廣泛流傳,但卻未因而產生一種為後來者現作模範之級一模式。為適應各種不同之司法系統,申訴專員的設立具有功能上成份。工作之範圍以及行動之途經因國家而不同。然而,機關之獨立性是落實申訴專員設立時的基本構思不可或數的要素。

(六)

高級專員公署成立之目的在於監管行政活動的合法性與公正性,而且最主要的是促進及維護人之權利、自由、保障與正當利益不受損害。維護人權之主要功能清楚裁於其章程上,轉逃如下:高級專員的職責為「促使人之權利、自由、保障與正當利益受保護,透過非正式方法確保公共行政之公正、合法性與效率」。對人權之工作不僅是促進其落實,並且與每一個基本權利及自由在內容上之教育、學習及宣傳以及解釋其意義所在有關。推廣人權之數學工作達達超越了申訴專員傳統上之職責。這些權利不僅是傳統所指在每一個人基本及不可分解之主觀司法身份之意思上之權利、自由與保障,而且是經濟上、社會上及文化上之各種權利,意思是永不言体地盡可能尋求實際及充實之平等。

監督行政當局工作上之合法性與公正,其目的是透過以私人之投訴、上訴、請願或簡單之表述為基礎來實現。在這個點能上,给與向高級專員公署投訴之權利,務求阻止及其正不公正及違法之行為,這成為私人自我維護權利及正當利益之司法新機制。這是一種與保險私人之傳統途徑共治一爐之新維護保障,但這程保障並沒有取代或使上返諸傳統途徑居於次位的意思,僅是尋求將其不足之處予以彌補,特別是在我們的系統上不被列入行政管轄權範圍之功績及公正問題。

另一個烏高級專員公署所追隨的目標係協助改善公共行政。明顯的是日益增強 的行政干預權不論在公共行政的組織及功能架構上或在其人員之思想上,均沒有充足之人 進成份。現時高級專員公署之工作島消除令人感到黨息及透不過氣來之官僚主義給予協助 以創造條件,烏商化工作、使工作現代化及重組之而作出貢獻,務求使行政程序及行政實 務更為清晰及迅速,鼓勵態度之改善,建立對公共機關之信心,從而使每個人感到受保護, 而且最終為達至行政有效率及有透明度作出貢獻。

高級專員公署之第三個目標不是一般申訴專員之職責,是防止及調查貪污及行政失當之行為。不過,這個功能與其他功能是分不開的。當一個公務員為求私利而在行政上施計,就會達及法制圖家之基本權利與結構性原則,諸如合法性、公正與無私。既然申訴專員之工作乃實現公共行政之公正、無私、這明度、忠誠與道德修養等價值,那就很容易明白到,維護及保障合法性、公正及效率等功能與防止及遏止貪污现象之工作是互相依賴的。

高級專員公署在執行其職責時具有很大的權力,使之可以:與私人之關係上詢查行政行為與行政程序之合法性與公正;監察涉及財產利益之行為在行政上之正當性及正磁性;促逸貪污及欺诈行為的防範工作;迫行關於公共機關據位人及其人員所犯之貪污或欺诈罪之詢查工作及其他預審行為;將調查所得之違法線索報知刑事及紀律執行之權限部門;跟追紀律及刑事程序之權限實體各卷宗之追展;向總督或立法會提議針影響恆限報利、自由、保障或正當利益之規範之違憲性與違法性;向總督或立法會提議採取立法措施,以改善機關運作及行政合法性之遵守;向總督提議採取行政措施,務求改善對公眾之服務;與各權限機關及部門協力尋求維護個人正當權益及改善行政工作更恰當之方法;透過社會傳媒公告在擔任其職責時所處之立場。值得一提的,此制度對職責及權限而言是申訴專員機關制度和對較為廣泛之一個。

(セ)

现在就读本人介绍一下關於公署運作方式的一些細節,譬如公署的工作範圍, 向公署求助的權利,與案件卷案有關的活動以及公署可以採取的一些措施。

反貪污豎反行政達法性高級專員公署的工作範圍係包括任何的中央和地方行政 當局的機關、部門或人員,這包括了內部保安組織和部門、公法人、公產營運企業、公共 服務承投人、專營公司和信用機構。惟有澳門政府本身的機關(總督和立法會)在行使政 治職能時和法院在行使其司法職能時方不受公署的監管。而且,切勿忘記,在某些個黨中, 公署的工作範圍也可以伸延至某些私人機關。因為根據現行憲法規範,確保公民的權利、 自由和保障的條文,在私法程序當中也是具有效力的。

所有人士、無論以個人、園體以致私法人、均可向公署求助、所有市民對於任何違法性或不公平的事情,以及任何亦門的不正常運作、都可以作出舉報。投訴的權利是全民性的、這項權利的行使是沒有身份的規定或限制的。不過,專員是可以對任何形式所得知的事實主動追行調查。公共實體方面,倘若得悉刑事或紀律的違法事情,又或在這些事情立案後作出了終局決定,都有責任轉達公署得悉。

公署的工作是獨立於法定的行政申訴或司法上訴的。這項獨立立黨的原則,意味著即使一行政行為因為行政申訴或司法審議而未有結果時,公署也可以繼續調查;而且,新立的黨卷也不會中止或暫停任何行政或司法上訴的期限。因此,行政當局機關就不可以以未於適當時候提出司法上訴為由,不去接受公署的勘喻。

投訴或舉報可以以個人直接聯絡公署部門,或透過書寫文件迫行,是不需要依 循任何的形式或程序。收到投訴後,公署就會迫行初步容議,並作出決定看是否需要立案 調查。倘若立案,使迫行一切弄清案情事實所寫的工作。對此,公署有兩種調查權可以使 用,分别如下;有或沒有預先通知的調查偵查及檢查、問話、聽取證人以及審查文件。公 署亦會通知有關機關對特定問題作出所寫之解釋,要求公共機關語助決定投訴如何處理, 分析決定之行政程序之合法性及正規性。如果公共機關之部門及人員不遵守合作之責任, 在不妨礙對此行為採取之紀律程序下,是嚴重不服從的罪行。

投诉的预客工作是透過非正式及快捷的方法迫行,不受搜集證據的訴訟規則所限制。然而,這個非正式的原則有一個例外:有關貪污或欺詐行為之投訴領依照刑事訴訟 法例辦理。在此類案件上,可以迫行調查及刑事預客所寫之任何行為,但確係抵顧基本權 利的人有一個預套法官工作。

高級專員在執行職務時可以採取如下措施:勤喻有關機關修正建法行為或不公正行為,修改、取消或廢止曾做之行為;勘喻有關行政當局作出批評,使法律規範有正確之解釋;提議對規範之建憲性或違法性作出審議;向有關部門指出其立法上之不足或室白

之處;提議制定新法例;提議採取行政措施藉以簡化行政程序及官僚手續;舉報刑事或紀律進例;將刑事偵查之業卷送交檢察官公署;通知申訴人可循之途徑或爲取得權利之認同,利益之保護或損失之補償而可以採取之方法;對投訴申所指存有問題或存有疑問的公共事務行為,向投訴人或向廣大群眾作出解釋;在有必要的時候使用傳媒向群眾公佈任何未有作出修補的不公平情况,又或把受侵犯而又未能夠作出修正的個案中的通訊文件、資料或官方記錄等向公眾公佈;最後,呈交有關其活動的每年或特別的報告。

《勸喻》是最典型的行動方式,是透過對行政當局的書面勘告,去修正不公平 或違法的事情,並更改、撤銷或廢止有關的行為。它並非只是一項純粹好意或意向性的建 議,而是一項有依據的決定,透過這決定專員運用其說服力去使行政當局修正不公平和違 法性的情況。

可見,專員並沒有決策權力,不命令,不指定,也不會強迫接受。他只會勘喻, 建議,批詳,提出主張,查察和公佈,獨立和非正式地行使其行政當局機關行為監管人, 行政當局機關與市民間衝突的調停人,雖保行政當局機關及其服務對象(即市民)關係上 的合法性、透明度和公正性的改革倡導者的職務。專員的權力和地位是源自他有效地擔任 職務的能力和在建立更好條件,去建立一個有聲譽、快和公平的行政當局,使政府與市 民關係更接近和人本化等工作成績上公眾對他的確認可。

(八)

现今的公署,仍是一個很年青的機關,她的工作已慢慢但漸進地取得成果。在成立差不多五年以來,我們從公署所發展的活動中,可以得出一些的結論。首先,很明顯公署逐漸地在澳門市民心目中礼好根基;而且,隨著市民對公署日漸加深的認識,公署也裁漸追展。第二,就是行政當局方面,已日新理解到我們的工作,所以,對我們公署提出作解釋的請求,均努力、快捷和具體地解答。

公署工作的成效,主要有赖雨方面:一方面是公署的主動,輔以簡單、快捷的 模力,不需要事先或特別的許可取得所有行政當局或部門的協助。另一方面,亦有賴透過 公署工作報告的公佈和無問地向各學校和傳端機構追行宣傳和推廣工作,來直接與市民接 願。作為一項最能影響公眾意見的方式,傳媒機構在公署形象推廣中,想必擔當著一個重 要的角色。

我們認為今時今日市民無論在取得行政當局的服務,抑或在跟行政當局對話方面,都比以前容易得多,這當然有賴行政當局本身的能動性,行政當局在適應新環境的追展,同時,公署也是功不可抹的。不過,要幹的事還有很多,例如:每一位市民要意識到自己的權利,慢得向公權爭取,使自己的權利得到尊重;每一位市民都被視為個人權利不容任何歧视侵犯的一個人;每一位市民都必須有足夠的公民意識,在受到公共行政當局的不法或行為侵犯時,又或者在保障自己個人可能受到影響或傷害的基本權力時,向公署求助,以便係補救破壞的秩序。

四、四、來訪公署

反貪污暨反行政違法性高級專員公署在一九九六年接待了多個來訪機構,她們都是有意認識公署運作、交換與反貪有關的意見以及欲對保障法律所維護的人的權利和利益作意見交換的機構。公署接待之機關如下:

- 香港康政專員樂文健訪問公署:以香港廉政專員樂文健為首的香港廉政公署代表園一行五人於三月二十五日訪問了公署,是次訪問除了是作為香港廉政專員樂文健就職以來的首次禮說性拜訪外,還就兩地人員的培訓、研討會及工作坊等的組織及參與和資料交換等具體問題深入地作了討論,並達成了一致的見解,對以後雙方追一步的合作增加了不少益處。
- 香港申訴專員蘇國榮訪問公署:以香港申訴專員蘇國榮為首的香港申訴專員公署代表 園一行七人於五月三日訪問了公署,是次訪問除了是作為上次高級專員斐明這往港訪問之禮稅性回訪之外,並趁此換會,兩位專員就成立亞洲申訴專員協會事宜及出席十月在阿根廷布宜諾斯舉行的國際申訴專員大會交換意見。此外,雙方還就上次這成的交流計劃作追一步的簽實。
- 廣東省反貪局代表園訪問公署:代表園以副檢察長張學軍先生爲首,一行六人,於六 月六日到公署大接迫行訪問,了解公署的運作情況,以及現行有關貪污罪行的法例。 其問雙方建立了聯繫,以確保在未來的貪污個雲調查中迫行合作。
- 廣東省檢察學會代表園訪問公署:以廣東省檢察學會副會長許天祥為首的廣東省檢察 學會代表園一行十人於六月二十六日在新華社澳門分社法律研究部負責人的信同下訪問了公署。雙方舉行了工作會議,代表園在會議上表現得很關心公署在有關反貪污的法例方面及如何處理有貪污跡象的案件等問題。
- 中國監察學會考察園訪問澳門:透過香港申訴專員公署的安排,在香港副申訴專員陳 英歸等三名人員的陪同下,以中國監察學會副秘書長薛木鐸為園長的中國監察學會考 察園一行十人於十月十三日訪問了澳門。
- 布理斯班图會刑法委員會的來訪:由洪,雲土利斯達為首的澳洲布理斯班图會刑法委員會代表園在亞洲多個图家連行以搜集關於如何打擊貪污之資料為目的的訪問活動中,於十二月十一日訪問了公署,期問舉行了工作會議,公署在會議上提供了公署職務及權限以及打擊貪污之方法等資料。
- 國際刑警組織中國國家中心局訪問公署:中國公安部副部長朱恩涛在七位代表園成員及二位新華社職員以及司警司督察羅沙的陪同下於十二月十一日訪問了公署,彼此交换了與兩個機關有關的問題的意見。
- 尚有以下機關以個人名義訪問了公署:高等法院院長李柏立;寄計法院院長貴樂安; 廣東省檢察院個票協查辦公室許建裡;司法政務司歐明德;中蘭聯合聯絡小組率壓濟 大使及貴安棣大使;高等法院院長馬道恰;保安政務司率必錄准辦;葡萄牙大發現委 員會代表;安哥拉陸單總司令歐塞比奧·特謝羅(EUSEBIO TEIXEIRA)辦軍;由索薩· 平托(Dr. SOUSO PINTO)先生陪同來訪的葡萄牙司法警察司司長費爾南多·內格朗(Dr. FERNANDO NEGRÃO)先生;立法會經濟暨公共財政委員會六位成員,他們分別是 志經,超河榜,馮志強,裁明稿,唐志堅及吳榮恪等幾位先生;葡萄牙司法高等委員

會副主席費朗西斯科,希紹羅·羅德里格斯(FRANCISCO CHICHORRO RODIGUES) 法院法官及佩德羅·莫朗(Dr. PEDRO MOURÃO)中級法院法官;威士國際組織菲膿伯能(PHILIP BERTRAND)先生及陳偉業先生;由劉衍泉、崔世安、李鵬嵩、姚汝祥、飛安達及菲建章等獎位先生為代表的澳門日根讀者公益基金會訪問園;申訴專員顧問若昂·加朗(Dr. JOÃO GALVÃO)先生;葡萄牙助理總檢察長阿戈斯蒂尼亞·與梅姆(Dr. AGOSTINHO HOMEM)先生;澳門成人教育學會三位負責人具志良、章思理及梁官漢先生;及一九九六年諾貝爾和平獎得獎人若澤·拉莫斯·奧爾塔(Dr. JOSE RAMOS HORTA)先生等。

四、五、與社會傳媒之接觸

社會傳媒仍係與論教育最有力的途徑,對公署的活動能夠擔當重要的角色,特 別是透過將其公共活動範圍真實和正確的形象予以宣傳,使所有人知道,他們可以向一些 公正不偏私地隨時作出效勞的人要求為其權利作出分析和維護,以及循所寫之機制防止或 遏止賄賂及欺詐行為。

另一方面,眾所周知,社會傳媒透過真實無說地報導行政當局不公平行為、結 誤或缺點、貪污行為應受記律行動處理之行為等,在維護人的權利與行政合法性和進義上 有很多貢獻,藉此為公共利益服務,並憑著公署主動立案的權力,寄宴公署能夠將公共行 政現有之不合法或應受健責的行為所違犯之法律秩序重整起來。

公署利用定期與各社會傳媒會面,一直爭取使其意識到在教育上擔當重要角色 以及其對公署能夠提供的實責合作。

故此,一九九六年農曆年開始,公署先後與社會傳媒負責人以及記者舉行過两次見面,期間呼籲他們提供合作,尤其在揭發貪污情況方面。

除此之外,高級專員先後接受澳門日報及澳門論壇週報之採訪,後者之具體內容轉述如下:

澳門論壇週報:可以總結一下專員先生就任以來反貪污營反行政違法性高級專員公署的工作情況嗎?

法律赋予公署職責的目的和本人所打下的目標,新漸地也已經得到實现,大家都知道,而且法律也有規定,在每年年終我都會向澳門本身的管理機關 — 即絕替和立法會 — 星交一份有關我們公署過往一年工作的活動報告。这份文件會在九七年三月三十一日內返交。當中會對公署部門在本年所進行的活動作一總結。這時候,也就是審議和評價公署一直以來所進行的發體工作最適當的時候,不過,我可以暫時透露一點點,就是相對過往來說,成婚尚算不俗。

澳門論壇週報:公署有甚磨變化?

機關和組織是以具體的人爲基礎的,而這些機關和組織就是這些具體的人爭取 大眾利益和公平的成果。當然,在具體實現上會有不同的工作方式和不同形式的關係,而 公署的整體工作,都依循本人所定的總體方針迫行,目的是透過對所有市民持之以極的呼 額,使其認識我們工作的社會效益,藉此確保以最快的速度加強我們與行政當局及市民之 間的積極互動作用。

其實,我已經在適當的時候,向被撤換的員工和停媒作過解釋,其實這問題也 與反貪污暨反行政違法性高級專員公署組織法有關,公署部門的人員編制太少。由於有這 一限制,而我們亦希望與本人熟識,且在工作上有默契的人工作,在別無他法之餘,唯有 重租工作人員班底,拾棄一些原在公署工作成績不錯的人士。別忘記的是,這現象在其他 機關如政務司辦公室等,當有人事變動的時候,也經常發生。

澳門論壇週報:反貪污暨反行政建法性高級專員公署是否具備其設立時所訂目 標相適應的人力和物力?抑或有需要在這方面加強一下?

公署設立已有五年,就好像其他公共部門一樣,原先預計通應設立時所需的人員配備,隨後愈漸不數應用,隨著公署的不斷擴展,處理個索也不斷增加,向公署求助的人數亦不斷上升,因此,公署的架構也必需適當調整,以具體和有效地回應市民的需求。 换句語,就是要維護市民的權益,確保行政當局的公平、效率和合法性,除此之外,倘公署得悉或有跡象顯示使有理由相信懷疑存有贪污瞞騙,侵犯公眾財產,濫用公職權力和損害公益等行為時,公署亦會著手追行調查,就這樣,在擔任這些和其他法律所賦予本人的職務本身,已有很多個案工作處理,而處理這些個案就需要更多的人手了。

澳門論壇週報:要履行反貪污暨反行政違法性高級專員公署的職能,是否需要 擴大公署的權力?為甚麼?

當我開始履行職務時,我已經十分熟悉公署的法律章程,因此,已經知道自己權力的界限,其實,公署在履行法律院子它權限方面,已具備很大的職權,盡用這些已有的權力反而因難,這些權限包括:向有關機關發出勘喻,以到正違法或不公平的行政行為,又或改善行政當局的服務;指出法例可能出现的漏洞,並就法例的演译、更改、廢止或制定新法等事項提出建議;對涉及公產利益的行為進行调查,看是否在行政上正確且符合有關的法例,對調查後獲得證實的違法行為向有關部門作出檢舉,藉以採取相應的刑事訴訟和紀律處分;跟進任何有關部門紀律和刑事程序的卷宗進度;對公共機關據位人及其代理人員所犯的貪污或瞞騙罪行進行調查等等。在行使這些權限時,公署有權在預先或甚至不預先過知的情况下,向所有或任何公共部門進行稽查,容閱文件,索取資料,以便進行專案或全面的調查,外出搜集線索證據或採取其他行動等。對我來說,在調查方面最重要的是得到各刑事调查機關與行政當局的合作,若果這合作誠知我希望的存在著一。當然問中也有絕疑和缺陷之處,不過這些問題普遍來說,都已漸漸地獲得有關負責人的及時到正一那就不需要更多的權限。不過,在公營職權的某些特定範圍內,包括使公共活動道德化的特定範圍內,也得承認公署的權力有需要作一些調整。

澳門論壇迎報:究竟反貪污暨反行政違法性高級奪員公署是否應劃分寫兩個不同的部門,即一個權利申訴部門和一個反貪污部門?

我刚才所提及的,其實已部分地回答了這個問題。事實上,我認為沒有擴大公 著權力,把它改組為一擊務機關的必要。而近代社會中所推崇的權利申訴專員的概念,事 實上也擔當了一個真正和有效的公眾權利守護者的角色。而且由於在他的工作上是具備一 個具有說服力的司法官員的特質,所以在保護法益,促使公共部門忠信等方面就更為合 適、如此種種,不但能夠規約法律措施,防止行政手續上的缺失,也能防止貪污的發生。 透頻補充一點,就是對最敏感的違法性項目的預防,即國家如果能夠及平關注到一些小的 清職符為,往往就是預防及根治貪污的最佳方法。留意一點,澳門反貪污整反行政違法性 高級專員公署集兩個功能於一身的模式,並不是澳門獨有的,世界上許多的「申訴專員」 都關注到食污的现象,都有處理貪污的權力。不過,在亞洲來說,很荣幸澳門所遵取的模 式,由於其獨立性和法律所賦于的權限,一直被奉為效法的楷模,也正因為這樣,亞洲的 都分國家都很有與趣希望第三屆亞洲申訴專員人會在澳門銀行。

澳門論壇週報:專員先生是否認為反貪污的工作應屬檢察官公署的責任?

反貪污工作也是其他刑事調查機關和檢察官公署的其中一項工作。可以說,檢 察官公署在刑事個案的處理上,擔當頗為重要的角色。他具有高度的獨立性質,能循訴訟 法律把罪犯絕之於法和採取適當的強制措施,这至快速和有效的審判。不過,最重要的選 是寓求那些渴望生活於幸福、公正和康明社會的所有市民的共同努力,在现今世界上,各 處社會都有需要採取和使用機構組織的手段去揭發和糾正與公眾利益有偏差的行為,特別 是贪污的行為。問題是這項打擊的手法肯定不是屬純揭發案件及審判犯罪者來「平息」市 民和當局的怒愤那麼簡單,我們必須考慮到預防和使政府廉正的作用,採取或建議採取措 施去遊說,去使行為人自願耕業其不法行為,特别是一些助長貪污的行為。因此,設立一 所機構去對貪污現象作調查,把貪污現象视作一社會事實來客觀研究,預測滋長貪污的情 況並建議有效的對策。例如採取一些立法措施和留意一些與組織機關意義相違背的領導人 之行爲或一般行政之行爲。不給予推卸責任的空間,造成一股社會的動力,最終實現人類 工程中重要的一環,這些都是有益的,而且是我們社會所需的。貪污使當局腐化,今弱小 者失去保護,使問願公眾利益、信義和互助精神的人得以受惠,貪污是文明的絆腳石,是 仁道社會的反面。因此,純粹以傳統的手法反貪是不足夠的,反貪污應該在法律的界限內, 依法以非正式的手段配合和加強,我們應該根據現代社會的複雜性,向政治和司法界別吸 收較好的方法,綜合貫通,這也回應剛才的一條問題,就是我個人認為,集申訴專員和反 食工作兩者於一身是非常重要的。

澳門論壇週報:專員先生,你認為九九年以後反貪污監反行政違法性高級專員 公署是否會繼續存在?

正如未來的基本法第五十九條所載,公署將會以一個獨立的機關形式過渡九 九,而我個人理解,現時公署的職責,權限和權力都完全符合該規定的要求。

澳門論壇週報:近年市民與公署問的合作,有所增加抑或仍然與公署保持一定 的距離?抑或在行為上有所改變?

公署是一個很新的部門,但他的成效近來有徐緩而新進的提高,在公署成立近五年的工作中,可以得出如下結論:一.很明顯公署已逐漸扎根於澳門,隨著市民對公署的逐步認同,公署也逐漸具有影響力。不過,很多事選有待時間的考證。二行政當局方面,也漸新理解到我們的工作,所以總體來說,他們都會查快和查力去對我們有關解釋和提供合作的請求作出有建設性的答應。三.無論是推廣公署權限,抑或數導所有市民掌握自己得我們就是人生活的社會,這两方面,公署都作出了重大的努力。我們認為,今日無論市民訴諸行政當局,抑或政府和市民之間的對話都比較容易,這追展與政府本身的積極性有關,它是政府朝向改革配合新現實環境方面的結果,也是公署工作的成果。不過,我們選有很多要幹的事,而每一位市民都需要有意識地保護和行使自己的權力,在這個自由和講求人權等嚴的社會模式,隨時向公權要求實重自己或他人(其他市民)。每一位市民都必需求被犯訴者被說犯他不會被或視和侵犯的一個人,每一位市民都必需求就就不可被或視和侵犯和侵犯的一個人,每一位市民都必需求就就不過的公民意識,向公署求助,以修正因政府建法和不當行為對法律體系的損害,和對基本人權的影響或傷害,行政當局本身也必須有意識且自發地去來讀自我更正和設立自我監督機制的任務。

澳門論壇週報:反貪污豎反行政違法性高級專員公署本地化的進展情況怎樣?

公署為一高度專業的部門,不過可以說在反貪污方面,本地化追程實際上已成為一項事實。我們可以從職級相等於司長的副專員何超明作首要的例子,至於行政申訴工作方面,本地化工作主要是對本地法律專家作適當的培訓,由於培訓不單單只是側重技術方面,也需願及仁義和人文修養方面,因為「人」概念的認識,對我們的法律解釋者來說,比其他發酵的更為重要,所以我們已意識到这是一項極艱巨的工作。

澳門論壇迎報:如何把澳門現有的貪污分類?雖然公署不斷工作,但法院的判 法個案似乎仍很少,為甚麼?

那是沒有分類的,最低限度在工作上沒有分類。這不良的社會现象存在於所有 地區的社會中,這種偏離的危險现象,由於其產生的因素,成了一個與文化性質有關的問題。反貪污是任何一個社會都不可忽视的一項重要目標,在沒有對其成因和影響,以及各 具體個案的總體作分析前,特別在沒有建立一個康深環境前,是不可以定出正確路徑的。 另一方面,我們也必需意識到這問題的複雜性,爰重要的是從貪污的根源去治理。這亦是 我們一向所做的事。堅持要每個部門在擔任他們職責的同時,要盡責、嚴謹、以大眾利益 為本、具透明度並協助所有的市民特別那些受到較少保障的市民。不單向他們提供物質資源上的協助,也提供法律和資訊上的援助。

在澳門,因貪污罪而被判刑的個案比例不比其他地區高,而數量上也不跟葡國或其他拉丁國家相差很遠。不過,近年由於傳媒常報導司法界對個別貪污罪行的討論,導致這問題被擴大了,不過無論如何也好,它的數字並不大,我們還未能估計得到究竟這情況會否對打擊貪污這現象有沒有裨益,現階段較重要的是評價對審判的某些報導會否相反地帶來負面的效果,反今偏離正道的行程為人所接受,把犯罪者看成「受害者」甚至是「負面的效果」。所以在此我很想提醒一下大家的,就是廣大市民或一些同流合污的公務員對政府持有的態度。因為,這些態度對政府廉政方面,影響更為願著。政府的風紀其實就與日常生活上不顧明的態度息息相關,也許這些態度沒有甚麼報等價值,不過,卻與社會一般關雙所認同的觀念有密切的追擊。

澳門論壇迎報:行政當局的機關與部門樂意與公署合作嗎?它們是否接納公署 所發出的勒喻? 總括來說,無論在答覆我們的請求方面,抑或在接受勘喻方面,公署都與政府部門存在著友好合作。有關負責人均能及時糾正一些可能有延誤或缺陷的行為,而且這情況亦會一直繼續下去,公署會透過各種方法,使我們的工作能夠推動改善政府部門的服務質素。所以,應當強調一點,就是公署是行政當局的第一合作者,公署有責任去促使政府改善它們的服務,使其成局公務員的榜樣,市民的榜樣,而之人發出的勸喻,大部分也獲得接納。要注意的是,这些建議都不只是好言勸諭。它們是法律規定下的勸喻,所以無論發出勤喻的人,抑或接獲者,均須視之為建制的一部份而予以適當的尊重,而我本先常故不會自己的工作成為單純好意的勤喻,这些勸喻必需言之有理,亦不可流於平庸之見,我經常都有一個憂應,就是如何引領我的工作去達到更追取和更單重市民權利學嚴的,我經常都有一個憂應,就是如何引領我的工作去達到更追取和更單重市民權利學嚴的,而。而這因素,我認為對於一個像澳門一樣的多文化社會的生存,就具有深刻的意義。

澳門詢壇週報:近來與法院和警察機關的合作有否成果?抑或现存的合作仍有 待進一步加強?

刑事的調查機關和其他的政府部門,與公署之間,都存在著一項合作的特別義務,而我則當試把這合作層面盡量加強擴大。這亦是公署的其中一個策略性目標,而且,即使有多少因難和阻力,它也會實現,我知道在這方面,我是得到澳門政府各機關的一致交持的,在一個公平與和諧的社會裏,即使我們遇到種種不執的意圖,若不改盡所能去追符有效的合作和互助,實現法治的精神,建立一個沒有貪污的共同生活環境,實在有負眾望,倘若我們不理解或不接受這類工作,管他原因爲何,定當會受到公眾的健貴,也會在這過援期的歷史時刻,這個記功錄過的特別時候,受到離異。

澳門論壇週報;這是否意味著舉報投訴的數字會大大地增加?

按现時我擁有的統計數字顯示,相對往年來說,它有百分之三十二的增長,不 過,這不可以說成是貪污或行政違法性個黨的增加,當一機關得到市民更多的信任時,自 然也會有更多人去求助,這是很正常的事,也是預料中的事。

澳門論壇週報:公署有什麼具體的非官僚措施向政府部門建議?

公署的其中一項職權,就是向立法會和政府建議採取適當的立法和行政措施去 返步改善政府部門的運作和遵守行政程序的規定,譬如消除一些有助於貪污違法或道德上 不容接受的行為。我們也意識到簡化和非官僚行政模式是行政现代化的一個優先目標,但 是這項工作不單要遵守行政當局自己所定的尺度和標準,同時也要求各不同政府部門之間 的相互合作。因此,於一九九一年間(第 106/GM/91 號批示)政府就命令行政暨公職司迫 行簡化行政程序和手續的工作,建議和推廣非官僚化措施,而反貪污暨及行政違法性高級 專員公署就從具體個黨出發工作,有時是自發工作,有時是接獲個人投訴後追行研究,在 接獲投訴後,如發現有行政官僚性質的情況時,我們便會提醒有關部門,並建議纠正,類 似的工作,其實在很多個黨中都有進行,有時即後沒有足夠立黨的理由,我們都會适 随 配合工作,其實在很多個黨中都有進行,有時即於沒有足夠立黨的理由,我們都會适 適問 電行對於我們而一年的工作報告中。例如,近來我就向行政當局建議了一些有關對市民之 請求延訊各覆或作決定的措施,以及一些有關口頭拒絕申請或其他書面請求的措施。

澳門詢壇週報:澳門究竟有沒有趨向發展為貪風之地?什麼時候我們才會見到 第一批的貪污個紫在法庭受審?

電影裏常說澳門是不應潔之地,其實这並不嚴謹,且源自我們平常對刑事或犯罪學角度及所說的貪污概念與其他罪行或與賭業等有關的,並與一般在道德上為人捷貴的行為相混淆所致。貪污在澳門的法律體系中,只是指一種與行政當局不正常運作有關的不法行為。嚴格來說,我們不可以說澳門是貪污成風之地,但從某意義來說,我們又不可以被澳門只有如小的貪污事件,因為利用政府的職權無論收取大量或小量的利益,都同樣是可恥的行為,正如剛才我所說,市民在舉報和投訴中所表現的憂德,傳媒的反映,以至法院上對每一具體個黨的討論,都顯示出澳門的貪污情況跟其他類似地方的很相似。

澳門論壇迎報:你對澳門的經驗來說,澳門的貪污是個別的選是有組織性的呢? 是否有可能把他們的首腦連捕和解散他們的組織?

正如我刚才的答案已指出,嚴格來說,並無跡象顯示澳門存有有組織的貪污,亦不顯示有任何有組織的貪污可以控制澳門的命脈。不過,如果貪污以複雜的非組織性形式出现,亦不數我出他的首腦及取諦這些集團,只要市民能積極和堅持地不向政府內之達 法的行為就範。而我本人,亦將會歇盡所能,在推動這公民意議方面,為澳門擁有一個自由的辦來而努力。

附錄一 勸喻及建議

卷宗第 226/96 號

澳門總督閣下约鑒:

以普通定期委任方式受聘於澳門港務廳之葡國海軍軍官 XXX ,向反貪公署投訴,聲稱財政司公共會計廳主任於一九九六年八月二十四日批示,拒絕接納他就要于交通費由本地區政府交付的申請,理由是該批示是以被府止的規例為依據,故不合法。

經立案調查後,制訂了附件上之意見書,意見書中得出之結論如下:

- a) 海军军官 XXX, 以普通定期委任方式受聘於澳門港務廳, 一九九六年間曾經爲其本人、配偶及兩位子女所組成之家園向本地區政府申請給予支付交通費之福利;
- b) 財政司公共會計廳主任透過一九九六年八月二十四日之批示,拒絕對其配偶之申 請,原因是其配偶收取高於澳門總督十一月十二日及六月十九日之第 235/85 號及第 120/85 號批示所定之薪酬;
- c) 然而,繼於〈澳門公共行政工作人員通則〉已明確廢止三月二十日第 26/85/M 競及 八月十一日第 86/84/M 競法令,相信十一月十二日第 235/85 競批示及六月十九日第 120/85 號批示也經已被緊示廢止;

- d) 现将适方面之军人專屬法例摄要如下:經第405/83 號法令(十一月十八日)和第431/79 號法令(十月二十七日)修改之第345/77 號法令(八月二十日);海军總条謀長一 九八〇年十月二十三日葡 351/80 號規範性批示;經八五年八月二十三日葡國總參謀 長批示修改的八〇年十月二十四日葡國總參謀長批示,該批示經二月二十七日澳 門總督第12/81 號批示著令通用於澳門任職的軍人;葡國總參謀長八二年五月七日第 84/82 號批示;十月十九日第119/GN/89 號批示;九月十七日第56/90/NI 號法令和四 月二十二日第21/96/NI 號法令;
- e)上指第345/77號法令第八條列出了兩類以普通定期委任方式在澳門任職之軍人: a) 因認人之緣故在澳門定居之軍人; b)其餘的軍人。前者特為與澳門其絕公職人員 看齊,特別假期之交通費由本地區支付,所以在廣義之概念上,屬澳門公務員及行 政當局之人員;
- f) 既然如此,在澳門定居之軍人獲支付特别假期交通費之權利係受《澳門公共行政工作人員通則》管制;沒有在澳門定居之軍人有關交通費之權利,則裁於葡國海軍總等謀長發出並經入五年入月二十三日批示修改之八〇年十一月二十四日批示,並延仲惠及配偶;
- g) 由於上遊第 235/85 號及第 120/85 號兩個批示被默示廢止,所以交通權利惠及配偶情 況不再受到限制,例如《澳門公共行政工作人員通則》第八條關於夫婦年薪收入之 限制;
- h)故此,自從一九九四年以普通定期委任方式朱澳門港務廳任職之海軍軍官 XXX ,就 有權根據葡國海軍總參謀長發出並經八五年八月二十三日批示修改之八〇年十一月 二十四日批示之规定,得到本地區交付特別假期之交通費,並延伸惠及配偶;
- i) 由於這個蒙故,財政司公共會計廳廳長根據十月十二日及六月十九日之第235/85號和120/85號批示規定九六年八月二十四日所作出的批示無效,因為不符合由前國海軍總參謀長發出並經八五年八月二十三日批示修改之八○年十一月二十四日批示第十七條之規定,因此,應該廢止上述廳長之批示,並歸還申請人妻子應得的交通費用;
- j) 最後,為免此等规範對軍事化人員造成疑問,應該對適用經入五年入月二十三日批示修改之九○年十一月二十四日批示(此兩個批示均由葡國海軍總參謀長發出)的事實,作出規範性關述,上述兩個關於歸本地區支付交通資之批示係由澳門總督二月二十日第12/81號之批示著令行後,但這批示沒有在政府公報刊登。

基於此,根據九月十日第 11/90/M 號法律第三條及第四條 m 項,寫恢復投訴人 權利之合法性及保障,謹勸喻 關下採納上遊結論j項所指之行政措施,折寫接納。

一九九六年十二月十八日於反貪污暨反行政違法性高級專員公署

卷宗第 42/96 號

行政、教育暨青年事務政務司先生的鑒: 社會事務暨預算政務司先生的鑒: 傳播、旅遊暨於北政務司先生的鑒: 經濟協調政務司先生的鑒: 司法政務司先生的鑒: 保安政務司先生的鑒: 運輸暨工務政務司先生的鑒:

公署主動立案,目的是調查本地區各公共機關所發出證明、證書、聲明書及文件遊證收費 是否統一和符合有關規定。

本署曾致函各不同公共機關,目的是要知道各證明文件(內容、敘述證明或證明之複印本) 收費成本的計算方法。

從提供資料顯示,無論在適用有關規範抑或對規範的演譯,各機關根本沒有統一的標準。

關於第一方面(所通用的規範方面),有以下分歧:有些機關僅使用十二月三十一日第 116/86/M 競法令所載之《立契手續費表》;另一些機關除使用該表外,尚加上附於六月二 十七日第 17/88/M 號法令之《印花稅表》;亦有部門同時使用第 17/88/M 號法令及五三年 一月三十一日第 1266 號法規。

至於上述法規規範之解釋,尤其是涉及司法稅的解釋,出現如下情況:有些部門每頁收澳門幣5元,其餘每頁收澳門幣10元;又有些部門收澳門幣20元其他每單頁收澳門幣5元,另此收印花費用澳門幣15元;有些部門收澳門幣15元,另每單頁加收澳門幣5元,作為收印花費;也有些部門對時間及部門身份之證明時,首頁收澳門幣15元,其餘每頁收澳門幣5元,手續費收澳門幣10元,而一般證明首頁收澳門幣15元,其餘每頁收澳門幣5元,手續費收澳門幣2元;也有一些更將每頁的證明現作一份文件。

經制訂複印本載於附件上之意見書後,得出本人同意之結論如下:

- a) 〈行政程序法典〉(CPA)生效之前,發出證明應付之費用的規定數於三月二十三日第 23/85/MI 說法令第四十餘第三款,基於此,一份證明是以印花紙發出,同時,因按照十 二月三十一日第 166/85/MI 說法令第十六條所規定之手續費,每份對內容證明,敘述證 明或對影印本之證明,收費為澳門幣 20 元,加上每單頁收費澳門幣 5 元;
- b) 六月二十七日第17/88/MI 號法律通過了《印花稅新規章》,其中第三條撤銷了以印花稅 作為支付印花稅之方式,然而在法規附件之《印花稅表》上,繼續有與發出各證明有關 的印花稅收之規定;
- c) 七月十八日第 35/94/M 競法令通過了《行政程序法典》,該法令第四條廢止了八五年三 月二十三日第 23/85/M 競法令,因而使發出各種證明之稅項和費用制度有重大的改變;
- d)按照同一法典第十一條之規定,行政程序是免費的,但有特殊法律規定行政當局須收取 稅項及費用者除外;同時,在第六十一條也規定,利益關係人有權透過支付費用而獲取 行政程序上所包括之各種證明或文件之鑑證影印本;

- e) 據澳門現行法例,發出證明時所應繳付之唯一費用乃係卯花稅,至於印花稅的具體情況,則受適過〈印花稅表〉及有關規章之六月二十七日第17/88/M 號法律所管制;
- f) 趨第 23/85/M 號法令第四十樣,以及五三年一月三十一日第 1266 號法規被十二月十七 日第 71/93/M 號法令所廢除後,已不再有任何規範發出證明所需繳付之手贖費;
- g) 登出關於程序內容或敘事之證明,其印花稅乃按照〈印花稅表〉第十一條規定計算;而 登出為代替該類證明的鑑證之複印本之稅項則按照該表第二十五條規定計算;
- h) 在这两稜情況, 應繳的稅是每版 (單頁) 收取澳門幣 5 元,另外,不論手寫、打字的或 複印本證明,不論證明是屬內容性或數事性的證明,不論整份或部份的證明一律多收取 十元的費用;
- i) 由於各公共部門習以為常之做法不一致,有些收取已廢止之手續費,有些又不正確計算 即花稅,所以,本人建議對餐發證明之部門發出指示,以按照上指之稅定收取有關稅項;
- j) 倘認為登證行為服務領由申請人給付費用補償,換言之,申請人應該支付有關的手續費 的語,本人建語制定一項法規,以收費表形式列出發出該等文件所當繳付之各項費用。

綜合上述各項分析,按照九月十日第 11/90/M 號法律第三條一款 c 項及第四條 p 項, 謹勒喻 關下接納上述建議,向各位轄下監管部門發出指示,以採納上述之結論建議 之推治,所為註納。

一九九六年五月二十三日於反貪污咎反行政違法性高級專員公署

基字第84/96 號

行政、教育暨青年事務政務司先生的鑒: 社會事務暨預算政務司先生的鑒: 傳播、旅遊暨文化政務司先生的鑒: 經濟協調政務司先生的醫: 司法政務司先生的醫: 優安政務司先生的醫: 運輸暨工務政務司先生的醫:

一名投訴人向本署投訴指出,由於一份符決卷宗的關係,投訴人類親身前往有關部門呈交一份申請書/報告書;然而,該部門職員卻拒絕接收該份文書。這程序似乎不大恰當,故希望太晏能翰恭明原本。

為了要分析行政當局可否以及在甚麼條件下可以以口頭拒絕市民呈交的某類書函(如陳遊書、申請書、報告、答覆和其他市民所作成的文書)附加於基宗或行為程序內,公署遂立案調查。

應當指出,這問題在澳門公共行政當局中時有發生,市民多次向本署投訴,指政府機關的 接待公眾部門常以「申請文書內所載之請求有缺陷、不完整或不符合有關法律規定」為理 由,拒絕接收。經公署與行政當局對話和直接跟追以後,大部分的個案問題都獲得解決。 然而,卻有一些個黨由於已成事實,又或者基於一直存在的官僚文化,仍未得到解決。

複印本載於附件的意見書,經已完成。當中得出本人認同的結論如下:

- a)於〈行政程序法典〉第七十三至七十八條所載的初次申請的制度,經適當調整後, 應延申適用到其他市民的行政程序行為中, 諧如陳述書、申訴書、答覆、報告、通 知及其他類似的文書等;
- b)這些條文中,並未規定而且亦不允許以口頭拒絕收芘申請文件和其他市民所呈交的 文書及與程序有關之文書。因爲行政當局在一程序或爲了某一程序而作出的行爲, 都必須就有關行政程序以書面爲之或作成文書;
- c)因此,初步拒絕或不審議就有關行政程序申請或作出的其他文書的決定,必須是一項正式的、明確的、相等於一項能夠被上訴的行政行為的決定,所以,就必須由有關部門內具有作出这行政行為的實體等手進行;
- d) 寫字接,文件收發或輔助部門是沒有權力初步拒絕接受申請或類似文件的。所以當 發現申請或類似文件有缺陷,不合手續格式或只屬一些可影響到審議的不完善地方 者,可酌情採取以下措施:
 - 1) 由部門修正或移補。倘若文件只有一些製作上的不完善或純粹格式程序不當者,可由行政當局修補之,有關部門職員應收說該文件,即時修正有缺陷之處或知會有權限的人員,看是否須要使文件修正,不論屬兩者中的那一種情況,也當在文件上作工作紀錄,紀錄有關日期並署名;
 - 2) 投請即時於補缺陷。倘若屬可以即時改正或移補的缺陷之處(例如欠簽名、欠 執指出婚姻狀況或職業等),也應請求(即使是口頭請求)利害關係人修補發 覺到的缺陷,若果呈文者拒絕移補該缺陷,接收文件的職員也該先收訖文件, 同時作出建議修正的紀錄,然後交由有權限機關審議,決定作出初步的拒絕接 收行為;
 - 3) 提請於指定限期內營正缺陷。倘若缺陷可由關係人進行修補,但不能於星交當日進行者(例如欠缺關係人的身份證明、欠官方規定的印刷表格或格式交件表),應把文件收讫,然後交由有權限職員審議。這位職員可視各個案的情況,定出一定的期限,請求(可適當警告申請人依時星交)關係人萃級並星交一份新的文件或所需的解釋;
 - 4) 收范文件以作初步拒絕之間。倘若文書呈嚴重缺陷而且不可由當局或以提請關係人修補的方式去修補(例如不存有或完全沒有事實根據;含糊或不清晰致使請求事項不明確以至沒有表明請求的事項;中請或與其絕事項有關文書的不當或具拖延的性質等等),收芘部門的職員或人員應將之接受並將介有權限機關案議,倘若得到如同屬上該墊除的禁,就發出初步拒絕的批示;

- e)關係人在呈交申請或其他與程序有關的文書的同時,若口頭(或書面)請求發出收 范文件收據的,收范文件之職員當即以部門的正式印章於所呈交文件副本或影印本 上蓋印,數明文件的日、月、年份並簽署收范文件職員或人員名稱為據;當然,也 可使用本身的收據;
- 「) 国公務繁忙或其他理由,而在呈交申請及其他文書和發出有關收據時不能迫行知 錄,應記載呈交文書日期而非實際起錄的日期。

因此,根據九月十日第 11/90/M 號法律第三條一款 c 项及第四條 p 项的规定,為了增加行政效率和確保市民受法律保障的權益或地位,謹勸喻 關下採納上遊結論所建議的行政措施,折為採納。

一九九六年九月三十日於反貪污祭反行政違法性高級專員公署

美宗第 145/96 验

行政、教育暨青年事務政務司先生釣鑒: 社會事務暨預算政務司先生釣鑒: 傳播、旅遊暨文化政務司先生釣鑒: 經濟協調政務司先生釣鑒: 司法政務司先生釣鑒: 保安政務司先生釣鑒: 運輸暨工務政務司先生釣鑒:

本公署收到一個投訴,指一招聘澳門公職輔助技術員職級之入職考試之筆試中,沒有中文文本,對中文官方地位而言,係不会注行為,並達反了投壽公職之平等及自由數爭原則。

本署經立黨調查後制訂了複印本數於附件之意見書,得出經由本人認同之結論如下:

- a)在一輔助技術員之入職公開考試中,華籍競考人得不到有關考試之中文文本,因此 他們相對於請葡語之投考人就處於不利之境況,所以違反了中葡雙語在本地區作為 官方語言之平等地位;
- b) 所以,為了防止再發生類似之不合規定情況,本人建議向所有公共機關發出指示, 包括市政機關,使她們在人員招聘之考試中,準備中、葡文文本的考題,務求能夠 根據〈澳門公共行政工作人員通則〉第六十一條第一款 c 項的規定,「審核在執行 指定職務所要求之一般和特定的知識水平」;
- c) 同時,亦建議各機關發出指示,務求在各考試及其每一個階段之行政程序上,遵守中、葡語在澳門地區作為官方語言之平等地位。因為這一點早已明確地於十二月三十一日共和國法令第455/91 號載明;
- d) 最後,建議向所有機關發出指示,使刊登關考告示時必須載有規定的事項,尤其入 職及獲得公職所需之語言知識水平,及在成績一樣時,这語言知識要求是任用之一 般要件抑或優先條件,並按照〈澳門公共行政工作人員通則〉第十條及其後各條文 和第五十一條及其後各條文之規定,在一份中文報章和一份葡文報章刊登告示。

基於此,根據九月十日第 11/90/M 號法律第三條一款 c 項及第四條 m 及 p 項。 謹勸喻 關下採取上逃結論所建議之措施,祈為接納。

一九九六年十一月八日於反貪污暨反行政違法性高級專員公署

卷宗第 239/96 號

行政、教育暨青年事務政務司先生约鏊: 社會事務暨預算政務司先生约鏊: 傳播、旅遊暨文化政務司先生约鏊: 經濟協調政務司先生约鏊: 司法政務司先生约鏊: 便安政務司先生约鏊: 運輸暨工務政務司先生約鏊:

有鑑於一些行政部門對私人提出之要求之回覆或決定常有延誤,同時,有關這類的投訴, 亦日新增加。本要議立當並行詢告,常並原因,以及尋求面對這問題的解決方法。

經立黨並制訂複印本載於附件上之意見書後,得出了本人所認同之結論如下:

- a) 雖然,行政部門沒有義務,但對於一切市民向其反映而她又有權限受理的事宜,各部門都有責任作出決定、回覆或表示態度,尤如對裁有值得該行政部門注視之嚴肅問題之請願書、投訴、申駁或其他匿名之請願等;
- b) 當請願者之意願乃為了維護本身利益,而接受申請之部門屬有權限處理的語,行政 當局就有義務對此作出有關的決定,但二年之內已就相同之申請曾作過決定者除 外;
- c) 對於處理私人申請之行政程序,行政當局應查力謀求快捷及有效之答覆,盡可能避 免採取所有無效、導致出現阻礙及延誤之途徑;
- d) 負責提供報告、意見書、建議書及其他組卷行為之公務員,應在十五天之內完成有關工作,但有相反之特別規定、命令、指示或內部通告者除外;
- e) 有決定性權限之部門應該在申請書接收日起九十天內作出有關之決定,完成有關的 程序,但法律另有規定者除外;

- f) 當出現例外情況而九十天後未有作出決定時,負責之行政部門應於十天內向其所直屬的上司提出解釋,倘該上司認為延誤之理由充足及合理時,可以作出批准延長程序完結期限的決定(決定必須有依據),可延期一次或多次、但整體不得超過九十天;
- g) 為了使行政當局可以更容易控制九十日期限的规定,避免由於不正確的估計而導致 程序時間的延長,建議未做以下系統之每一個部門設立一個系統,最好是電腦化的 系統,供作出決定之機關或最高機關計算每日候批之申請書數量,和尚欠的批覆時 間,看有否已過期的申請等等。

基於此,根據九月十日第 11/90/M 號法律第三條一款 c 項及第四條 p 項,為行 政效率及保障受法律保護之私人利益或地位,謹勸喻 關下採取上遊結論中所提議之措 施,新為接納。

一九九六年十一月二十日於反貪污豎反行政違法性高級專員公署

基宗第 158/95 號

行政、教育暨青年事務政務司先生约整: 社會事務暨預算政務司先生約整:

教育司編制內教師 XXX, 投訴退休基金會董事於九五年八月十六日及九五年八月二十九日所作批示,以及九五年十月二十六日退休基金會行政委員會之議決,有違法之可能性。 市關之批示及議決之內容,乃係否決停止九〇年九月一日至九一年七月十四日期間之退休 及撫恤金扣款之申請。

經立案調查後,制訂了其複印本載於附件上之意見書,得出了經本人認同之結論如下:

- a) 八二年十一月三日,投訴人以臨時性散工形式受聘為中學十年級乙短制之臨時敬師,這情況維持至九〇年八月三十一日;九〇年九月一日與九一年七月十四日期間轉以編制外合約方式服務;自九一年七月十四日起至今,則以教育暨青年司編制內教師方式服務;
- b) 經申請後,投訴人獲准扣除退休及撫恤金。但由於工作上之失誤,教育暨青年司未 在經投訴人申請的情況下,停止了有關退休金供款之扣除;
- c) 停止扣除退休金之行為與當時有效之法律(七月七日第7/81/M 號法律)有不符合之 情況出現。因為根據上述法律規定,臨時散工是有退休之權利的,條件是他們清楚 表明同意被扣減退休供款;
- d) 除此之外,行政部門也錯誤地通知投訴人,指上返法律不准予扣除退休供款;
- e) 為了選擇納入葡國編制,投訴人申請補繳入四年十二月二日至九一年七月十四日期間之退休扣款;
- f)然而,根據九五年五月十六日批示指出,基於沒有法律根據,有關入四年十二月二日至九○年九月一日期間扣除退休金供款之申請無法追行,因而申請被拒絕。而在九○年九月一日至九一年七月十四日期間,則己著令計算退休金及撫恤金補償之欠,4,.
- g) 雖然沒有一條條文明確規定補扣退休金供款,來保障退休權內應計算的時間,但這 並不代表不可按照規約行政活動之一般原則,來給予該項權利;
- h) 因此,根據法律一般原則(指任何人都不應因不能歸責於其個人之錯誤或違法性行 為而受到損害)和善意原則(公共行政當局及私人在執行行政活動時,須有正確、 誠實之行為,並深知或確信其行為合法),是應該採取一個跟這個不同的處理方式;
- i)如果行政當局不修正有關部門停止退休金扣款之錯誤,就正是侵犯了善意原則和「任何人都不應該因為不能歸責於其個人之錯誤或違法性行為而受到懲罰」之原則;
- j) 為防止在與本案同類的情況中,即行政當局把所犯之不规則或違法性行為的後果特嫁於原本有較長工齡的人,立法者有需要重新採用直至一九八五年在這問題上一直採用的規範性法規,即制定一條規範引入《澳門公共行政工作人員通則》,規定對不歸供款人之責任導致停止扣減退休金供款的情況,允許補交停止扣款期間所欠的供收。
- k) 由於對入四年十二月一日至九〇年入月三十一日期間在供款上欠款之補交申請未獲 接納,投訴人不再有補交九〇年九月一日至九一年七月十四日期間之供款的需要, 所以,要求立即停止該必扣款;
- 1) 然而,退休基金會主席透過九五年八月十六日及九五年八月二十九日之批示,以及九五年十月二十六日退休基金會行政委員會之議決,不批准上述請求,理由是投訴人在簽署編制外合約之行為時,並沒有明確聲明不須追行退休及撫恤金扣款;
- m)然而,不論是基於〈澳門公共行政工作人員通則〉第二百五十九條原本或現時行文 的精神及目的,計算沒有原職位之人員之編制外合約及定期委任服務時間(和知誠 有關退休金供款)乃須得到利害關係人之同意;
- n)不過,就算在簽署編制外合約時或就職時沒有明確的聲明,法律亦不會妨礙利害關係人在任何時候明確聲明放棄計算以上情況之服務時間的權利;
- 6) 所以,拒絕停止九○年九月一日至九一年七月十四日期間和款請求之行為,違反了 〈澳門公共行政工作人員通則〉第二百五十九條之應有解釋(即使最初之行文亦然)。因此,應制定另一條文,規定發還投訴人在該期間被扣除之退休金供款。

綜上所述分析,根據九月十日第 11/90/M 號法律第三條第一款 c 項及第四條 m 及 o 項,謹勘喻 關下採取上遊結論之j 項所建議之行政措施,新爲接納。

*

表宗第81/96號

行政、教育暨青年事務政務司先生釣鑒:

行政暨公職司職員 XXX ,向本署投訴衛生司編制內第一職階二等高級技術員公開入職者 試競者人成績公佈的延誤(該考試始於九五年入月三十日第三十五期第二類(政府公報)刊 盤的告示)。投訴人認為該名單公佈,並沒有遵守(澳門公共行政公職人員通則)中所規定 的期限,有達章之嫌,直接影響到其個人利益,因為該名職員知道自己是唯一具有考試中 的規定法律結訓的競考人。經立黨研究後,本署擬成其複印本載於附件上的意見書,並得 出釋本人認同之結論如下;

- a)在一九九五年八月三十日第三十五期第二類《政府公報》刊登的告示中,衛生司招考編制內第一職階二等高級技術員二鉄,原本應於九五年十月四日第四十期二類《政府公報》的臨時名單,由於經更正的關係,(其實並沒有任何可更正的缺陷),引起了招聘程序不必要的延誤,同時亦導致正式名單的刊登推選到九五年十二月二十日;
- b) 儘管有更正臨時名單的需要,更正卻於一九九五年十月十六日才完成。這項程序除了不必要和過時外,更違背了《行政程序法典》第十條的非官僚化原則和效率原則,而且也引起發大人對程序有透明度不足的感覺;
- c) 雖然筆試在九六年一月五日追行,不過,考試委員會卻用了二個月以上的時間去批改, 加上面試,就造成了最終的考試評核決定只能於三月二十一日作出,最終考試名單於一個月後公佈,即一九九六年四月二十四日(見九六年四月二十四日第十七期第二類(政府公報);
- d)從開考至最後考試名單公佈,竟用了釣入個月的時間,大大地超途了招聘程序的限期, 嚴重損害到於捷原則,繼而損害到《行政程序法典》中的行政當局效率原則(第十條);
- e) 衛生司於九六年四月三十日就投訴人九六年四月二十六日之申請所作出之批示,拒絕給 予投訴人考試委員會會議紀錄複印本,作爲對考試成績提出司法上訴之用,其理由是「... 根據(澳門公共行政工作人員適則) 第五十五條第三款的規定,有關部門應當提供關係 人所申請的文件和複印本,但只限於與申請人有關的文件和複印本,提供任何涉及關係 人以外的資料,均屬建法行為,更不可以提供影響到其他人士權利的資料」。儘管是基 於法律的演繹,事實上,卻違反了憲法中所載的一項基本權利 — 資訊權。所以,按 照和根據《行政程序法典》第一百一十四條第二款 d 項的規定,該批示絕對無效;
- f) 所以,為了重新回復該行為的合法性,本人建議向衛生司司長勒喻,給投訴人發出有間考試委員會會議紀錄之複印本,因〈澳門公共行政工作人員通則〉第五十五條第三款明頭達反了〈葡萄牙共和國憲法〉第二百六十八條第二款。市民作為被管理者,有取得資訊的權利,也是一項與「權利、自由和保障」性質相類似和內容相同的基本權利,其限制是必須遵照憲法第十八條的過程追行;
- g) 同時,亦勒喻各部門,在有關招聘考試的行政程序中,遵守〈澳門公共行政工作人員通 則〉中的法定期限,以免損害到〈行政程序法典〉中的行政當局供提和效率原則(兄第 十條);
- h) 最後,勘喻在將來修改《澳門公共行政工作人員通則》時,廢止這應的第五十五條第三 數的規定 — 因為在兩個關於同一條文的個案中,憲法法院已作出具有一般強制性效 力的建憲宣告(見九三年九月二十九日《共和國日誌册》第一 A 類 394/93 號和九六年 五月十四日同一憲報和朝別的第 527/96 號憲法法院合議庭判決),因為該條文侵犯了憲 法所載的資訊權,即一方面侵犯了被管理者(市民)對了解行政當局關乎其個人的決定 的主觀權利,另一方面,也侵犯了透過接關政府文件而擁有的文件,透明度的權利。

無論司法上訴的憲法保障或確保在維護本身權利時得到當局公平對待這兩方面(見憲法 第二百六十八條四款和五款),均不可以受到:
(漢門公共行政工作人員通則)第五十五條第三款所載對取得考試委員會會議紀錄的限制。

基於此,根據九月十日第 11/90/M 競法律第四條 m 項之规定,謹勸喻 開下採 納上逃總結中第 h)項所提議之立法措施。

一九九六年八月二十六日於反貪污暨反行政違法性高級專員公署

卷宗第 76/96 號

社會事務暨预算政務司先生鈞鑒;

XXX 先生, 納稅人編號第 XXX 號, 居住於澳門 XXX, 向反貪污暨反行政違法性高級專員公署投訴,指一九九四年微收的所得補充稅程序出現不規則情況, 導致其本人被要求支付不屬其個人責任所引起之過期利息。

本公署據此立案調查,並發出其複印本载於附件上之意見書,得出獲本人同意之結論如下:

- a) 按照九月九日第21/78/M 號法律(所得補充稅規章)第五十七條及第五十八條規定, 所得補充稅每年分兩期繳交,分別於九月及十一月到期。而行政當局得於八月二十 五前寄給納稅人 M/7 款自願繳稅通知書;
- b) 寄出 M/7 自顧繳稅通知書子納稅人之後,納稅程序便進入從收的階段,與言之,就 是在法定期限內自顧繳稅之階段。在這個階段中,毋須收取過期利息或其他罰款;
- c) 按照现時稅務法律,並不需要有兩次繳納所得補充稅之通知;法律僅規定發出一次 通知,去通知納稅人於有關期限內繳付每期稅款;
- d)繳稅通知雖然是強制性的程序,但其目的僅在於提醒納稅人需要在法律預先規定之 期限內履行稅捐義務,故此,沒有發出通知或發出通知時有不規則情況出現,不代 差納稅人毋領徵付有關稅有;

- e) 若果不在虛擬鐵稅期內繳付稅款,程序就會進入達同繳付過期利息的階段。法律給 **奥六十天的實限期以清鐵稅款,但須附加所欠稅款百分之三之過期利息,該六十天** 之属滿期前五天內,行政當局得寄給納稅人第二張連同上述廠繳數項含額之催稅通
- f) 由於服務電腦化之緣故,財政司停用 M/7 自願繳稅通知書,而改用 M/6 徵稅憑單。 但 M/6 卻沒有法律规定之功能,而僅能用作付款通知而矣;
- g) 通常會有兩張 M/6 款徵稅憑單發出,一張於八月二十五日之前寄給納稅人通知繳付 第一期之稅款,另一張由財稅處收執。繳交第一期稅款時,須遞交 M/6 從稅憑單, 憑單之 A 文件會發還給納稅人,作為已繳稅之證明;第二期稅項之繳付方式,是將 已缴第一期税款時發選納稅人之付款通知單之A文件呈示給財稅處。繳交這期稅項 時,納稅人會收到另一張存於財稅處之 M/6 徵稅憑單 A 文件;
- h) 按照 (所得補充稅規章) 第九十條二款規定, 通知單式樣之更新或代替, 是由財政 司司長建議經總督批示進行的;
- i) 不過,是次表格的更換(由 M/7 自願繳稅通知書更換為 M/6 徵稅憑單),卻未經有 **植限實體之任何法律行為進行,這種行為只不過純粹是財政司單方面施行的做法**, 沒有更換 M/7 自願繳稅通知書的批准行為,势必導致通知書之新模式在履行法律規 定之功能時,失去法律上的效力;
- i) 除此之外,被使用之付款通知(M/6 微稅憑單)之内容,與法律規定的(M/7 模式 诵知書)不考相同: M/6 號 M/7 不同,因為它只是為過知一期超對之緣付數量及日 期而發出;單從其內容看,任何一個普通或正常的納稅人都會認爲必有另一個關於 第二期税款之通知寄出;
- k) 為確保納稅人能夠完全知道繳付第二期稅款之交款日期,政府稅務當局再寄出 M/6 筱稅憑單給納稅人;這樣可以避免納稅人在收到第一期繳稅通知時誤會會有另一個 關於繳納第二期稅項之通知寄給他;
- 1) 财政司亦須要即時參理有關報之表格式樣,由有權限實體通過以 M/6 代替 M/7 ;
- m) 由於法定徵稅程序與現時所遵遞之行政實際做法存有分歧,為保證行政工作之透明 度與確保納稅人的利益,必須要把法定程序配合實際假法;因此,應該將《所得補 充税规章》第五十六、五十七及五十八條作出修訂;
- n) 鑑於沒有把法定之通知表格寄送予納稅人,而通知表格之更蔣也沒有得到批准,納 税期限並未被视爲正式開始,故此,沒有在法定期限內清繳第二期稅款之責任便不 能豁咎於納稅人,因此在履行納稅者任上,就沒有出现過期的情況;
- 0) 蒸於沒有進入繳付過期利息的階段,不宜執行(所得補充稅規章)之第五十九條, 梅言之,不需要缴付税款的三厘過期利息,所以,納税人以該名義所缴付之款項 庖 干证回。

综上所述,按照九月十日第 11/90/M 號法律第四條 o 項, 謹勘喻 關下接納採取上遊總結之 m)項所指之行政措施。

一九九六年八月二十二日於反貪污髮反行政違法性高級專員公署

卷宗第 32/95 號

社會事務暨預算政務司先生釣鑒:

-九九五年三月二十三日的「今日澳門」報上,刊登了一段新聞,講述財政司將會以低 於市價拍賣四顆恐龍蛋,但卻未有以法定的葡語公佈。該文章還質疑,爲何澳門政府的一 個部門可以將非法入境的物品,即這個黨中的恐龍蛋出售。再者,該等物品更在中華人民 共和国内被视岛国寶。

根據這則新聞,本署遂立案調查,並制定遵印本藍於附件中的意見書,得出經本人同意的

- 1) 繼水藝稽查隊在關閉邊境搜獲四顆未有入境准照的恐能蛋化石以後,經濟司便立案 底理,最後決定向達例者罰款;
- 2) 由於建例者在過了法定期限內仍未有繳納罰款,該等物品於是便根據有關法律規 定,被宣告充磐澳門政府所有。為此,有關方面便把它們送往財政司以便進行拍賣;
- 3) 财政司遂把公開拍賣的告示公布於九五年三月二十二日的政府公布上,並刊登於澳 門的中、葡語報章上。至於這些恐能蛋化石拍賣的底價,是由經濟司的專家審議評 定的:
- 4) 有關部門的整個過程做法,根據現行法例,並無不妥當之處;
- 5) 然而,為了確保公開拍賣法律制度之透明度,我想應對一九四二年一月三日第 3.238 號訓令進行修改,以定出公開拍賣的方式及有關告示內容;
- ·方面, 為了確保和保存文化財產的需要, 最好採取立法措施, 規定以後公開拍 賣被沒收充公的、具考古,歷史或藝術的物品之前,必先聽取澳門文化司署或其他 權威機構之具強制和约束效力的意見。

基於此,根據九○年九月十日第 11/90/M 號法律第四條 o 項及 p 項的規定,謹 勘喻 閣下採取上述結論第5和第6項的建議。折為接納。

泰宗第74/95號

社会事務暨預算政務司先生鉤懸:

- 1 澳門水學積香隊退休一等學員 XXX,向反會污裝反行政違法性高級真員公署表助,希 望太冥能夠協助公平解決他與太抗區行政營局長期在有的分歧,因爲該擊員之很休全 是以相等於 T 字 150 點之薪係點計算的。據他自己透露,在他退休時,澳門法例曾一 度被修改,對當時態而未決的問題上,採取了修正不公平、統一標準之措施,將水警 稽查隊一等警員薪酬待遇提高了。所以,他的退休金至少由某時開始,應該已相等於 〇字 200 點之係薪點。
- 2. 該退休警員八年來呈示的意願都一一地被拒絕,理由是因爲有關退休金之修訂,即七 八年十二月三十日第 24/78/M 號法律之法定新制度不適用於他的情況。因為他的退休 金是按照 (海外公務員章程) 第四百四十五條規定計算的 (他離開公職之日期該法規 仍生效),據此一規定,薪俸基礎指數為T組之2400士姑度,此乃載於上指法律第九 十一條第一款中,並已經被六月二十日第268/70號法令重新修訂。況且,「適用…法 律制度,由退休之事實或確定退休行為時所確定」(《海外公務員章程》第四百三十 锋第六段)。
- 3. 事實上,也沒有法律規定示意對該名因年齡關係於七二年退休警員 XXX 適用修正之法 例(因為新法例在七八年才頒布)。所以,就很難給予法律支持,去提高該警員在水 警稽查隊服務之崗位之薪俸。不過,其實他已因其他體制的更新而在退休盒额計算上 得到優惠。3
- 4 然而,尝該名擊員很休時,其所審議的薪俸章程不一時的問題已經被發現,而新法堂 務之象數是糾正該一不公平及功能生期之情況,尤其在顯著不平等的結方,因為「麻 該將各(保安)部隊人員之間存在的不平等情況消除」。
- 5. 在其中一份一九七五年一月二日有關退休手續之文件中有如下之顕示: (申請人關述 之基本問題,是超乎申請人個人特殊個案問題的。它涉及將薪俸「字級」等同於在澳 門服務之人員的軍事化部隊職級的問題。而這問題在水警稽查隊之前藉人員中尤為嚴 重……,不過統一不同的軍事化部隊之薪俸「字級」一事,應該配合每個部隊法規的 研究,以便可以得到一個既公正又衡平之解決方法。我們認為,此際亦應該對退休人 置予以關注,我們看不出有任何理由不信提做。因此,首先我們讀議先際水學稽查院 退休一等獎員 XXX 這個個别問題,交由負責研究澳門警隊各部隊統一指揮事宜之工作 小组这理…… >。
- 6. 有關報告於一九七五年一月九日得到如下批示:「已審閱。該事宜速同本報告重新交 回總督閣下容核。
- 7. 然而,一九七六年新憲法生效後制訂之新法例,沒有將有關類似 XXX 的情況的所有退 体人員利益問題列入考慮範圍及作出過渡性解決方法。
- 8. 這樣,由於該情況不能列入修改退休法律狀況之問題上討論(因现已成了定局),使 此情況成為了對損害的私人利益作出補償之立法問題。
- 9. 在「尊重平等及公正對待市民」之憲法指引下,該立法的缺失似乎成爲了一種不法行 爲,一種損害並存在一種補償的關係。
- 10. 根據 (葡萄牙憲法) 第二十二條規定,「國家對招致的私人損失負責原則」適用於澳 門法律體制,包括由主權行為所引致之損失。這個指引其實在四月二十三日第 28/91/M 號法令亦有提出,但討論是否給與申請人要求的某種保護,似乎不需要引用該 法。因爲上述憲法條文可以直接適用,要知道,有關這條文在憲法所在的位置,其實 就是在直接可適用的「權利、自由和保障」一章中。
- 11. 故此, XXX 至少有權在他向反貪公署提議作研究之個案中,獲得他所蒙受之损失或正 在蒙受之损失的公平補償,因爲在權威及足夠之立法途得上,沒有被發現及者處到, 使成爲在「憲法上禁止的不平等對待市民」的範圍內,得到妥善的處理。
- 12. 基於此,本人謹勸喻對有關之訴願予以初步考慮,若果有需要以及認為適宜的話,與 有關人士展開適當的磋商"。爲此,謹此寄與 閣下卷宗内較重要之文件,以供參閱之

一九九六年十二月十八日於反貪污咎反行政違法性高級專員公署

基宗第 123/95 验

傳播、旅遊學文化政務司先生的琴:

- 1. XXX 向本罢求助,希望取得非法解供的销信。
- 2. XXX 以個人合同形式受聘於 關下監督之機構 澳門文化司署。根據有關合同規 定,在第三次續约時,該司將正式長期聘用投訴人。
- 3. 然而,由於沒有接受默許取消書面的協議的請求和同意答立新工作條件的協議,投訴 人最終被無償解償。

李聞十二月二十三日第23/78/M 號法律和七月七日第7,81/M 號法律。
 十二月三十日第2478/M 號法律序言部分。

^{6.} 十二月三十日系747%M就法律序書解分。
7. 同一核合申或者由下内容:「过去是周申請人款差等多之關人指案後,可以得出一起命;故公務員雖然在考收上合格,但沒有被提升為副蓋長,對於有關的公子標準,其效力差官令人懷疑。」
8. 彰備 ANTONIO VITORINO 在一九九一年第13/1-1期(行政推送)第四時第525至540頁所刊登之「在憲法法院司法是解下的澳門」一文: VITORINO CANAS在一九九八年出版之《澳門法律教验》第三十二頁是及權援各質所刊登之「葡萄者憲法規範與實門地區法律規範之關係」一文: RUI MEDEIROS 一九九二年「ALMEDINA COIMBRA出版社」所出版之「建設國家設立法行為之前任」

之意论。。 2. 獨補缺失、結構標準及受害者特很美術價槽施的責任之營定範圍問題、就認斷透過不同立場方面之不拘死形式之礎所进行。值得 注意的是在計算進程含之前,匹配因給予海時架長之申請書、在申請書中、絕要集:「面對水營部隊人員編制之職級欠調整之情 況、看審報長先達先計申請人材為《字解係版之提供效果……」此種做法之原因是現行法例上沒有規定的。

- 4. 事實上,聘用機構是可以根據法律授予其之職責與私人簽訂合同,以環補其職務上的空墊。
- 投訴屬本署的職權範圍(根據九〇年九月十一日第 11/90/M 號法律第三條第一款 c 項和第二款 g 項的規定)。
- 6. 两事實亦控明了XXX是在上述的情況下,於九五年四月二十七日接到按解僱的通知書 (編號 4/95)¹⁰。
- 7. 誠然,勞動合同已分別於九二年十一月二十九日、九三年十一月二十九日和九四年五月二十九日續期,根據第24/89/M 號法令第四十三條第三款 d 項的規定,除了有合理的原围作出相應的賠償外,是不可以由聘用者單方提出停止續約的。但本案僱主既沒有提出合理原因,也沒有完全作出賠償11,而且肯定合同條文之中沒有規定受聘員工必須接納任何合同附加條件。
- 8. 另一方面,在民法範圍中有所謂「穩定原則」和嚴格守約的規定,所以單方更改由立 約雙方原先確立的合約內容乃屬違法之舉。而且,單方停止續約最重要的是要具有合 理的原因,例如嚴重違反合同責任,絕不是由於拒絕去明確已承諾之責任。
- 9. 在一個法律體制受憲法補償原則规範的法治的國家,(見《葡萄牙憲法》第二十二條),如果行政當局知悉其違反法律規定對私人造成傷害時(譬如在合同法不許可的情况下單方通知停止續約)而不主動作賠償,而只留待透過法院採取行動時才作賠償的話,似乎並不合理。
- 10. 因此勒喻關下著令有關部門與 XXX 展開磁商,以勞工法律的標準和界限,去適當解 決是項紛爭。

一九九六年十二月十八日於反貪污壁反行政違法性高級專員公署

泰宗第 10/96 號

司法政務司先生釣鑒:

司法事務司職員 XXX 向本署投訴,指他曾經於路環監獄教授一項電腦課程,但所收到的 , 報酬卻是 〈澳門公共行政工作人員通則〉中給培訓員的酬金,但實際上應該是培訓導師的 酬金。

經立案調查後,擬成其複印本載於附件中的意見書,得出了獲本人認同之結論如下:

- a) 路環監獄数長在沒有預先向有權限單位請求核準該項費用的情況下,批準問料一項 電腦的職業培訓和進修課程以供囚犯修讀;
- b)培訓工作交由一名監獄的職員以養職的方式負責,但先前卻未有定出培訓活動的性質和培訓人員所應得的報酬;
- c) 因為這方面的缺失,培訓等師和司法事務司之間就出現了紛爭,培訓等師想根據(澳門公共行政工作人員通則)第二百二十二條的規定,得到作為培訓等師的報酬,而非培訓員或指導員的報酬;
- d)然而《澳門公共行政工作人員通則》第二百二十二條所規定的職業薪酬的給予對象 只是高公務人員或公共行政服務工作人員而關設的課程、指導或再培訓班的培訓等 師:
- e) 由公職人員以兼職性質向囚犯追行培訓活動的報酬,並沒有細則規定。倘若把 (澳門公共行政工作人員通則) 第二百二十二條的規定引伸適用於這種情況,是建議或較為合適的做法。基於報酬頒有法可依這原則,亦建議製定一項相關的規定:
- f)為了防止對有關囚犯培訓活動報酬金额引起爭議和存有疑問,建議向路環監默發出指示,以便日後組織培訓活動時,預先製作一項計劃,定出培訓活動的性質及其違行的細則,譬如說,究竟培訓是一個課程,抑或只是學習指導,教授事項的大綱,課程所包括的囚犯,培訓導師、報酬,以及其他預計支出的金額等等。然後,把計劃交由有權限實體審核,批准有關的費用的支出。

基於此,根據九月十日第 11/90/M 競法律第四條 o 項,謹勸喻 關下接納上述 e 項結論建議 之行政措施,新寫接納。

一九九六年十一月二十日於反貪污豎反行政違法性高級專員公署。

基宗第 200/95 验

保安政務司先生釣駁:

澳門保安部隊事務司的一名職員向本署投訴,指該司於九五年九月二十七日第二類第三十 九期 (政府公報) 通知晋升行政職程內一等及二等文員考試中, 趁考人名單被延退公传。 由於這沒有遵守 (公共行政工作人員通則) 所定的期限的行為, 導致他的新條點數受到負 面影響。

本署遂立案迫行調查,並制成複印本载於附件副本的意見書,得出了獲本人認同的結論如下。

- a)在一九九五年九月二十七日第三十九期第二類(政府公報)通知問考督升澳門保安部隊事務司行政職程二等和一等文員的個案中,由於督職與試頭客委員會主席,於被委任該職位後不久(自九五年十月二日起),即因假期關係出缺,直至九五年十一月十三日才回來,致使招募和甄遲的程序延誤個半月之久;
- b) 最後,在九五年十二月十四日,即競考人申訴期屆滿(九五年十二月十八日)之前, 考試預審委員會方決定公佈正式的名單;
- c) 所以,為了防止再次出现同樣違章事件,本人建議 關下向澳門保安部隊事務司下達 指令,盡力在以後的招募和甄遲人員考試中避免委任不能出席會議的人士去擔任考 試甄審委員會成員,又或者,當上巡情形無可避免時,採用 (澳門公共行政工作人 員通則) 中第五十四條的代任或候補機制;
- d) 同時,亦向各部門指示,在公間招聘考試的行政程序上,必須遵守〈澳門公共行政工作人員通則〉所定期限,以防止形式上不完善(有瑕疵)的地方;
- e) 最後,對於〈澳門公共行政工作人員通則〉第五十九條的上訴期限,應演譯為臨時 名單公佈和正式名單公佈後的各十天;

基於此、根據九月十日第 11/90/M 號法律第四條 p 項,謹勸喻 關下採取上這結 論第 c) 、 d) 和 e) 項的建筑,折為接納。

一九九六年九月三十日於反貪污勞反行政違法性高級專員公婆

卷宗第 40/96 號

運輸暨工務政務司先生釣鑒:

本署主動立案,調查一問在房屋發展合同下與建的大廈單位(以下暫務經濟房屋)批給與 XXX 先生的程序,是否有不合规定的地方。立案原因是因為在一宗正在調查的個案中,發 現有人向澳門房屋司作假聲明,以獲取上巡額型房屋的購買權。

經立索調查後,制定了其複印本載於附件上的意見書,並得出本人認同的結論如下:

- a) 為了確定有意購買經濟房屋的家園資料,房屋司對接字之住戶進行了的登記。期間,一戶家庭的代表作了虛假聲明,聲稱居於上述「非正式接字」內;
- b) 憑藉這些假聲明,該名人士簽署了承諾購買人登記表,而房屋司也確認和批准了承批發展公司簽署有關經濟房屋單位的承諾合同;
- c)在九三年十二月四日第 13/93/M 號法令第二十七條六數及九五年七月二十六日第 26/95/M 號法令第八條第一數 f 項所載的虛假聲明的懲罰措施中,並未載明上述的情況,而只是在第四條第五、六、七款中提及到有關的要件,和指出《收楼日》、《簽買賣契約日》等事項;
- d)以虚假或不實的聲明,或其他詐騙手段,以達到符合經濟房屋單位購買者所需之條件, 根據第13/93/M號法令第二十條,是應該受到有關處罰的;
- e)而且,在歸責購買人的虛假聲明或其他達章情況中,科處懲罰的效力不應只限於交匙或簽署永久合同日之前。倘若住宅在正式出售以後才發現上邀情況,同樣也是應該進行懲 處的;
- f) 基於房屋發展合同所涉及的公眾利益及行政性質,購買人因假祭明而獲批准簽署的經濟房屋購買合同被視為絕對無效,這做法既正確又合理;
- g)不過,这些或其他能夠確保經濟房屋購買上具透明度的措施,還是應該透過修改第 13/93/MI 號法令第二十七條來進行,故建議:
- h) 房屋司是根據私人(預約買受人)居住於非正式樓字內的事實,批准承批發展公司(預约出售人)和私人(預約買受人)簽立承諾合同的;
- 国此,當事實的要件出現錯誤時,該買賣行為是可以被廢止的,故有關的承諾合同應該 廢止或取消;

基於以上的分析,並根據一九九○年九月十日第11/90/M 競法律第四條 m 及 o 項規定,本 人勘喻 關下採取上遊結論 d)及 g)項建議的行政措施,新為接納。

一九九六年四月二十四日於反貪污監反行政違法性高級專員公署

一九九五年正月二十九日封京。」 11. 最低限度,以受益人的角度乘者是沒有作完全的转撑。

表宗第 167/96 號

澳門治安擊寒廳廳長先生的祭

XXX, 已婚,出生於韓國,中國籍,持有中華人民共和國駐大坂大使館簽簽之第 XXX 競護照。他向本公署投訴,對治安警察廳於一九九六年七月十六日就他在澳門定居之申請所作之行政決定通知,提出異議。

據他指出,該通知沒有進照 (行政程序法典) 第六十七條規定迫行,而且「……批示之轉錄部分的可信性,也令人質疑」。

本公署據此立案調查,並制訂其複印本載於附件上之意見書,得出本人同意之結論如下:

- A) 行政行為之通知領包括《行政程序法典》第六十七條所指之內容,即包含:1) 行政 行為之全文;2) 行政程序之認別資料,包括指出該行為的行為人及作出行為之日 期;3) 有權限接受該行為之申訴機關,以及提出申訴之期限;4) 指出該行為是否 可提起司法上訴;
- B) 執乏任何上遊要素者,都會引致通知不當,甚至使到對利害關係人之通知不能充分 發揮效果;
- C)治安警察廳移民局向投訴人XXX 發出、關於不批准其在澳門定居申請之決定之通知中,並沒有A項申所指的3)及4)部分的內容;
- D) 由於該欠缺部分沒有被補充通知,故申訴期限不能被視為已開始,也就不能說有關的上訴期已過去和失效;
- E) 因此,治安警察廳之指揮部得採取措施,重新通知投訴人,並將《行政程序法典》 第六十七條所規定之內容知會利害關係人 XXX;
- F) 希前澳門保安部隊事務司指示前關權限之公務員及保安部隊人員,使之嚴格遵照(行 政程序法典) 第六十七條關於行政行為之通知行為的指示去知會利害關係人。

综上所述,按照九月十日第 11/90/M 競法律第四條 m 項, 護勤喻 關下採取上述 E 項結論 所建議之行政措施, 祈為接納。

一九九六年九月十八日於反會污勞反行政違法性高級專員公署。

基宗第 9/96 號

澳門經濟司司長先生釣餐:

XXX,已指,工業家, XXX 東主,地址 XXX,於九五年十二月十一日來函本公署,事 線收到一份編號為 533/95 的通知命令,當中存有以下遺漏和不合规定情況: a) 欠缺叛通 知行政行為全文; b) 沒有指出有權限客議上訴的機關名稱; c) 並來指出該行為是否可以 向上級申訴; d) 並來正確指出投訴人及其店鋪的名稱。投訴人認為通知絕對無效,故請 求本署官告其絕對無效。

本署經立案研究後,並製作了複印本数於副件中第二十二項起逐後各頁的工作報告,得出 以下獲本人認同的結論:

- a) 根據《行政程序法典》第六十七條,行政行為的通知應包含以下資料:
 - 1) 有關行為的全文敘述;
 - 2) 指出有關行政程序的資料,包括姓名和日期等;
 - 3) 有權限審議上訴的機關及審議上訴的期限;
 - 4) 指出行為是否可作出上訴。
- b) 行政行為全文的通知,須完全轉載於通知公函內又或者公函是和有關行政行為文件副本 一同送達(公函中寫明確指示有副本附件),方具有效力;
- c) 在一些僅作「同意」性質的批准行政行為中,如果有關行政行為是以先前的報告、意見 書及建議書的話,通知責任只會在這些文件與通知一同送達時,方視作完成;
- d) 有關經濟司長於九五年十一月三十日發出了懲罰批示並以第533/95 競通知命令知會投訴人,由於沒載有行政行為的全文,即其所根據的報告、意見書和建議書,而且沒有指出行政上訴爲必要的行政上訴,也沒有列出有權限審議上訴的機關,所以通知就有不足之嫌;
- e) 因此,建議再次進行通知,向投訴人寄出九五年十一月三十日懲罰批示所根據的報告,意見書和建議書;
- f)除此之外,為了維護市民受法律保障的權益,確保公共行政的效率和行政透明度,亦勘 喻關下向有關機關的公務員和工作人員下達指令,使通知的命令或公函轉載通知的行 政行為文件全文,又或者附上一切行政行為所根據的報告、意見書和建議。

基於上述理由,根據九○年九月十日第 11/90/M 號法律第三條第一款 c 項及第 四條 l 及 m 項的規定, 謹勸論 関下採納 e)項中的建議, 重新發出通知, 及按照結論 f 項 發出有關指示, 折為接納。

一九九六年二月十四日於反貪污腎反行政違法性高級專員公署

*

泰宗第 82/96 號

澳門財政司司長先生釣鑒:

一九九六年四月二十九日位於澳門 XXX 之 XXX 廠向反貪污整反行政違法性高級專員公署 投訴, 反對所得補充稅之可課稅收益檢討委員會之議與, 該議與維持稅收當局之前規定的 澳門幣 662,600.00 元, 作為投訴人一九九二年票務之可課稅收益。投訴人懷疑這個議決無 報, 上該議准之调如雲, 有不足之權。

經立常並制定数於附件之意見當,得出本人所認同之結論如下:

- a) 所得補充稅"A"檢討委員會在一九九六年一月十三日容議了第 XXX 號納稅人就一九九 二年業務之評定所提出之申訴,但並不存在投訴人所指之毛病(取疵),亦不願得存在 使以上所指行為變得完全無效之問題;
- b) 按照 (所得補充稅規章) 第八十條第二款規定, 該行為可作繼續性司法上訴;
- c) 稅務當局曾兩度通知投訴人該委員會有關之行為。然而,在第一次通知時漏了指出訴訟 之途徑;第二次才通知投訴人該行為是可追行上級申訴的;
- d) 行政行為之通知應載有《行政程序法典》第六十七條之要件,該條文規定如下: 1. 行政行為文件之整體內容; 2. 行為程序之認則資料,包括日期及行政行為之負責機關; 3. 有權限審議該行為之訴訟機關及有關之期限; 4. 指示對有關行為可否迫行司法上訴;
- e) 就通知書之内容方面,行政當局的疏忽或錯誤使通知書出現違法性,導致其未能達到通 知的效果;
- f) 因此,所得補充稅"A"檢討委員會在一九九六年一月十三日之行為,並未按正規方式發 出通知,故未能有效反對利害關係人(即本卷葉之投訴人 XXX 瘕);
- g) 故此,稅務當局應採取措施,向納稅/投訴人再發出通知,讓其知悉有關的行政行為可作 撤銷性司法上訴;
- h)此外,不容忽视的是,稅務局應下这指令,使其公務員及工作人員以後進行對利害關係 人有關的行政行為的通知行為中,根據《行政程序法典》第六十七條上之指示。

综合上遂分析,並按照九月十日第 11/90/M 號法律第四條 m 項規定,本人謹勸 琦 関下採取上遂各項所建議之行政措施,新島接納。

一九九六年七月四日於反貪污暨反行政違法性高級專員公署

卷宗第 76/96 號

财政司司長先生釣鑒:

XXX 先生,納稅人編號第 XXX 發,居住於澳門 XXX, 向反貪污豎反行政違法性高級專 員公署投訴,指一九九四年徵收所得補充稅程序出現不規則情況,導致他本人被要求交付 不屬於他個人負責任所引起之過期利息。

本公署據此立案調查,並發出其複印本載於附件上之意見書,得出獲本人同意之結論如下:

- a) 按照九月九日第21/78/MI 號法律(所得補充稅規章)第五十七條及第五十八條規定, 所得補充稅每年分兩期繳交,分別於九月及十一月到期。而行政當局得於八月二十 五日前寄給納稅人 M/7 款自願繳稅通知書;
- b) 寄出 M/7 自顧繳稅通知書予納稅人之後,納稅程序便進入稅收的階段,換言之,就 是在法定期限內自顧繳稅之階段。在這個階段中,毋須收取過期利息或其他罰款;
- c) 按照現時稅務法律,並不需要有兩次繳納所得補充稅之通知,法律僅規定發出一次 通知,去通知納稅人於有關期限內繳付每期稅款;
- d) 繳稅通知雖然是強制性的程序,但其目的僅在於提醒納稅人需要在法律預先規定之 期限內履行稅捐義務,故此,沒有發出通知或發出通知時有不規則情況出現,不代 表納稅人毋須繳付有關稅項;
- e) 若果不在虛擬繳稅期內繳付稅款,程序就會追入追同繳付過期利息的階段。法律給 與六十天的寬限期以清繳稅款,但須附加所欠稅債百分之三之過期利息。該六十天 之屆滿期前五天內,行政當局得寄給納稅人第二張連同上遙應繳款項金額之惟稅通 知;
- f) 由於服務電腦化之緣故,財政司停用 M/7 自顯繳稅通知書,而改用 M/6 徵稅憑單。 但 M/6 卻沒有法律規定之功能,而僅能用作付款通知而矣;
- g) 通常會有兩張 M/6 款徵稅憑單發出,一張於八月二十五日之前寄給納稅人,適知繳付第一期之稅款,另一張由財稅處收執。繳交第一期稅款時,須進交 M/6 徵稅憑單,恐單之 A 文件會發選給納稅人,作為已繳稅之證明,第二期稅項之繳付方式,是將已繳第一期稅款時發選納稅人之付款通知單之 A 文件呈示給財稅處,繳交這期稅項時,納稅人會收到另一張存於財稅處之 M/6 徵稅憑單 A 文件;
- h) 按照 (所得補充稅規章) 第九十條二款規定,通知單式樣之更新或代替,是由財政 司司長建議經塘替批示迫行的;
- i)不過,是次來格的更换(由 M/7 自顯墩稅通知書更换為 M/6 徵稅憑單),卻未經有權限實體之任何法律行為進行,這種行為只不過純粹是財政司單方面施行的徵法,沒有更换 M/7 自顯墩稅通知書的批准行為,势必導致通知書之新模式在履行法律规定之功能時,失去法律上的效力;

- j)除此之外,被使用之付款通知(M/6徵稅憑單)之內容,與法律規定的(M/7模式通知書)不盡相同,M/6跟M/7不同,因為它只是為通知一期稅款之繳付數量及日期而發出,單從其內容看,任何一個普通或正常的納稅人都食認為必有另一個關於第二期稅款之通知寄出;
- k) 為確保納稅人能夠完全知道繳付第二期稅款之交款日期,政府稅務當局再寄出 M/6 徵稅憑單給納稅人,這樣可以避免納稅人在收到第一期繳稅通知時,誤會會有另一個關於繳納第二期稅項之通知寄給他;
- 1) 財政司亦須要即時整理報稅表格式樣之情況,由有權限實體通過以 M/6 代替 M/7;
- m) 由於法定徵稅程序與現時在所進遞之行政實際做法存有分歧,為保證行政工作之透 明度與確保納稅人利益,必須要把法定程序配合實際做法,因此,應該將 (所得補 充稅規章) 第五十六、五十七及五十入條作出修訂;
- n) 鑑於沒有把法定之通知表格寄送予納稅人,也沒有通知表格更換之批准,納稅期限 並未被视為正式開始,故此,沒有在法定期限內清繳第二期稅款之責任便不能歸咎 納稅人,因此在履行納稅責任上,就沒有出现過期的情況;
- o) 基於沒有出現城付過期利息期限的情況,不宜執行《所得補充稅規章》之第五十九 條,換言之,不需要繳付稅款的三屋過期利息,所以,納稅人以該名義所繳付之款 項應予退回。

综上所述,按照九月十日第 11/90/M 號法律第四條 m 项, 謹勸喻 關下接納採取上巡總結之 k) , I)及 o)项所指之行政措施。

一九九六年八月二十二日於反貪污豎反行政違法性高級專員公署

基宗第 106/96 號

澳門財政司司長先生釣鑒:

本公署收到一份投訴,指財政司非法將其所屬楼宇出售與已決定解除公職聯繫或決定加入 葡萄牙共和國公職人員編制之公務員。

經立黨調查後,透過投得之資料顯示,在澳門公共部門人員申請確認加入葡萄牙共和國公 職人員編制、以退休金轉往葡國之退休方式或透過支取金投補償而解除公職聯繫等之最終 限期(一九九五年五月二十二日)之後,財政司已將其所屬之屋字單位轉讓給至少五位申請 納稿以及十七位申請解除公職之公務員。

結果,本公署制訂了複印本载於附件之意見書,得出本人所認同之結論如下:

- a) 在給予公務員作選擇申請納縮程序項目的最終限期(一九九五年五月二十二日)之 後,便將政府屋字轉讓予已選擇解除公職或納錦之公務員;
- b) 按照八月十一日第 4/83/MI 號法律第十二條規定,購買政府屋字之公務員,必須以其 所申購之單位作為長期居所,不得少於五年,否則可撥銷其買賣合約;
- c) 長期居所保指任何人習慣居住之安定及長期性居所,換言之,就是那些由其居者安 頓、組織家庭及生活,以及建立家庭經濟的具有穩定及持續性質的住所;
- d) 已申請加入葡萄公共部門編制人員,已將家園轉送或即將轉送到葡萄,在那裡建立 其家庭及社交生活,是不能把已向政府購得或將購得之房屋單位作為長期居所的;
- e) 為免有人隱瞞法律事實,譬如遊避使用政府房屋五年之行為責任,財政司應該在批准出售楼宇或簽署有關契约之前,查清申購公務員是否將加入葡國公務員編制,以及其加入編制之行為是否牽連到其家園之數遷等問題,若果屬實,財政司不應該批准有關楼宇之出售,又至安拒絕訂立有關合約;
- f) 對於已選擇透過經濟補價解除澳門公職聯繫之公務員,可引用七月十一日第 4/83/M 競法律第十八條規定。按照該條例,申購房屋之公務員會失去買樓之貸款優惠,而 且其他之政府貸款亦即時到期。若果解除公職聯繫後,申購房屋之公務員將其家園 送往本地區以外之地方,公務員本身便不能在其所購得之房屋長期居住,在此情況 下亦應撤銷有間之会約;
- g)由於已經知道哪些公務員會加入葡國公職人員編制或解除與澳門公共行政當局之聯繫,財政司對未處理之房屋轉讓卷宗或將來之房屋轉讓卷宗,應該採取措施,務使在優惠貸款制度下之房屋,或預知申請人家園成員會搬往本地區以外之地方的購買申請不再批准;
- h) 將房屋轉讓給已經選擇納入葡國編制或解除與澳門行政當局聯繫之離職公務員,而 公務員離職日期又在「不得轉讓責任和自住責任」期限之前時,財政司應該檢查申 購房屋之公務員是否會繼續長期居住在購入之房屋,否則,要求將買賣合約撤銷, 歸選該公務員一半已付之款項;
- i)如果完成履行「不得將房屋轉讓責任」之前,公務員停止於本地區服務(包括已經停止了服務或即將停止服務的),那麼,對他們已經購得的政府房屋,財政司應該取消他們的合约,以出售價重新購回該房屋。

站勿論如何,本公署不反對選擇修改法律的辦法,對此類情況作出规範,用較好的規 範形式取得公平的調解,以防止任何不當的具體解決辦法。

基於此,根據九月十日第11/90/M 競法律第三條第一款c項及第三款e項及1項, 控勘喻 關下採取上巡詢講播線,新島接納。 卷宗第 8/96 號

澳門財政司司長先生釣鑒:

XXX (立稅人編號第 XXX 號,職業處所於 XXX),向本署投訴,指欠交九三及九四年 收入聲明的罰款程序中,有違法的地方。由於他的商號已關閉,在該投期間也沒有迫行任 何活動,於是就沒有答辩的機會,更沒有所得補充稅支付的通知,所以,對他來說,有關 程序不大公平。

經立案調查以後,本公署制訂了複印本載於附件的意見書,結論如下:

- a)根據《所得補充稅規章》第六十四及六十九條的規定,欠交入息聲明書者可被處以 一百至一萬元之罰款;
- b) 第六十九條第二款規定,稅捐廳廳長可根據欠稅的情況、建例者的過失及其他建法 的情節,決定罰數的金額;
- c) 有關懲罰和其他特别的程序補充適用〈行政程序法典〉第五條第五款。因此, 場立 輕微違反筆錄立卷後,即向投訴人處以罰款之前,基於參與及控辯原則,投訴人是 應該按照〈行政程序法典〉第八十九條的規定獲通知答辩的;
- d) 《行政程序法典》第八條和第八十九條中的參與原則,也是憲法所載的辯護權利, 可引伸到任何處罰的行政程序中(參見葡萄牙共和國憲法第二百六十七條第四數);
- e) 為確保令利害關係人參與制定行政決定或決議,任何程序的制定都必須要得到有關人士參與,亦即在決定之前點取利害關係人就有關事情的意見。沒有如會利害關係人就有關事情發出意見的決定,不發生效力;
- f) 惩罰性卷宗在性質上較為複雜,因為當中既有行政當局主動守法的一面,但亦涉及 到要確保市民的對選權利的一面。不過,無論法律有沒有明確指示,这些卷宗均需 遵守「未經驗料前不能判刑」的原則;
- g) 以違法者過失程度量度罰款,是必須而且有責任先考慮所有與違法行為有關的事實情節。所以聽取違法者意見,就是有權限公共行政人員作出決定前必先進行的環節;
- h) 所以,稅捐廳廳長在自由載量罰款,並採取一千三百元的金額罰款時,明顯地違反 了〈行政程序法典〉第三款所載程序合法性的原则。根據該項條例的規定,公共行 政當局機關的活動,應保持在所授予的權力界限內,按照授權的整體目的遵守有關 法例和法律;
- i)因此,為了回覆合法性和維護受法律保障的權利,對這項存有違法的批示,就必需 進行廢止,並根據《行政程序法典》第八條和第八十九條的規定向投訴人簽選罰款 和重新進行這輕徵違反個常的整個程序,根據《行政程序法典》第六十七條的規定, 把新決定通知投訴人;
- j) 至於收款通知的問題,《所得補充稅規章》第五十七條第一款規定「補充稅可以分為二項相同的數項於九月和十一月繳付」而第五十八條第一款則規定「收稅人應於八月二十五日前向的稅人勞出 M7 自顧空稅的過知。;
- k) 由於財政司沒有(絕對)權限去決定以 M/6 徵稅憑單取代 M/7 表格,所以在交稅過 知沒有以法定表格發出的情況下,是不會構成法定的延誤情況的,也不須附加收取 欠稅3%的過期利息;
- 所以,由於 M/6 表格不具有有關效力,投訴人並沒有根據法律規定獲通知繳付補充稅;
- m)由於根據(所得補充稅規則)第五十八條第一款的規定,交稅通知是一項法定程序, 所以沒有遵守這項程序,就不可以開始計算過期利息的期限。因此,為了回復程序 的合法性,應向投訴人歸還三厘的欠稅過期利息。

基於此,根據九○年九月十日第11/90/M 號法律第三條與第四款m及p項規定, 謹勸喻 關下採納上逃結論 i 和m項所建議之措施,新為接納。

一九九六年十一月二十日於反貪污豎反行政違法性高級專員公署

卷宗第 226/96 號

澳門財政司司長先生釣鑒:

以普通定期委任方式受聘於澳門港務廳任職之前图海軍軍官 XXX ,向反貪公署投訴,聲 稱財政司公共會計廳主任於一九九六年八月二十四日批示,拒絕接納他就妻子交通費由本 地區政府支付的申請,理由是該批示是以被廢止的規例為依據,故不合法。

经立案調查後,制訂了附件上之意見書,意見書中得出之結論如下:

- a) 海軍軍官 XXX ,以普通定期委任方式受聘於澳門港務廳,一九九六年間曾經為其本人、配偶及兩位子女所組成之家圉向本地區政府申請給予支付交通費之福利 ;
- b) 財政司公共會計廳主任透過一九九六年八月二十四日之批示,拒絕對其配偶之申 請,原因是其配偶收取高於澳門總督十一月十二日及六月十九日之第 235/85 號及第 120/85 號批示所定之薪酬;
- c) 然而, 經於〈澳門公共行政工作人員通則〉已明確廢止三月二十日第 26/85/M 競及 八月十一日第 86/84/M 競法令, 相信十一月十二日第 235/85 競批示及六月十九日第 120/85 號批示也經已被點示廢止;

- d) 现新适方面之军人粤屬法例摄要如下: 經第 405/83 號法令(十一月十八日) 和第 431/79 號法令(十月二十七日) 修改之第 345/77 號法令(八月二十日);海军總參謀長一九八〇年十月二十三日第 351/80 號規範性批示;經八五年八月二十三日前國總參謀長批示修改的八〇年十一月二十四日前國總參謀長批示,該批示經二月二十七日澳門總督第 12/81 號批示著令通用於澳門任職的軍人;前國總參謀長八二年五月七日第 84/82 號批示;十月十九日第 119/G/M/89 號批示;九月十七日第 56/90/M 號法令和四月二十二日第 21/96/M 發法令;
- e) 上指第345/77號法令第八條列出了兩類以普通定期委任方式在澳門任職之軍人: a) 因親人之緣故在澳門定居之軍人; b)其餘的軍人。前者粹為與澳門其他公職人員 看齊,特別假期之交通費由本地區支付,所以在廣義之概念上,屬澳門公務員及行 政當局之人員;
- f) 既然如此,在澳門定居之軍人獲支付特別假期交通費之權利係受《澳門公共行政工作人員通則》管制;沒有在澳門定居之軍人有關交通費之權利,則載於葡萄海軍總參謀長發出並經入五年八月二十三日批示修改之八○年十一月二十四日批示,並延仲惠及配偶;
- g) 由於上述第235/85 號及第120/85 號兩個批示被默示廢止,所以交通權利惠及配偶情 況不再受到限制,例知〈澳門公共行政工作人員通則〉第八條關於夫婦年薪收入之 限劃;
- h)故此,自從一九九四年以普通定期委任方式來澳門港務島任職之海軍軍官XXX,就 有權根據葡國海軍總參謀長發出並經入五年八月二十三日批示修改之入○年十一月 二十四日批示之規定,得到本地區支付特別假期之交通費,並延伸惠及配偶;
- i) 由於這個緣故,財政司公共會計廳廳長根據十月十二日及六月十九日之第235/85 號和120/85 號批示規定九六年八月二十四日所作出的批示無效,因為不符合由葡國海軍總參謀長發出並經八五年八月二十三日批示修改之八○年十一月二十四日批示第十七條之規定,因此,應該廢止上遮廳長之批示,並歸還申請人妻子應得的交通費用;
- j)最後,為兒此等規範對軍事化人員造成疑問,應該對適用經入五年入月二十三日批示修改之九○年十一月二十四日批示(此兩個批示均由葡國海軍總參謀長發出)的事實,作出規範性關述,上述兩個關於歸本地區交付交通費之批示係由澳門總督二月二十日第12/81號之批示著令行使,但這批示沒有在政府公報刊登。

基於此,根據九月十日第 11/90/M 號法律第三條及第四條 m 項, 萬恢復投訴人權利之合法性及保障,謹勸喻 關下採納上遊結論 i 項所指之行政措施,祈离接納。

一九九六年十二月十八日於反貪污監反行政違法性高級專員公署

泰宗第 17/95 發

澳門財政司司長先生釣鑒:

XXX 馬路 XXX 大廈的某些單位的業主向本公署投訴,指財政司擬定的停車位用户名單, 有不公平及不合理之處,因為名單除了把某些停車位留給一些公務員外,更剩奪了他們使 用有關停車位的權利。

經立黨調查後,公署制定了其複印本載於附件上之意見書,並得出以下的結論:

- a) 本地區政府是 XXX 馬路 XXX 大廈一百零入個單位之業主,不過至現時為止政府已 根據六月十一日第 4/83/NI 號法律之政府接字轉讓制度,將其中六十三個單位售與其 承租人;
- b) 根據該大廈分層物業權之組成文件,大廈內之五十六個停車位是共用地方,但小業 主使用這些停車位之方式,則沒有具體指出;
- c) 透過一九八五年三月,經濟暨財政政務司批示決定將二十八個停車位交由小黨主管 理,剩餘的二十八個則由財政司管理;
- d)由一九九五年八月開始,財政司對大廈住所之承租人的泊車位分配時,採用了以最 長年資給接的派接方式,但保留了一定數量的停車位給有責任保證有位泊車之其他 之公務員使用;
- e) 小業主會員大會首次在一九九六年七月二十九日舉行會議,會上選出 XXX 大廈之管理人員,大廈管理權於是不再屬於財政司了;
- f)然而,財政司在選舉後,仍繼續維持對大廈之管理提供服務合約工作,並繼續負責 收取所有小業主的管理費用;
- g) 經選出新管理人員後,財政司不但不擁有上述合约一方的正當身份,亦再不是有權 管理停車位的部門;
- h) 根據九月九日第 25/96/M 號法律第四十五條規定,「停車位之管理」應載於大廈小案主規章內,而且必須在明年一月二十九日之前被通過;
- i) 由於大廈公用地方有管理權的變更,財政司應該終止關於 XXX 大廈之管理服務合约,並將合約之事宜移交給九六年七月二十九日會議上選出之管理人員負責;
- j) 該大廈車位和公用地方的管理,都應交與上述管理人員負責;
- k)由於財政司較清楚認識大廈居住實況,因此,建議財政司以該大廈之大部分小業主的身份,積極與現任管理人合作,制定大廈之小業主規章,並於規章内載入大廈停車場之使用辦法。

基於此,根據九月十日第 11/90/M 號法律第四條 p 项, 謹勘喻 關下採取上遊結論 i) , j) 及 k) 項所建議之行政措施, 祈為接納。

一九九六年十二月十八日於反會污腎反行政違法性高級真員公署

泰宗第 167/96 號

澳門保安部隊事務司司長先生釣鑒

XXX, 已婚, 出生於韓國, 中國籍, 持有中華人民共和國駐大板大使館簽發之第 XXX 競 護照。他向本公署投訴, 對治安警察廳於一九九六年七月十六日就他在澳門定居之申請所 作之行政決定通知, 提出異議。

本公署據此立案調查,並制訂其複印本數於附件上之意見書,得出本人同意之結論如下:

- A) 行政行為之通知領包括《行政程序法典》第六十七條所指之內容,即包含:1) 行政 行為之全文;2) 行政程序之認別資料,包括指出該行為的行為人及作出行為之日 期;3) 有權限接受該行為之申訴之機關,以及提出申訴之期限;4) 指出該行為是 否可提起司法上訴;
- B) 缺乏任何上述要素者,都會引致通知不當,甚至使到對利害關係人之通知不能充分 發程效果;
- C)治安警察廳移民局向投訴人XXX發出、關於不批准其在澳門定居申請之決定之通知中,並沒有A項中所指的3)及4)部分的內容;
- D) 由於該欠缺部分沒有被補充通知,故中訴期限不能被視為已開始,也就不能說有關 的上訴期已過去和失效;
- E) 因此,治安警察廳之指揮部得採取措施,重新通知投訴人,並將《行政程序法典》 第六十七條所規定之內容知會利害關係人 XXX;
- F) 希祈澳門保安部隊事務司指示有關權限之公務員及保安部隊人員,使之嚴格遵照(行 政程序法典) 第六十七條關於行政行為之通知行為的指示去知會利害關係人。

综上所述,按照九月十日第11/90/M 號法律第四條 p項,谨勸喻 開下採取上述F項結論 所建議之行政措施,祈寫接納。

一九九六年九月十八日於反貪污暨反行政違法性高級專員公署

卷宗第 58/95 號

澳門司法事務司司長先生釣鑑:

XXX 向本署投訴,事緣 XXX , XXX , XXX 和 XXX 選士同時於己仔街生中心和路環監 發作有部分抵顧的工作時間的岗位上任職。而且,在寫更工作時獲得優惠對待。 XXX 認 寫這些行爲具有違章或違法之嫌。

本署選立案進行調查,並制定載於附件上的意見書,得出了以下的結論:

- a) XXX , XXX , XXX 和 XXX 為衛生司編制內的護士人員,是根據(澳門公共行政工作人員通則)第十七條的規定在飞行衛生中心以輸班當值制度提供服務,所以其公職是受到專職服務原則所規約的;
- b) 然而,這些護士同時也於八四年十二月十五日於第122/84/MI 號法令所規定的財產勞 務取得制度之下,受聘於司法事務司而向路環監獄提供護士服務;
- c) 由於該聘用合同是未經衛生司預先批准,因此,根據〈澳門公共行政工作人員通則〉, 第十七條的規定該兼職屬違法行為;
- d) 經比較一九九四年六月至九五年六月期間飞仔衛生中心和路環監獄的輪值服務編排後,也發現 XXX 和 XXX 兩位護士的輪值工作編排均有<u>郵分抵觸</u>的地方;
- e) 要對該違法情況作出發補,司法事務司應當中止或暫停上返護士於路環監獄的服務 合同,以便或直至獲取兼任兩項工作的批准為止;
- f) 當她們請求〈澳門公共行政工作人員通則〉第十七條第三款規定的批准時,衛生司 應先具體考慮和審議她們工作職務的具體情況,例如看她們的工作時間是否有全部 或部分的與召仔衛生中心服務時間相抵虧等問題。

基於此,根據九月十日第 11/90/M 號法律第四條 p 項,本人勘喻 關下採取上巡結論 e) 項建議之的做法,祈爲接納。

一九九六年十月十一日於反貪污壁反行政違法性高級專員公署。

卷宗第 10/96 號

澳門司法事務司司長先生釣鑒

司法事務司職員 XXX 向本署投訴,指他曾經於路環監獄教授一項電腦課程,但所收到的 報酬卻是〈澳門公共行政工作人員通則〉中給培訓員的酬金,但實際上應該是培訓導師的 酬金。 经立案調查後,擬成附件中複印本中的意見書,得出了獲本人認同的結論如下:

- b) 培训工作交由一名監獄的職員以養職的方式負責,但先前卻未有定出培训活動的性質和培訓人員所應得的報酬;
- c) 因為這方面的缺失,培訓等師和司法事務司之間就出現了紛爭,培訓導師想根據《澳門公共行政工作人員通則》第二百二十二條的規定,得到作為培訓導師的報酬,而 非培訓員或指導員的報酬;
- d)然而〈澳門公共行政工作人員通則〉第二百二十二條所規定的職業薪酬的給予對象 只是爲公務人員或公共行政服務工作人員而開設的課程、指導或再培訓班的培訓等 師;
- e) 由公職人員以兼職性質向囚犯追行培訓活動的報酬,並沒有細則規定;倘若把 〈澳門公共行政工作人員通則〉第二百二十二條的規定引伸適用於這種情況,是建議或較高合適的做法。基於報酬頒有法可依這原則,亦建議製定一項相關的規定;
- f) 為了防止對有關囚犯培訓活動報酬金額引起爭議和存有疑問,建議向路環監獄發出 指示,以便日後組織培訓活動時,預先製作一項計劃,定出培訓活動的性質及其進 行的細則,譬如說,究竟培訓是一個課程,抑或只是學習指導,敬授事項的大綱, 課程所包括的囚犯,培訓導師、報酬,以及其他預計支出的金額等等。然後,把計 劃交由有權限實體審核,批准有關的費用的支出。

基於此,根據九月十日第 11/90/M 號法律第四條 o 項,謹勸喻 關下接納上述 e 項結論建議之行政措施,新爲接納。

一九九六年十一月二十日於反貪污豎反行政違法性高級專員公署。

泰宗第 60/92 號

澳門土地工務運輸司司長先生釣鑑:

XXX 街住户 XXX , XXX 和 XXX , 向本公署投訴居住大廈地下及地庫的一問名為 XXX 的餐题的發牌開業程序,可能存有違法或違章情況,因為餐廳內裝設了一通風管道和一煙通,把油煙及異味氣體,直接通往該大廈各住宅的窗户,造成噪音,發出熱氣,且積累了能引致住宅火災危險的油漬。

經立案調查後,制定了複印本載於附件上的意見書,並得出了獲本人認同的結論如下:

- a) 土地工務運輸司,於九一年六月二十四日批示准許 XXX 街 XXX 競樓宇的地下及地 庫進行更改原設計的裝修工程,以作為開設「 XXX 」食店之用,而旅遊司亦透過 九二年一月二十四日批示准與上述店舖開業經營;
- b) 兩項准照的發給,都必須遵守八五年四月十三日第30/85/M 競法令〈酒店或同類行業活動〉第一百一十七條第五款的規定。也就是說,廚房的消除異味和抽氣系統,得有效地運作,不使顧客或其他人士受到影響;
- c) 在向旅遊司申請開業稽查及向土地工務運輸司申請裝修工程檢收之前,即在批准開業和發出使用准照之前, XXX 餐廳東主已開始營業,由於所發出的氣味、油煙和噪音,均数人難以忍受,致使無數附近住戶都作出了投訴;
- d) 此事明顯關犯了《酒店及同類行業規章》第二百一十條及《都市建築總規章》第六十八條的規定。然而,旅遊司及土地工務運輸司,均未有採取任何行動。對有關人士作出處分措施,例如勒令立即關閉食店,遷走有關物品,和罰取食店不當使用和對外營業期間的每日罰金;
- e) 不過,旅遊司在遊賞住户所投訴之事實後,也曾著令有關食店東主於兩星期內,解 決抽油煙系統引起不便的問題;
- f) 為了解決這問題,餐廳東主在未事先經土地工務運輸司的許可的情況下,在所在之大廈後面過天處裝設一通風管道和新煙通,不再使用大廈的煙通。然後,向旅遊司申請檢查煙通的使用情況,並向土地工務運輸司申請確認其為合法裝置;
- g) 旅遊司於九二年四月八日,根據《酒店及同類行業規章》第一百九十五至二百條的 規定,對該食店迫行關業前的檢查,經委員會的驗查後,發現除了在大廈後有兩條 管道之外,設施符合所呈交圖則規格,在这次驗查設施的說明部分,消防局代表指 出如下:「不適宜在大廈地庫開設這樣犯模的一所餐廳」,而土地工務運輸司也發 出意見,警告食店東主「在各冷藏櫃裝上隔音和隔熬設備,並裝上一台新型有清水 遊游功能的抽油煙系統機組」;
- h) 雖然住客繼續投訴,但食店東主仍然未就有關意見對抽油煙系統上所指出的不足和 缺欠部分加以矯正,使用准照亦一直沒有發出,而且確認煙通為合法裝置之程序也 沒有發批准,但旅遊司還是向「XXX」食店發出了有關准照和營業執照;
- i) 使煙通成合法裝置的申請,因申請人之緣故(即申請人未能證實為煙通所在土地的 持有人),自九四年八月五日開始,一直暫停處理;
- j)除此之外,各公共機關亦不斷收到該大廈住户的投訴,指該餐廳的煙通管道和廚房 抽油煙機仍將油煙、喚氣和熬氣直接排到住宅處,情况嚴重且達到難以忍受的程 度;

- k) 因此,為了保障該餐廳所在之大廈住戶和其他鄰里的衛生、環境、住宅和財產等各項權利,公署有責任向責司建議,採取以下措施:
 - 1) 行使 (酒店及同期行業活動規章) 第一百九十六條所賦予的權利,在「XXX」 餐廳營業時間內,對該餐廳追行嚴格和詳細的稽查。藉此查察餐廳的設施是否 血担重所定(益別書第一百一十七條第五款)相註。
 - 2)根據《酒店及同類行業活動規章》第二百二十五和二百二十六條的規定,通知 經營單位於指定的期限內,對餐廳內存在的問題(特別在抽油煙系統方面的問題)加以矯正,否則將暫時或永久地停止該餐廳之營業;
 - 3)不續發每年的經營准照,直至土地工務運輸司方面對煙通設施的有關裝修工程 賠收妥當進發出有關的使用准照為止。
- 1) 而且,為了防止再有批准的行政行為(或遺漏行為),一些基於其性質和目的對住戶 的權利會造成嚴重和難以忍受的侵犯的工程獲得批准,本署亦有責任向土地工務運 給副於該維取以下的措施:
 - 1) 根據行政程序法與第九十七條第二款 a 項,宣告「XXX」餐廳(工程卷宗編號 XXX)煙過成為合法裝置之申請的行政程序失效,理由是該餐廳因申請人本身之 超前,已營業整千兩年;
 - 2)根據〈都市建築總規章〉第五十二條第六款和第五十三條第三款的規定,著令即時遷拆未預先得到准照而架設的通風和煙通管道;
 - 3)根據〈都市建築總規章〉第四十七、四十八和四十九條的規定,著令對更改(裝修)工程追行實地稽查(工程卷宗編號 XXX),以證實所追行之更改工程,特別在消除異味和抽煙系統方面,是否與所核准的圖別相符和吻合;
 - 4)根據〈都市建築總規章〉第四十九條第三款,把上述稽查之筆錄鑑證複印本或 證明送交旅遊司,以併入核准餐廳經營卷宗內;
 - 5)根據〈都市建築總規章〉第四條第一款和〈酒店及同類行業規章〉第一百一十 七條第五款的規定,待餐廳能夠證實已具備有效消除異味和抽油煙系統,再不 會對該大廈住戶造成難以忍受的滋擾時,方給餐廳發出使用准照。

基於此,根據九月十日第 11/90/M 號法律第四條 p 項,謹勤喻 關下採取上越結論 L 項第一至五條所建議的措施,折為接納。

一九九六年五月二十三日於反貪污腎反行政違法性高級專員公署

卷宗第 190/96 號

澳門土地工務運輸司司長先生釣鑒:

經立黨調查,制訂了複印於附件之意見書,意見書有如下經本人所同意之結論:

- a) 當證實了建築工程在未有准照之情況下進行時,行政當局有責任決定是否需要將其 拆卸;
- b) 倘下令拆卸,應給予違例者一個期限,讓他自願為之;
- c) 若期滿而違例者未迫行拆卸,則土地工務運輸司有責任採取措施拆卸該非法工程, 費用由違例者支付,必要時可要求保安部隊協助;
- d) 一九九五年四月七日證實在澳門 XXX 街「 XXX 」大廈 4 接存有一個無准照之建築 物,遂下令拆卸。由於建例者未依期限拆毀非法工程,土地工務運輸司有責任執行 該拆卸,可是,有關工作至今來予執行;
- e) 故此,土地工務運輸司應該即時採取措施拆除該非法建築,必要時要求澳門保安部 隊協助並向違例者收取行動之費用。

基於此,根據九月十日第 11/90/M 號法律第四條 p 項,謹勸喻 関下採取上遊結論 e)項所提議之措施,折爲接納。

一九九六年十二月十八日於反貪污暨反行政違法性高級專員公署

卷宗第 191/95 號

澳門土地工務運輸司司長先生釣鑒:

位於 XXX 馬路「XXX」大廈之一班黨主向公署投訴,指土地工務暨運輸司,對其所住大 廈地下商鑄之非法工程責任表現無能。

经立案调查、制订了複印於附件之意見書、意見書有如下本人所同意之結論:

a)調查證明,正進行之建築物工程並沒领取冇關准照,故土地工務豎逕輸司冇責任對其 科以罰款,並決定是否需要拆卸此工程;

- b)倘若簡犯〈都市建築總規章〉第三條第二數及第三數規定之工程,得科以最高額的罰數;
- c) 罚款由承建商負責,倘若不知承建商是誰,繳交罰款之責任就落在工程之主人身上;
- d)在下令對整個或部份工程迫行拆卸的決定後,得給與違例者(工程的主人)一個期限以 自願力其迫行抵執:
- e)倘这例者期滿後仍未進行拆卸,土地工務暨運輸司得採取措施使拆卸工程工作得以落 管。今都費用由註例者支付,有黨壘時可要求保安部隊協助;
- f)一九九五年十二月十三日證實了正在 XXX 馬路「 XXX」大廈地下 U 商鋪施行之工程,並沒有申領有關准照,結果,一九九六年三月二十一日有關方面批示下令將其新設,由於逾期多日而違例者始終未依期追行拆卸,故土地工務暨運輸司就有責任迫行拆卸工作,可是拆卸工作迄今未被施行;
- g)因此,土地工務運輸司應該採取措施立即拆毀一九九六年三月二十一日批示所指之工 程,倘有當要時可要求保安部隊協助,全部行動之費用將由違例者交付。

基於此,根據九月十日第 11/90/M 號法律第四條 p 項,證奉勘 關下採取上述結 論 g)項所提議之措施,祈為接納。

一九九六年十二月十八日於反貪污豎反行政違法性高級專員公署

基字第 60/92 验

澳門旅遊司司長先生釣燈

XXX 住户 XXX , XXX 和 XXX ,向本公署投訴,其居住大廈地下及地庫的一問名為 XXX 的餐廳的發牌開業程序,可能存在建法或建章情況,因為餐廳內裝設了一通風管道和一煙通,把油煙及異味氣體,直接通往該大廈各住宅的窗户,造成噪音,發出熱氣,且積累了能引致住宅火災危險的油渍。

經立黨調查後,制定了複印本載於附件上的意見書,並得出獲本人認同的結論如下:

- b) 兩項准照的發給,都必須遵守八五年四月十三日第30/85/M 競法令《酒店或同類行業活動》第一一七條第五款的規定。也就是說,廚房的消除異味和抽氣系統,得有效地運作,不使顧客或其他人士受到影響;
- c) 在向旅遊司申請開業稽查及向和土地工務運輸司申請蒙修工程檢收之前,即在批准 開業和登出使用准照之前, XXX 餐廳憑東主已開始營業,由於所發出的氣味、油 煙和噪音,均數人難以忍受,致使無數附近住户都作出投訴;
- d) 此事明顯簡犯了《酒店及同顯行業规章》第二百一十條及《都市建築總規章》第六十八條的規定。然而,旅遊司及土地工務運輸司,均未有採取任何行動。對有關人士作出處分措施,例如勒令立即關閉食店,遷走有關物品,及罰取食店不當使用對外營業期間的每日罰金;
- e) 不過,旅遊司在證實住戶所投訴之事實後,也曾著令有關食店來主於兩星期內,解 決抽油煙系統引起不便的問題;
- f) 為了解決這問題,餐廳東主在未事先經土地工務運輸司的許可的情況下,在所在之 大廈後而通天處裝設一通風管道和新煙通。不再使用大廈的煙通,然後,向旅遊司 申請給香煙酒的使用情況,並向土地工務運輸司申請確認其為会法裝置;
- g) 旅遊司於九二年四月八日,根據「酒店及同類行業規章」第一百九十五至二百條的規定,對該食店進行開業前的檢查,經委員會的驗查後,發現除了在大廈後有兩條管道之外,設施符合所呈交圍則規格,在這次驗查設施的說明部分,消防局代表指出加下:「不適合建議在大廈地庫關設這樣規模的一所餐廳」,而土地工務運輸司也發出意見,警告食店東主「在各冷藏櫃裝上隔音和隔熱設備,並裝上一台新型有清水過漏功能的抽油煙系統轉組,;
- h) 雖然住客繼續投訴,但食店東主仍然來就有關意見對抽油煙系統上所指出的不足和 缺欠部分加以矯正,使用准照亦一直沒有發出,而且確認煙通為合法裝置之程序也 沒有發批准,但據遊司還是向「XXX」食店發出了有關准照和營業執照;
- i) 使用煙通成合法裝置的申請,因申請人之緣故,(即申請人未能證實為煙通所在土 地的持有人),自九四年八月五日開始,一直已暫停處理;
- j)除此之外,各公共機關亦不斷收到該大廈住户的投訴,指該餐廳的煙通管道和廚房 抽油煙機仍將油煙、喚氣和熱氣直接排到住宅處,情況嚴重且達到難以忍受的程度;
- k) 因此,為了保障該餐廳所在之大廈住户和其他鄰里的衛生、環境、住宅和財產等各項權利,公署有責任向責司建議,採取以下措施:
 - 1) 行使《酒店及同類行業活動規章》第一百九十六條所賦予的權利,在「XXX」 餐廳營業時間內,對該餐廳進行嚴格和詳細的稽查。藉此查察餐廳的設施是否 與規章所定(特別是第一百一十七條第五款)相符;
 - 2)根據〈酒店及同類行業活動規章〉第二百二十五和二百二十六條的規定,通知經營單位於指定的期限內,對餐廳內存在的問題特別在抽油煙系統方面的問題加以矯正,否則將暫時或永久地的停止該餐廳之營業;
 - 3)不續發每年的經營准照,直至土地工務運輸司方面對煙通設施的有關裝修工程 驗收妥當並發出有關的使用准照為止。

- 而且,為了防止有行政行為(或遺漏行為),一些基於其性質和目的對住戶的權利 會造成嚴重和難以忍受的侵犯的工程獲得批准,本署亦有責任向土地工務運輸司建 該採取以下的搭減;
 - 根據行政程序法與第九十七條第二款 a 項,宣告「XXX」餐廳(工程卷宗編號 XXX) / 煙通合法使用申請的行政程序失效,理由是該餐廳因申請人本身之線 故,已條業數平兩年;
 - 2)根據都市建總規章第五十二條第六數和第五十三條第三數的規定,著令對時邊 折未預先得到准照而架設的通風和變通管道;
 - 3)根據〈都市建築總規章〉第四十七、四十八和四十九條的規定,著令對更改裝修工程迫行實地稽查(工程卷宗編號 XXX),以證實進行之更改工程特別在消除異味和抽煙系統方面,是否與所核准的圖別相符和吻合;
 - 4)根據〈都市建築總規章〉第四十九條第三款,把上述稽查之筆錄鑑證複影印本或證明送交旅遊司,以併入核准祭廳經營募案內,
 - 5)根據〈都市建築總規章〉第四條第一款和〈酒店及同類行業規章〉第一百一十七條第五款的規定,待餐廳遊實已具備有效消除異味和抽油煙系統,再不會對該大廣住戶遊成難以忍受的遊譽時,方給餐廳勞出使用准照。

基於此,根據九月十日第 11/90/M 號法律第四條 p項,本人勘喻 關下採取上逃結論 K項第一至三條所建議的措施。

一九九六年五月二十三日於反貪污勞反行政違法性高級專員公署

泰宗第 40/96 號

澳門房屋司司長先生釣鑒

本署主動立案,調查一問在房屋發展合同下與建的大廈單位(以下暫稱經濟房屋)批給與 XXX 先生的程序,是否有不合规定的地方。立案原因是因為在一宗正在調查的個案中,發 現有人向澳門房屋司作假聲明,以獲取上遊類型房屋的購買權。

經立黨調查後,制定了其複印本載於附件上的意見書,並得出本人認同的結論如下:

- a) 為了確定有意購買經濟房屋的家園資料,房屋司對接字之住戶追行了的登记。期間,一户家庭的代表作了虚假聲明,聲稱居於上遊「非正式接字」內;
- b) 憑藉這些假聲明,該名人士簽署了承諾購買人登記表,而房屋司也確認和批准了承批發展公司簽署有關經濟房屋單位的承諾合同;
- c) 在九三年十二月四日第 13/93/M 號法令第二十七條六款及九五年七月二十六日第 26/95/M 號法令第八條第一款 f 項所載的虛假聲明的懲罰措施中,並未載明上返的情況,而只是在第四條第五、六、七款中提及到有關的要件,和指出《收接日》、《簽買賣契約日》等事項;
- d) 以虚假或不實的聲明,或其他诈骗手段,以達到符合經濟房屋單位購買者所寫之條件, 根據第13/93/M 號法令第二十條,是應該受到有關處罰的;
- e) 而且,在歸責購買人的虛假聲明或其他違章情況中,科庭惩罰的效力不應只限於交匙或 簽署永久合同日之前。倘若住宅在正式出售以後才發現上邀情況,同樣也是應該進行恐 處的;
- f) 基於房屋發展合同所涉及的公眾利益及行政性質,購買人因假聲明而獲批准簽署的經濟房屋購買合同被視為絕對無效,這做法既正確又合理;
- g) 不過,這些或其他能夠確保經濟房屋購買上具透明度的措施,還是應該透過修改第 13/93/M 號法令第二十七條來進行,故建議之:
- h) 房屋司是根據私人 (預約買受人) 居住於非正式接字內的事實,批准承批發展公司 (預約出售人) 和私人 (預約買受人) 簽立承諾合同的;
- i) 因此,當事實的要件出现錯誤時,該買賣行為是可以救廢止的,故有關的承諾合同應被 廢止或取消;

基於以上的分析,並根據一九九〇年九月十日第11/90/M 號法律第四條 m 項規定,本人勘 喻 關下採取上送結論()項建議的行政措施,祈島接納。

一九九六年四月二十四日於反貪污壁反行政違法性高級專員公署

卷宗第 158/95 號

澳門退休基金會行政委員會主席先生的鑒:

教育司編制內教師 XXX, 投訴退休基金會董事於九五年八月十六日及九五年八月二十九日所作批示,以及九五年十月二十六日退休基金行政委員會之議決,有違法之可能性。有關之批示及議法之內容,乃係否決停止九○年九月一日至九一年七月十四日期間之退休及 撫恤金扣款之申請。

經立案調查後,制訂了其複印本載於附件上之意見書,得出了經本人認同之結論如下:

- a) 八二年十一月三日,投訴人以臨時性散工形式受聘為中學十年級乙組制之臨時教師,这情況維持至九〇年八月三十一日;九〇年九月一日與九一年七月十四日期間轉以編制外合約方式服務;自九一年七月十四日起至今,則以教育暨青年司編制內教師方式服務;
- b) 經申請後,投訴人獲准扣除退休及撫恤金但由於工作上之失誤,教育暨青年司未在 經投訴人申請的情況下,停止了有關退休金供款之扣除;
- c) 停止扣除退休盒之行為與當時有效之法律(七月七日第7/81/M 號法律)有不符合之 情況出現。因為根據上述法律規定,臨時散工是有退休之權利的,條件是他們清楚 表明同意被扣減退休供款;
- d) 除此之外,行政部門也錯誤地通知投訴人,指上遮法律不准予扣除退休供款;
- e) 為了選擇納入葡國編制,投訴人申請補繳入四年十二月二日至九一年七月十四日期間之退休扣款;
- f) 然而,根據九五年五月十六日批示指出,基於沒有法律根據,有關入四年十二月二日至九○年九月一日期間扣除退休金供款之申請無法追行,因而申請送被拒絕。而在九○年九月一日至九一年七月十四日期間,則已著令計算退休金及抵恤金請償之欠款;
- g) 雖然沒有一條條文明確規定補扣退休金供款,來保障退休權內應計算的時間,但這 並不代表不可按照規約行政活動之一般原則,來給予該項權利;
- h) 因此,根據法律一般原則(指任何人都不應因不能歸責於其個人之錯誤或違法性行為而受到損害)和善意原則(公共行政當局及私人在執行行政活動時,須有正確、該實之行為,並深知或確信其行為合法),是應該採取一個跟這個不同的處理方式;
- i) 如果行政當局不修正有關部門停止退休金扣款之錯誤,就正是侵犯了善意原則和「任何人都不應該因為不能歸責於其個人之錯誤或違法性行為而受到懲罰」之原則;
- j) 為防止在與本案同類的情況中,即行政當局把所犯之不规則或違法性行為的後果特 嫁於原本有較長工齡的人,立法者有需要重新採用直至一九八五年在這問題上一直 採用的规範性法規,即制定一條規範引入 (澳門公共行政工作人員通則),規定對 不歸供款人之責任導致停止和遊退休金供款的情況,允許補交停止和款期間所欠的 供款。
- k) 由於對入四年十二月一日至九〇年入月三十一日期間在供款上欠款之補交申請未獲 接納,投訴人不再有補交九〇年九月一日至九一年七月十四日期間之供款的需要, 所以,要求立即停止這些扣款;
- 1)然而,退休基金會主席透過九五年八月十六日及九五年八月二十九日之批示,以及九五年十月二十六日退休基金會行政委員會之議決,不批准上邀請求,理由是投訴人在簽署編制外合約之行為時,並沒有明確聲明不須迫行退休及撫恤金扣款;
- m)然而,不論是基於 (澳門公共行政工作人員通則) 第二百五十九條原本或现時行文 的精神及目的,計算沒有原職位之人員之編制外合约及定期委任服務時間 (和扣遊 有關退休金供款) 乃須得到利害關係人之同意;
- n) 不過,就算在簽署編制外合約時或就職時沒有明確的聲明,法律亦不會妨礙利害關係人在任何時候明確聲明效棄計算以上情況之服務時間的權利;
- 6) 所以,拒絕停止九零年九月一日至九一年七月十四日期間扣款請求之行為,違反了 (澳門公共行政工作人員通則)第二百五十九條之應有解釋(即使最初之行文亦然)。因此,應制定另一條文,規定發選投訴人在該期間被扣除之退休金供款。

综上所逃分析,根據九月十日第 11/90/M 號法律第三條第一款 c 項及第四條 m 及 o 項,謹勸喻 關下採取上逃結論 o 項所建議之行政措施,新爲接納。

一九九六年七月四日於反貪污豎反行政違法性高級專員公署

卷宗第 201/95 號

澳門市政廳主席先生釣鑑:

澳門 XXX 馬路 XXX 大廈住户向本署投訴該大廈的两間《茶樓》以無數的桂凳佔用該大廈 旁公眾空間,這情況對該大廈住戶造成嚴重的不便。

經立案調查,制訂了複印於附件之意見書,意見書有如下本人所同意之結論:

- a) 位於 XXX 馬路的 〈 XXX 〉 茶樓,屬 XXX 所有。不知從何時間始,該茶樓在未取得 准照或許可之情況下,以大量的棲和榮,佔用 XXX 大廈旁邊之行人道,並於該行人 道上營業,提供固定的膳食服務,妨礙行人正常往來;
- b)根據〈澳門市政條例法典〉第十六條規定,上述行人道為一「公眾地方」,因此, 在未取得有效市政准照前,係禁止擺放上巡經營用具的(〈澳門市政條例法典〉第 三十二條和第十條二款);
- c) 市政廳有權限對該違反市政條例的佔用公地情況追行稽查,並採取適當的程序遏止 該情況(十月三日第24/88/MI 號法律第二十九條第一款 S 項和 (澳門市政條例法典) 第六條起續後各條);
- d) 倘證實有違法之處,應騙制有關之實況筆錄報告,並跟追之(《刑事訴訟法典》第 一百六十六和一百六十七條)。倘若違法佔用一公用地方的劫件極有可能會被重新 使用,再關犯法例的話,應當沒收該等劫件,採取措施以宣告充歸澳門政府所有(《刑 事訴訟法典》第二百○二條和刑法與第一百○一條);
- c) 該茶楼未取得市政准照便長期把桂凳擺放於公眾行人道,經營固定膳食服務,顯示 出極有重犯的可能;

- 所以本案除了制作有關實況筆錄繼而科處罰款外,還需沒收違法的使用物件,因為 這些物件極有可能會被重新使用而再次腦犯有關市政條例;
- g) 最理想的就是市政廳能夠採取相應措施,對其員工和人員給予指引,希望可以在本 索或其他所有類似的情況中,嚴格遵守適用的法定程序,例如上逃 D 項所建議的做 法;

基於此,根據九〇年九月十日第 11/90/M 競法律第四條 p 項,謹勸喻 關下採取上巡結論所建議的做法,新島接納。

一九九六年六月四日於反貪污壁反行政違法性高級專員公署

卷宗第 17/96 號

澳門衛生司司長先生釣鑑:

XXX 律師受 XXX 之委托,致函本公署投訴,責司在發出一份證明時,向他違法收取一筆 款項。據他指出,其委托人為一紀律卷宗的被告,在發出一份由該卷宗各頁組成之文件副本和證明時, 貴司向其收取每頁 5 元的影印費用,另每頁加收十元證明的費用,該十元應以每份證明計算而不應以每頁計算。

經立案調查,制訂了複印於附件之意見書,意見書有如下本人所同意之結論:

- a) 根據《行政程序法典》第十一條和第六十一條,關係人有權透過支付適當費用獲取一個 行政程序上所包括的文件的證明或經確認之複印件;
- b) 根據澳門的現行法例,發出證明唯一須繳付的款項就是印花稅,有關印花稅的規定載於 八八年八月二十七日第 17/88/M 號法律通過的〈印花稅規章〉和〈印花稅表〉;
- c) 發出與程序有關的證明,所當繳付的印花稅費用,是按〈印花稅法表〉第十一條之規定 計算出來,至於發出代替該證明,經確認的複印本則按同一法例第二十五條之規定計 算;
- d) 在上述兩種情況,所需繳付的費用均為每半頁(即單面)五元,另加證明費用十元,證明可以是全文或節錄的證明,手寫、打字或影印,內容或敘述性質;
- e) 發出一份由一百一十頁組成的文件之證明(其中三十頁為變面), 貴司卻收取了澳門幣一千六百六十五元,即每頁曾用五元,另附加每頁十元的曾用;
- f) 該項收費達反了〈印花稅表法〉第二十五條之規定,因此,屬違法之舉:
- g) 以實際複印的頁數計算 (140張), 印花稅款依法為澳門幣七百一十元正, 其中七百元 為複印費用 (5元 x140版), 十元為認證之費用;
- h) 故此,根據六月二十七日第 17/88/M 號法律第六十四條第一款,謹勒喻 實司把多收之 款項即 955 元餘選投訴人。
- i) 由於 貴司在發出經認證之文件複印本時,習慣做法常跟〈印花稅表法〉規定有不行之 處,為此也勤喻司長閣下下建指示與 貴司各發證部門,在收取有關費用時根據上返做 注行事。

基於上越理由,根據九○年九月十日第 11/90/M 號法律第三條第一款 c 項及第 四條 1及 m 項的規定, 護勒喻 關下歸還投訴人於登證明時被多收取之款項, 並下遠指示 與 貴司在收取發出證明之費用時,採用上述之結論建議的做法,祈為接納。

一九九六年二月十三日於反貪污暨反行政達法性高級專員公署

卷宗第 6/96 號

澳門衛生司司長先生約鑒:

仁伯爵綜合督院 XXX 醫生向本公署投訴,事錄澳門街生司於九五年九月二十八日對其九 五年八月三日至八月三十一日期間缺勤解釋透過批示否定之,並在有關之行政程序中發出 一份法律意見書,沒有向他提供。

經立案調查,制訂了複印於附件之意見書,意見書有如下本人所同意之結論:

- 根據〈行政程序法典〉第六十條和六十一條,與一行政程序有直接關係的任何人士,可 以透過取得和查閱載於卷宗內的文件並對有關卷宗有資訊權,對卷宗的最終決定有知情 權,並且有權使有關文件具透明度;
- 投訴人已多次向行政當局要求提供那份在程序中否定了他八月份缺勘解釋理由之法律 意見書副本,並申請查閱有關卷宗;
- 3. 雖然投訴人直接與該程序有利益關係,行政當局並未向他提供上返法律意見書的副本, 也沒有讓他查閱該卷宗;
- 4. 基於本黨並未存有資訊責任的例外情況,故應根據《行政程序法典》第六十一條的規定, 向投訴人提供在程序中否定了他九五年八月缺勘理由之法律意見書,並讓投訴人查閱該 卷宗。

基於此,根據九○年九月十日第 11/90/M 號法律第三條第一款、第四款 1 及 m 項的規定,謹勸喻 關下接納上越意見,著令向投訴人提供其否定了他一九九五年八月 缺勸之理由批示登出前所參閱的法律意見書,並讓投訴人查閱有關卷宗。

一九九六年二月十三日於反貪污暨反行政違法性高級專員公署

嘉字第81/96 验

澳門衛生司司長先生釣鑒:

行政整公職司職員 XXX, 向本署投訴衛生司編制內第一職階二等高級技術員公開入職者 試競考人成績公佈的延誤(該考試始於九五年八月三十日第三十五期第二類《政府公報》刊登的告示)。投訴人認為該名單公佈,並沒有遵守《澳門公共行政公職人員通則》中所 規定的期限,有達章之嫌,直接影響到其個人利益,因為該名職員知道自己是唯一具有考 就中所規定法律培訓的競考人。經立案研究後,本署擬成其複印本裁於附件上的意見書, 並得出稅本人認同之結論如下:

- a)在一九九五年八月三十日第三十五期第二類《政府公報》刊登的告示中,衛生司招考編制內第一職階二等高級技術員二缺,原本應於九五年十月四日第四十期二類《政府公報》的聽時名單,由於經更正的關係,(其實並沒有任何可更正的缺陷),引起了招聘程序不必要的延誤,同時亦導致正式名單的刊登推選到九五年十二月二十日;
- b) 儘管有更正臨時名單的需要,更正卻於一九九五年十月十六日才完成。這項程序除了不 必要和過時外,更達背了(行政程序法典)第十樣的非官僚化原則和效率原則,而且也 引起發考人對程序有透明度不足的感覺;
- c)雖然筆試在九六年一月五日進行,不過,考試委員會卻用了二個月以上的時間去批改, 加上面試,就造成了最終的考試評核決定只能於三月二十一日作出,最終考試名單於一個月後公佈,即一九九六年四月二十四日(見九六年四月二十四日第十七期第二類《政府公報》);
- d)從關考至最後考試名單公佈,竟用了約入個月的時間,大大地超逾了招聘程序的限期, 嚴重損害到於提原則,繼而損害到《行政程序法典》中的行政當局效率原則(第十條);
- e) 衛生司於九六年四月三十日就投訴人九六年四月二十六日之申請所作出之批示,拒絕給 予投訴人考試委員會會議紀錄複印本,作為對考試成績提出司法上訴之用,其理由是「... 根據(澳門公共行政工作人員通例)第五十五條第三款的犯定,者關部門思當提供關係 人所申請的文件和證印本,但只限於與申請人有關的文件和證印本:提供任何涉及關係 人以外的資料,均屬建注行為,更不可以提供影響到其他人士權利的資料。。儘管是基 於法律的演繹、事實上,卻違反了憲法中所載的一項基本權利 — 資訊權。所以,按 照和根據(行政程序法典)第一百一十四條第二款 d 項的规定,該批示絕對無效;
- f)所以,為了重新回復該行為的合法性,本人建議向街生司司長勘喻,給投訴人發出有關 考試委員會會議紀錄之複印本,因〈澳門公共行政工作人員通則〉第五十五條第三款明 頭違反了〈葡萄牙共和國憲法〉第二百六十入條第二款。市民作為被管理者,有取得資 訊的權利,也是一項與「權利、自由和保障」性質相類似和內容相同的基本權利,其限 制是必須遵照憲法第十入條的過程進行;
- g) 同時,亦勒喻各部門,在有關招聘考試的行政程序中,遵守〈澳門公共行政工作人員通 則〉中的法定期限,以免損害到〈行政程序法典〉中的行政當局快捷和效率原則(見第 十條);
- h) 最後,勘喻在將來修改《澳門公共行政工作人員通則》時,廢止達應的第五十五條第三 款的規定 — 因為在兩個關於同一條文的個案中,憲法法院已作出具有一般強制性效力 的達憲宣告 (見九三年九月二十九日 《共和國日誌冊》第一 A 類 394/93 號和九平五 月十四日同一憲報和類別的第 527/96 號憲法法院合議庭判決),因為該條文侵犯了憲法 所載的資訊程,即一方面侵犯了被管理者(市民)對了解行政當局關乎其個人的決定的 主觀權利,另一方面,也侵犯了*透過接觸政府文件而維有的文件透明度*的權利。

無論司法上訴的憲法保障或確保在維護本身權利時,得到當局公平對待這兩方面(見憲法第二百六十八條四款和五款),均不可以受到(澳門公共行政工作人員通則)第五十五條第三款所裁對取得考試委員會會議紀錄的限制。

基於此,根據九月十日第 11/90/M 號法律第四條 m 項之规定,謹勸喻 關下採納上遊總結中第 h)項所提議之立法措施。

一九九六年八月二十六日於反貪污暨反行政違法性高级專員公署

卷宗第 58/95 號

澳門衛生司司長先生釣鑑:

XXX 向本署投訴,事緣 XXX , XXX , XXX 和 XXX 護士同時於飞仔衛生中心和路環監 發作有部分抵關的工作時間的崗位上任職。而且,在編更工作時獲得優惠對待。 XXX 認 為這些行為具有達章或違法之變。

本署送立案進行調查,並制定載於附件上的意見書,得出了以下的結論:

- a) XXX , XXX , XXX 和 XXX 為衛生司編制內的護士人員,是根據〈澳門公共行政工作人員通則〉第十七條的規定在飞仔衛生中心以輪班當值制度提供服務,所以其公職是受到專職服務原則所規約的;
- b)然而,這些護士同時也於入四年十二月十五日於第122/84/M 號法令所規定的財產勞務取得制度之下,受聘於司法事務司而向路環監獄提供護士服務;

- c) 由於該聘用合同是未經衛生司預先批准,因此,根據(澳門公共行政工作人員通則), 第十七條的規定結養聯屬該法行為:
- d) 經比較一九九四年六月至九五年六月期間飞仔衛生中心和路環監獄的輪值服務編排後,也發現 XXX 和 XXX 兩位護士的輪值工作編排均有部分抵觸的地方;
- e)要對該達法情况作出營補,司法事務司應當中止或暫停上遞護士於路環監獄的服務 合同,以便或直至獲取兼任兩項工作的批准為止;
- f) 當她們請求〈澳門公共行政工作人員通則〉第十七條第三款規定的批准時,衛生司 應先具體考慮和審議她們工作職務的具體情況,例如看她們的工作時間是否有全部 或部分的與飞仔衛生中心服務時間相抵觸等問題。

基於此,根據九月十日第 11/90/M 號法律第四條 p 項,本人勘喻 関下採取上巡結論 f) 項建議之的做法,祈為接納。

一九九六年十月十一日於反貪污暨反行政違法性高級專員公署。

泰宗第 53/96 號

澳門衛生司司長先生釣鑒:

本公署收到一個投訴,內容涉及一九九五年(第二期)全科醫生實習者試總成績之名單公 布問題(該考試始於一九九五年八月十六日第三十三期(政府公報)刊載之一段招考告 示)。據悉,有關名單之批准行為存有不公平及違法情況,理由是在甄遲應考人時採用了 不平等及歧视性之優先標準。

經立黨調查,制訂了複印於附件之意見書,得出如下本人所同意之結論:

- a)據九月二十一日第68/92/M競法令第五十四條第二款,在投考全科實習醫生考試時,應 考人得按如下標准排名於最後評核成績之名單上: a.. 技術考試; b. 當成績一樣時,以 語文考試成績較佳之投考人優先;
- b) 一九九五年(第二期)全科實習醫生之招考告示乃刊登於一九九五年八月十六日第三十 三期(政府公報)上。當宣佈開考時,在有關的通告上卻訂定了以下之優先取錄標準: 首先,本地區助學金之應考人;其次,澳門出生之應考人或澳門居民;第三,其餘的應 考人。每組別內以入職各考試成績較佳者優先取錄;
- c) 這種甄邏辦法是不合法的,因為沒有根據法律行事,特別是第68/92/M 號法令第三十四條第二款,所以,出現了兩方面問題:一方面,此規範沒有訂立該等優先標準;另一方面,就是在每組別內最後評核成績之標準,不可只局限於技術考試之結果,亦應該包括技術考試及語文考試上所取得之成績以簡單計算平均分數;
- d) 使用該等優先取錄方法的結果,是在技術考試上排首十二位之七位應考人,由原本可以 考入空缺而被列入了較低之名次(分別成為第十三至第十七位,第二十五位及第二十六 位),繼而不被招聘入全科醫生實習課程;
- e) 這個情況雖不合法,但在批准最後評核成績名單時沒有應考人提出司法上訴,所以考試 結果現已成為事實。但衛生司方面,還是有責任追行補效的。除此之外,為兇同樣情形 再次出現, 實司應該在以後之招聘考試上,僅採用第 68/92/M 號法令第三十四條第二 款規定之成績評核制度;
- f)然而,在該類開考上,倘其他甄選或優先方法之制訂,對公共利益更為有利或適宜時, 亦建議 貴司採取措施修改以上所指法令第三十四條的規定。當然,在修訂有關條文時, 與該詢當地確保寫法上所報的各項原則,尤其是對投考之爭等原則,得以尊重。

基於此,根據九〇年九月十日第 11/90/M 號法律第三條第一款 c 項與第四款 o 及 p 項规定,謹勸喻 關下採納上遊結論所建議之措施,祈爲接納。

一九九六年七月十一日於反貪污學反行政違法性高級專員公署

卷宗第 60/96 號

澳門衛生司司長先生鉤鑒:

公署收到投诉,指澳門衛生司購買顛勒及其他醫療產品之第 6/P/95 號公開招標中可能存有 建法或不合规範的行為,例如有公司以高於其他標書之價格中標等。

經立案調查,制訂了複印於附件之意見書,得出如下本人所同意之結論:

- a)澳門衛生司在購買藥品及其他醫療產品之第6/P/95 號公開招標之項目中(裁於附件 之表格上,絕數有911 種),公佈了如下之評審標準:在價格與質量關係上衛生司 認為最適宜者;有名氣的實驗室;來源地國家;較穩定供應之保證(即考慮供應商 以往之表現);較佳之交貨期限;較接近招標藥品之細則要求;現時之使用情況等 等。
- b) 經制訂各標書的比較表後, 甄選委員會選取了十九位競投者之標書,解釋之理由只 是簡單地指出採用競投項目上所列之其中一個(或多於一個)標準而矣。但從這些 解釋中,是無法知道決定選取每一個標準的確實準別的,例如為何在一些情況下採 用了較佳之交質日期為標準,而其他的卻採用现時之使用情況,有名氣之實驗室或 來源地國家等標準,而沒有採用到價格與質量關係之標準;

- c) 除沒有確實解釋採用每一個標準之原因外,公署更發現到以下情況:
 - 1. 有些藥物在會議記錄上不作解釋之情況下批出;
 - 一些證實有其他價格較低的標書的雜投,委員會竟稱只有一個標書而將藥物批出;
 - 有多個標書以來源地國家以及有名氣之實驗室為標準投得藥物之供應權,但相 同標準價格較低的其他樣書,卻未有中投;
 - 4. 很多情况下藥物無法投得,其依據是藥物生產實驗室不具聲譽;然而,在其他項目中卻以相同的實驗室為批標解釋,其依據是該實驗室具名氣,又或者該實驗室生產之藥物具質量和符合細則要求;
- d) 倘若行政當局已預先將所有標準組成一套具先後等級次序的公開競投基礎,此等不 規則情深就不會出現:
- e) 當行政當局採用多個競投標準時,又或者在每一個標準中具有多個考虑構組的,就 必須先按各標準重要性訂定一套先後順序,以免標書之甄選過程會出現無準則或不 公平,但又沒有客觀理由可解釋的情況;
- f) 對競投之所有物品不一定採取相同的標準或次序,可以因顛勃的不同種類而採取不同的標準次序。譬如經常使用的顛勒,可優先採用價格較低或部門之需要為標準,相反,對那些較缺乏或較急需的顛勒,可以運用較佳之交貨期限作採購準則;
- g) 對於迫切需要的顫物的情況而言,最適宜的程序是在同一個競投上,將顫物按照不同於並他顫納中投標準,分處不同的組別;
- h) 倘若按重要性排列次序所定之標準 (例如採用有名氣的實驗室、質量和來源地國家 等標準),未能以客觀方式為之,標書分析委員會有責任列出每一標準所考慮之各 因素(包括以百分率或數字將每個標準之重要程度數量化);

基於此,根據九月十日第 11/90/M 號法律第三條第一款 c 項及第四款 c 及 p 項規定, 為確保購買財貨及服務之公開競投具客觀性、透明度及公開性, 遊勘喻 關下採取如下行政措施:

- 將來藥物或其他藥用產品之購買程序、告示及競投項目上,應指明該競投中標所依 照標準次序和運用;
- 2. 有關之委員會應依照既定各標準和先後次序審議標書;
- 有需要時,上越先後次序可以按照額物之不同種類而不同,尤如常用之藥物、較欠 缺的或較急用的額物等;
- 4. 藥品評審委員會在作出選擇時,應定出使用每個標準時所考慮的各因素(特別是主 觀的因素),以及規定每一個標準之重要程度;
- 藥品評審委員會應擬訂一份關於其決定依據之報告書,指出運取的基礎和採用的標準、考慮之因素或所依照之指引方針。

折离接納。

一九九六年十二月十八日於反貪污暨反行政違法性高級專員公署

附錄二

- 宣傳運動
- 合作協議
- •有關「貪污」的公開課程

一九九六年反貪污宣傳運動

貪污的成因、禍害 與 政府部門間的反貪污合作

1. 認識貪污

贪污可以有很多種形式,有些是明目張聽的,有些則採用比較問接的方法。以下所列舉的贪污例子處處可見:

- 執法者受賄,作為不執行任務的報酬,對所監管區域內的非法賭博場所,毒窟, 包情架步,黄牛黨及走私活動等詐作不見。這些活動的負責人向公務員進行賄賂 後,便可受到「保護」及兒被抓著證據,在警方掃蕩前獲得通知。此外,又可免 受區內同類活動的競爭威脅。
- 有關部門人員向商人定期收取黑錢,「保護」他們免受不良份子騷擾,在關犯輕 維罪行時,亦不致被血垢。

- 市民向公職人員提供可觀數目的金錢,希望他們的各類申請,能夠得到優先處理。
- 銀行值員收取貸款總額的若干百分率作為報酬,而濫用本身職權,批出巨額貸款 干未能提供足額擔保的客户。在正常情形下,這些貸款是不會獲得批准的。
- 一些下屬,會向高級職員送贈名黃禮物,以期獲得厚待。

類似的例子在政府部門或公共機構裡不勝枚舉。而社會上往往有人想利用各式各樣 的會污手法,茲取個人利益,因而妨礙公正。

2. 貪污的成因

2.1. 個人因素

貪污過常是由個人貪心及欺詐之念所引發的。貪污的人缺乏道德觀念,覺得無必要 保持廉潔正直的操守。他們的行為亦是自私的,因為他們沒有顧應自己的貪污行為 對他人構成的影響。在他們心目中,行賄受賄對於收投雙方都是利多於弊,而被揭 發的可能性亦十分低。

以上所描述的是大部份貪污者的心理。但有一些人追行貪污是因為他們不敢不參 與。例如在一些集團式貪污裡面,便有這樣的情形;若政府人員組成集團向非法場 所索取金錢,作為不執行任務的報酬。新聘的人員身不由己,亦只好加入貪污集團, 以免影響集團的運作。這類集團對待新聘的人員通常有幾種態度;如果你接受貪污 的影響,大可同流合污;你亦可置身度外,但不可干預;更千萬不要舉報,不然的 話,受家的只會是你。

在這種社會風氣下,即使本來有廳潔操守的人,因受威嚇亦私有屈從。因而很少人 會想到挺身而出打擊貪污活動。

2.2. 社會因素

在一個貪污盛行的社會,通常有以下的現象:

- 位居要職的人未能啓導及影響他人,建立良好的社會風尚;
- 道德觀念落弱;
- 貧富懸殊;
- 人口眾多,但各類服務供應不足;
- 對貪污行為沒有加以重罰,而政府部門未能有效地運作。

當貪污行爲似乎可以帶來利益時,便會形成一種容忍貪污的社會風氣。結果又鼓勵更多人利用貪污涂指去該到目的。

當這種想法深入人心時,市民在與政府部門接關時,便會主動提供賄賂,而视之 爲理所當然。惡性循環由此產生。

若政府對大部份市民來說是十分神秘及難以接近,而架構及異常複雜,有些市民 使寧願採用問接的方法解決他們的問題。這種情況很容易導致貪污,一些不誠實 的公務員或貪心的居中人便利用這個機會來謀取利益。

人們為求謀取經濟利益,採取分秒必爭的態度。能夠比別人走快一步往往帶來可 觀的利益。在這種情形下,很多人都願意花一些錢,以加速達到自己的目的。因 此,在特爭劇到的社會,賄賂風氣極空易滋養。

當在社會上有很多人輪談各樣的設施及服務,一些人寫求儘快取得所需,會願意付出盒錢。

上述的介污因素也有一些在澳門的社會裡存在。而隨著反介方暨反行政違法性高 級專員公署在一九九一年成立後,肅介的工作便踏出第一步。

2.3. 機構/組織内部的因素

以下各點是導致貪污的主因:

- 法例未能切實執行或無法實施:有時候,一些法例由於有漏洞或過時而變得名 存實亡。人手的不足,亦令法例無法持久屬行。都門中較低級的人員因為掌握 了執行法例與否的權力,因而亦很容易會面對貪污的引誘。
- 含糊不清的法例:當法例的實際內容含糊不清時,各階層的人員便可能隨意解釋法例,其至會藉此圈利。
- 不足或過繁瑣的指示:大部份的政府部門都會給予職員一套工作的指示。如果 指示不足可能令一些未有足夠訓練的職員需負起決策的責任。另一方面,過繁 的指示則會抑制職員的主動性,引致工作延誤,從而爲貪污製造機會。
- 繁複的工作程序:工作延續有時是由繁複的程序所引起。例如一個環境轉變快 这的社會會令一些措施或工作程序變得不必要。而市民可能因為想加速辯理一 些事務而向有關人員賄賂。
- 監管不足:即使機構裡已有明確的指示及工作程序,仍然是需要有適當的監管 來防止校濫用。要是監管不力,最好的制度或程序也不能產生作用。
- 不足药的宣傳及教育:最後,政府部門及各類機構,都應該讓市民清楚知道自己的工作目標,政策及處事程序,以免他們受不法份予瞭騙。因為有些人往往會利用別人的無知去謀取自己的利益。所以,宣傳教育對防止貪污是不可或缺的。

3. 貪污的禍害

3.1. 帶來不公平的現象

貪污其實是一種最卑劣及不擇手段的行為。貪污者所取得的金錢是來自普羅大眾的,不論貧富都是他們的受害者,而其中當然以貧苦的人居多。可是,貪污者通常不會頗及到他們的受害人,例如:一名官員收受賄款,讓某些人的申請獲得優先辦理,但他卻不會想到此舉已奪去了其他正在輪候的申請人應有的權利。事實上,我們任何一人都可成為這種行為的受害者。由此可見貪污舞弊是會造成不公平的情況,因為無論是行賄或受賄,貪污者的目的都是取其所不應取,其他人應有的權利便會因此而被剥奪。

要說明这一點,有關的例子俯拾皆是。一個人口擠逼的社會,很多地方都會出現等 候的情況,如申請經濟房屋,領取各類牌照證件,申請批閱建築圖則,及辦理立契 登記等等。因此利用捷徑以求達到目的之引誘是非常大的。過到疏忽職守的政府官 員,因貪圖小利,便優先處理行財者的申請,就會令應獲此權利的其他等候人士得 不到合理的持遇,而自由浪費更多的時間和精神。假使不加遏止這種不法行為,便 會造成更多不公平的情況,亦會因此引起社會不安。

3.2. 陰謀罪行

一般認為假若不是執法的官員收受了賄款,對非法勾當事情不聞不問,那麼非法賭檔,毒窟,色情場所,放實利及實牛黨等種種那惡組織,不會越來越多。這些貪污的執法官員往往以集困形式榨取金錢,作為不執行份內職務的報酬,因此貪污實際上是包庇罪惡的行為。

3.3. 使成本增加,加重市民的自擔

商人因賄賂而要付出的額外代價,最後總是由一般市民及消費者來承擔,因此不論 是政府部門或公共機構的貪污所涉及的魔大巨款,到頭來都是由市民負擔。假若承 建商為使所做工程得以順利驗收而行賄檢驗工程的政府官員,他必相繼提高工程所 當費用以彌補自己的損失。結果廣大市民,必須要付出更多金錢,大眾市民辛苦暧 來的竣就白白透远这些貪污份子的口袋中。如果商人為了招徕更多生意,提供非法 回佣給政府部門的買手,最後他不得不把貨品價格提高,以抵價他所付出的金錢, 而這樣做只會令政府付出更多的金錢以購買一些成本高的物品,很明顯地,額外的 費用最後便棒線到市民身上。

3.4. 降低公務員工作效率

當政府官員因貪污而不執行本身職責,或不積極參與工作,就會降低政府部門的工作效率,讓這種情形繼續下去,只會做成更嚴重的後果。

假設一位負責接字安全的公務員,因貪污而不履行職責,就忽職守,辜負大眾對他的信任,很多人的性命便會受到危害。

3.5. 引致秩序混亂

假如一個政府部門平已為貪污所滲透、無論上上下下部是貪污份子,那麽一個癢潔的官員處身其中必定難以立足,其升邊機會亦會受到阻礙,結果,愈來愈多政府官員進行貪污勾當,對於政府當局任由無數的政府官員貪污舜弊,或當局根本不願或無法取任何行動遏止这種流弊時,使食污者仍能逃避法期,这等做法自然會捐害取份的形象,使政府失去市民的交持,亦打擊而民對政治和政策的信心。同時,眼見貪污分子公然與正義的法律對抗,或而能消遙法外,市民對法制的選從亦大為減低。再者,這種情况實令貪污風氣更為猖獗,市民以為要利用貪污手段才能達到目的的錯誤思想,亦會不斷蔓延,最後終會造成混亂不堪的社會環境。

發展中國家知有貪污存在,那麼作為與建之用的短額經費,或會為貪誠枉法者中飽 私食,國家因而面對更嚴重的困難,無可避免地做成經濟混亂。不少政府由於貪污 盛行,決策者未能遵循常理作出決定,且在適者生存的環境下,不可遲用賢能之士, 終陷入國家衰亡的境地。

3.6. 總結貪污的禍害

總的來說,貪污流弊處處寫客,破壞社會的健全組織,減低辦事效率,不單帶來不 公平的情況,亦破壞市民的美好生活。

4. 反贪污暨反行政違法性高级專員公署的設立

反貪污豎反行政違法性高級專員公署是在一九九二年正式運作的,目的是為了撲滅 貪污,打擊行政違法,提倡廉潔的風氣,令政府能更有效率地運作。專員公署為一 獨立的公共機關,不受任何會令或指示約束,亦不受任何圍體或政府的影響,她僅 按法律规定辦事。她的獨立性讓她能公正及不偏不倚地對貪污及行政違法的事情展 問調查。透過她的調查及其他一系列的相應行動,澳門政府將能更公正,廉潔及有 效率地服務市民。

5. 反會污题反行政違法性高級專員公署的工作方式

反貪污暨反行政違法性高級專員公署有三種不同的工作方式:

- 5.1. 第一種是治標,即是由公署職員對涉嫌貪污及行政違法的案件展開調查,並將 貪污份子繩之於法。
- 5.2. 第二種工作方式是治本,即是研究及改善政府部門及公共機構的工作程序,將 會污及行政違法的漏洞堵塞。
- 5.3. 最後一種工作方式是除根,即是透過宣傳及聯絡,提倡廉潔風尚,策動市民交持反貪污及反行政違法的工作。公署透過這三管齊下的工作方式,向推動澳門成為一個廉潔,公正的城市而努力。

6. 各政府部門的内部工作配合

針對以上所述貪污的成因與禍害,要積極配合打擊貪污,各政府部門的領導及 主管人員責無旁貨。首先,各部門本身應從內部做起。從長遠看,以下數點有助於 改善公務員的貪污情況:

- 6.1. 切實執行法例,如遇有一些法例由於有漏洞或過時而變得名存實亡時,應向上 級或有權限當局反應,因而不致由於法例的漏洞而引發貪污行為。
- 6.2. 對含糊不清的法例加以清楚的解釋,使各階層的人員不會利用隨意解釋法例而 有利可圖。
- 6.3. 遊免給予職員不足或過於繁瑣的指示。工作指示要簡潔、清晰及明確,因而確保負責執行職務的公務員既不需每每負起決策的責任,同時亦不會因此而抑制 並主動性。
- 6.4. 查量避免繁複的工作程序,每個與公眾接觸的部門查可能定出服務承諾,在一定期限內完成有關的工作。
- 6.5. 加強內部人員的監管工作。
- 6.6. 對部門本身的職權及工作加強宣傳及教育,讓市民清楚知道該部門的工作目標,政策及處事程序,以免他們受不法份子矇騙。

反貪污暨反行政違法性高級專員 與 亞根廷國家人民權利申訴專員

跨機關合作暨技術協作協議書

基於共同利益,為雙方職能上建立並加強緊密的合作關係,藉此鞏固和保護個人之人權和其他權益,絕定各民族之民主體制,反貪污暨反行政違法性高級專員獎明違先生(職址於澳門美術技術三號),根據第 11/90/M 號法律之規定,與 JORGE LUIS MAIORANO 先生(職址於亞根廷布宜諾斯艾利斯〈 1018 〉 MONTEVIDEO 1244 號),根據憲法第八十六條及第二四二八四號法律之規定,本著相互尊重之精神,謁議如下:

第一條

及貪污豎及行政違法性高級專員及亞根廷國家人民權利申訴專員雙方同意制定 一項跨機構合作暨技術協作之聯合計劃,由雙方機構據位人直接統籌。

第二條

跨機構合作暨技術協作聯合計劃主要包括以下之合作:

- 1. 資訊交流;
- 2. 技術和書目文件庫存交流;
- 3. 計劃,訪問,實體和其他提高技術和專業技能之培訓活動;
- 4. 舉辦大會,研討會,尊題謀座,交流會,課程及其他與技術性質有關之活動;
- 5. 技術系統的發展;
- 6. 推搡機構之職能, 島此雙方可把有關材料和小册子進行交換。

第三條

跨機構合作整枝衡钨作聯合計劃也包括資訊連繫和雙方機構之間的電子郵件往 來的設置,以方便雙方通訊連繫。

第四條

锅镁雙方或雙方所指定之代表,將定期舉行會議,對本協議之內容進行更新, 並根據共同之見解,引入通當之修改。

第五條

若根據共同計劃規定,任一方向他方派遺專家進行合作,履行承诺合作之人員 旅費由派遣一方負責。旅費只包括交通上之費用。接受協助之另一方,則負責校違人員追 留該站及保險之費用。

第六條

本協議由簽定日期起生效,為期五年。

若協議雙方沒有以書面形式向對方通知停止續期,則協議自動續期。

上远通知,於他方接到通知起三十天後始發生效力。

正在進行之聯合計劃工作,在接到停止續约之通知後,將繼續進行直至雙方於 適當時候終止謁議為止。

本钨镁由两份具有相同效力的钨镁粗成,並於九六年十月二十三日在布宜诺斯 艾利斯簽署。

反貪污暨反行政違法性高級專員

亞根廷國家人民權利申訴專員

娶明諱

JORGE LUIS MAIORANO

(答署)

(答罢)

由澳門反貪污豎反行政違法性高級專員公署主辦

渔門大些斗學除填辦

有關「貪污」之公開課 一九九六年十一月二十二日於澳門大學禮堂

論「澳門刑法之貪污」 澳門大學法學院特邀助理教授欧蔓蓬女士

各位先生: 各位同學:

我感到很荣幸,得到中級法院法官賈華安先生閣下之邀請參加是次有關貪污現 象的公開課程,與高級法院法官 FRANCISCO CHICHORO RODRIGUES 先生同台, 發表自 己的一份文章。我欣然接受了邀請,因爲對我而言,這項活動明顯地具有變重意義的。

我深信作為一個校外的法律學者,去分析及討論一些直接或間接與所教授之材 料有關的題目,我是有責任從一個大學角度來講述的,也就是說,應該趙向於提出當中的 問題以要求靠近實際情況。我亦知道,主辦機構邀請本人及由本人講授這課程的原因,是 想给我一個機會,讓我在自己的學生面前論述一個刑法與「分則」內的題目。

另外,我認為透過舉辦具有教育性質的各活動,向社會解釋「貪污」現象,也 完全符合反貪污豎反行政違法性高級專員公署這部門重視預防的取向,依我所見,防範工 作始终读比遏止工作有效。

講題在現今社會的重要性,不用我多說了,但不可不提的是,這類目是很具時 代性。

傳媒在播放關於本世紀末爆發之各場發爭及種族屬於消息之餘,為了刺激/取悦 觀眾,往往不停地藉播放有關貪污個案的消息,不由分說地評論各個社會、政治制度、甚 至批評國家的最高代表。

眾所周知,貪污腐敛國家架構,動搖社會對公共行政當局的信任與信心,產生 抗衛的體制,而體制本身往往又包含了能夠破壞決策機關正常運作的機制。

以下各項因素是嘗試探討/打擊貪污现象時一般所指出的因素;過量的官僚化; 國家機關缺乏透明度;社會的監察機制力量薄弱;具體來說,就是社會監察機制力量相對 於公權而言是非常薄弱,法律規範面對不斷變化的社會實況顯得不合時宜;公務員經濟及 财政戕況不佳等。加上社會或多或少的縱容,即市民的縱容與當局的忽視。好像行賄者與 受贿者之間有著非常特殊的關係,與事物性質本身有著密切的連繫。雙方既是施者又是受 者,既成爲工具又成爲工具製造者。令人感到惋惜的是,貪污成了面對無效率的行政機器 逐作的另一種可行機制。至少,它是可以及時實現市民目的機制。因此,它在本體論上能 夠得到自我解釋。

然而,它卻是刑法尋求打擊的現象 - 須知道該現象依來已久,所以,不僅是 现在的刑法,就算過去刑法,亦一直嘗試對它進行打擊。打擊這這現象的目的,不是要把 它從社會上完全根除(不是因為這是達反事物的本質,平心而論,縱使沒有其他原因,事後 遇止而不能控制產生貪污的因素,任何目標都是註定失敗),而是將貪污控制到一個社會上 可接受的程度。

基於時間所限,在這裏我僅能對在澳門反貪污的刑法工具作簡單的分析。

由於這原故,我會對本年一月生效之〈澳門刑法典〉規範作一些評論,因為這 法典清楚廢止了第 14/87 號單行法律就貪污罪之所制作的特殊制度。

第五章命名爲「執行公共職務時所犯之罪」,最爲突出的莫過於第二節第三百 「诠法收取利益罪」。

我認為,對上述罪行作反思性探討前,必須對它們相應規範中所擬監護的價值 或利益提出問題,换言之,就是先提出受保障的法益所涉及的問題。

其一:今時今日,學術界已普遍認為刑法功能乃保護法益。所謂法益,就是那 些價值觀念,其刑法保護為社會共同確認爲保障社群共同生活根本條件所必需的,遵守這 些價值觀念乃是自由地實現每個人道德人格的前提12。

高保證社群共同生活最低條件,在不得已的情況下,以一套血實質法治國家的 理念結合刑法的特别機制,以遇止的行為來介入市民之法律關係總體當中,便具有其正當

正因為這獎故,所以無論是基於保存一種政治經濟制度,維護社會進德(被認 為影響最大),抑或其他上述以外的目的¹³,都不容許使用刑法。另一方面,刑法手段也 只可以在「法益」受到社群不可接受的侵犯時,即法益被嚴重侵犯,甚至影響到社群共同 生活所必需的最低條件時,方可被使用。

任何國家將刑法用於實現某一種政治模式,會使之失去尊嚴,繼而把它改變為 「阻嚇法」。在一個如本世紀末這樣的多元化特色的社會裡透過刑法內強行任何道德規範 都會使這套刑法成爲備受「爭議」的刑法(刑法應該是得到廣泛共識的),直接影響到這 套刑法的效力/效能。

容許我一提起 MORRIS 及 HAWKINS 令人印象深刻的一句說話。「對於刑法而 言,每個人有不容侵犯的權利:一個人可以其個人方式走向地獄,只要沿途不直接傷害其 他人的身體及財產。刑法不是一種強使他人走上人生正途的有效工具,

所以訂定〈澳門刑法典〉在貪污罪行所欲保護的法益時,首先就要以其规範背 後的目的爲依據。迪亞士(FIGUEIREDO DIAS)教授的說話很有意義:「要貪污现象之刑事 法律制度的政治取向具有效力及效能,就必須在究竟一個人應否接受懲罰和懲罰有何限制 的問題上,以法益為基礎作者處,15。

其二,是因爲無論對罪狀分類,罪行所屬法定罪形種類,抑或有關規範的保障 範圍之營定,又或者確定犯罪時間及犯罪的特別方式 (犯罪未送和犯罪競合)的需要,都 必需先確定所欲保護的法益。

我對受保障的法益,並不好像一些學術及司法見解所理解, [尤其根據一八八 六年〈刑法典〉第三百一十入條,以及三百一十九條至三百二十一條〕,〔這裏的「受保 障法益」,和隨後在其他問題上所講的「受保障法益」都是和阿爾梅達·科斯塔(ALMEIDA COSTA)16 教授及迪亞士(FIGUEIREDO DIAS)17 教授的理論所講的意義相同]。以為它是 「國家尊嚴」和「國家聲譽」(體現於社會對嚴格遵守客觀及獨立運作的國家機關的信任 和信心,也是實現正當性目的效能和運作上所必需的前提條件)18,「公共職無能償性」 及「國家意願之真實性」19。

而貪污罪行想保護的法益,又可以從其罪形的結構和葡萄法律傳統20 (正如大 家都知道,澳門刑法無可否認是受到葡萄牙法系影響)去理解。那就是「保持公共行政依 法活動法律關係總體的原整性」。引用迪亞士(FIGUEIREDO DIAS)教授的說話,就是「擔 任公職之實質合法性」21 ,又或者用阿爾梅達·科斯塔(ALMEIDA COSTA)教授很贴切的 - 句用語,「公共行政本身意向的自治性」或「行政合法性」22

事實上,所謂涉及刑事貪污行為,是指一些為實現個人利益、不當行使與公職 有關的職能權力的實質情況。引用蘇樂治(ROSERIO SOARES)在另一場合所講的一句說 話,就是公務員的職權本應是為了實现公共利益,即法律特定之公共利益(典型特殊公共 利益及具體特殊公共利益)而設的,然而,公務員卻濫用了其職權實現個人目的,干預图 家活動。公務員濫用職權,要求或接受贈與,憑其職位進行「交易」或「收取不法利益」, 假借國家的名譽,舉而損害國家自治及行政運作之合法性²³。

「行政活動之合法性的概念除純粹的組織及功能目的外,還包括保護基本和有 文柱作用的法益所必需的(途極性)或(工具性)觀念,故此,刑法保護這些基本法益與 保護上述(工具),其實都具有密不可分的關係」²⁴。

因此,貪污罪行就是公務員不當行使職權「謀取不法利益」,不正當地干預國 家活動的一種表現。

现在我會談一談法定罪狀類型詮釋上的一些問題。不過,在此之前,我要先作 以下的分析。

受贿有两種,即第三百三十七及三百三十八條所指的「受贿作不法行爲」(亦 稱為「本義的受賄」),以及「受賄作合规範之行為」(亦稱為「非本義」的受賄)。受 贿完全獨立於第三百三十九條所載之行賄罪類別的事實,確切地肯定了該兩種罪行的獨立 性,而且推翻了大部分葡萄牙學理或司法見解曾一度主張的、認為貪污罪是「變達」或當 要有「對方參與的罪行」的論點的依據,甚至這些論據基礎²⁵。阿爾梅達、科斯塔(ALMEIDA COSTA)教授曾經指出,在它們的內部結構中(各方都在整個個程中擔演主動和被動的角 色)表現出兩項獨立進行的過程(公務員受賄過程和市民行賄的過程),這就否定了需要 有雙方在整個犯罪行爲中作爲「主體」參與的相互依賴因素的相邊罪行的概念²⁶。

澳門立法者的這個取向,這個相當於一九八二年〈刑法典〉所載,後來在一九 九五年改革中得以保存下來的,和當時葡萄牙立法者同樣的決定,是值得我們讚賞的。因 為它解決了所有當時實施法律層面「雙邊性」²⁷. 論點所帶來的困難(試想想當時甚至有人 把行贿者大赡界定爲共同正犯,再想想確定教唆情況的問題,又或者想一想「問接正犯」 情況可互通性之問題);個人而言,我也認為這從貪污罪的實質結構上較為合理,且適合 於維護法首。

所以,受贿或行贿罪既包括一些透過要求、承諾或給予利益、赠品使公務員於 随後實行一個行為 (之後協議賄賂)的情形,亦包括對公務員已作出行為支付酬勞的情況 (預先協議賄賂)。

> 受贿作合规範之行為(第三百三十八條) 不法行為之客觀模式

刑法典第三百三十八條規定:

「一、公務員親身或透過另一人而經該公務員同意或追認,為自己或第三人要 求或答應接受其不應收之財產利益或非財產利益,又或要求答應接受他人給予該利益之承 诺,作為不達背職務上之義務之作為或不作為之回報者,處最高二年徒刑,或科最高二百 四十日罰合。

二、上餐第三款之规定,相应適用之。。

¹² 也至于(FIGUEIREDO DIAS)教徒,移等而互射(NOTICIAS)出版社「葡萄科法、罪行的法律搜集」一書第六十五頁及一九八三年第 四十三期(律時公章部計)第十一頁及權援各頁。 制 建亚牛(FIGUEIREDO DIAS)教徒,長春之後城;新法教程援委,某十一頁。

¹⁴ 芝加哥對衛大學(THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS)一九七零年「對法監護的忠誠政治指南」第二頁。 15.迪亚士(FIGUEIREDO DIAS)社授於一九九一年里斯本葡國反賣屬有關資污现本的研讨會文匯中第六十頁解提為「實污與對法」的

^{16.}一九八四年(科英布拉法律系期刊)獻給変造最多、科雷亞守(EDUARDO CORREIA)教授研究中第五十五頁起精複各頁「有關實 污」一文· 17.上这著作第四項註解

^{17.}上还要作第四項注解。 18. 阿爾梅達、科邦亞(ALMEIDA COSTA)教授、著作第二百三十三頁。 18. 阿爾梅達、科邦亞(ALMEIDA COSTA)教授、著作有關機構學與上在刑法方面對注問題的理解。 20.上述董作第一百四十一頁。 22.上述董作第一百四十三頁。 24.上述董作第一百四十二頁之情後各頁。

⁻⁻ 上記書計和一日日下月起環後受用。
23. 千克菜蔬、糖、膏苗はCAVALFIRO DE FERREIRA)—九六一年(法律科學)第十卷第二百一十二頁內的「食冷和達達收取利益
百行」,5克豆、實生達達與(相互ONCALVES)。科古考社人二年第六成(葡萄科法典社理)(一八八六年後寶爾(利法典));
第三百一十八條和三百二十一條的就作和一九八六年之成(葡萄科法典)(一九八二年成竟四(利法典))第日百二十三條註釋。
25. 上述著作第九十三頁。

首先,本人認為上述行為舉止已完全侵犯了受保護之法益²⁸,因為它本質上是使 用了公職和職權本身的方便來達到私人目的。正因為這樣,阿爾梅達、科斯塔(ALMEIDA COSTA)教授和本人都認為这是基本罪的類型,而「受賄作不法行為」則是加重罪的類型。 事實上,這加重罪的刑罰是因為考應到公務員行為當中存有較高程度的不法性,除以驗位 取得不法利益外,更實施了與職位義務相違背之行為或不作為情況,對「行政合法性」施 以較重的打擊29。強調一點,就是在任何情況下,都不應該將賄賂行為侵犯法益和接受賄 路作處假聲明之公務員所損害的法益混萬一益。

從保護法益的角度來看,本人覺得應該注意以下兩點:首先是受賄罪,曾經有 過一段時期有人認為受賄不是「危險罪行」, 而是「造成實害的罪行」; 原因是造規定所指之行為(也是第三百三十七條所指行為), 其實是不正當地介入國家活動範疇的行為, 對「國家本身有意向的自治性」給予確實的損害。其次,是公務員要求或接受利益或對某 利益作出承諾,表現出以其職務從事不法行為意願的情況:只要當意願為賄賂者所知悉, 不論行贿者是否明白这索贿者的含意,又或者索贿公務員因錯誤理解被索賄者會給他賄款 而錯誤作出的某行為,均構成既遂的罪行。因此,自市民得悉該名公務員的要求或接受賄 路時,或者自受賄公務員作出承諾的時候,已構成既遂的罪行30。

基於這類罪的結構,一直以來對不法行為的客觀種類的研究,都圍繞著三部分 去進行,亦即行為人、筋點擬進行的活動和筋點。

若行為人為一名公務員,那麼我們所遇到的就是一項「特别」或「具適當身份 的罪行」。也就是說,這行為人必須具有〈刑法典〉第三百三十六條其條款中所述的身份 (跟前 (刑法典) 不同,在新 (刑法典) 中並沒有把法官貪污作獨立規範,所以法官貪污 也屬這條文所指的貪污情況)。有關公務員的概念,在此本人不便詳述。因為如果要詳述 這概念的話,恐怕要進行一項獨立的研究。我只能說的,是澳門立法者於第三百三十六條 F項中31 對這概念的接展,具體來說就是把這個概念引伸出定出受賄罪行行為人的定義的 方式,是教本人懷疑的。雖然,聯合國組織都建議擴大貪污罪行適用範圍至私人跨區企業 員工的行為,本人卻認為這延伸會超越保障「行政當局合法性」這法益可接受的範圍,因 為貪污行為對各法益的侵犯,又或者對平等權利和非歧视權利的侵犯,都可以以其他方式 锡水的。

有關「爲賄賂而進行的行爲」,首先有一點要提出,就是它根據明示的等同規 定(取一八八六年〈刑法典〉不同,詳見第二百一十八條第三段),可以是作爲或不作爲 的行為。雖然,法律规定中說它是公務員在其職務執行時所作出(或即將作出)的行為、 在公職權限內所作出之行為,即法律上所指的「不違反職權義務」的行為。與句話,這行 爲 (消極或積極) 必須是其設量權內所作出的行爲或行爲人都有責任作出該項決定 (不管 他有否接受利益或接受利益的承諾)32。

不過,問題的關鍵還是要知道如果行為超越了公務員某特別職責或本身權限範 国時(本身權限範圍,是指與「職務有直接功能關係的行為,或者可以是所有公務員本身 有實際能力進行的行為,只要這些(實際能力)是職務執行本身所需的」),是否仍可以 视作罪形中的行為。在受賄作不法行為的理解中,學術界和司法見解都不釣而同地認為可 以视作法定罪形的行為。而且阿爾梅達·科斯塔(ALMEIDA COSTA)教授更得出結論,這 是唯一可以對這種貪污行為處分的方法(法律是不可以授權進行不法行為的)33。對於「受 贿作不法行為」的罪行,本人認為是不應該以公務有否正式的權限,去劃分受賄罪行的兩 種類型。我認為,只要公務員所作或將作出的行為,實質上及本質上屬違法行為34 ,就可 以通用第三百三十七条的情况加重刑罚。因此凡公務員要求、接受利益,或承諾進行一項 非本身摧限内,但本質上亦非違法的行為時,他所犯的就是一項非典型的合规範性的貪污 罪行(造論據在有關「公務員違法收取利益」行文中會得到更多的支持)。

至於賄賂罪行中「質」的特點,可以說澳門立法者在明示規定下包括「財產或 非财産利益」的同時,已恰當地解決了某些界乎灰色地帶難於確定其財產性質的「贈品」 的問題,(而根據「寧縱莫枉」原則,不能將之論處),同時,也符合確保适方面法益常 要的要求³³。須補充一點,立法者用了「為自己或第三人」字眼來包括一些行為利益,這 是给予公務員以外的其他人(包括任何自然人或法人)³⁶。

在「量」方面, 贿赂罪行的法定罪中肪款量必须以「法益」來確定。 基於不合 理的缘故,必先搬除以公務員實際的經濟、政治、社會和家境情況的因果關係來推定會污 的見解,況且這見解似乎是從「行贿和受贿者行為之間要真正存有相互性質」的錯誤見解 出發作考慮。同時,我們也必先排除以賄賂價值和公務員所作行為的程度為基礎的論點, 因為它混淆了受行為所損害的法益和貪污罪行37 所授犯到的法益而者概念上的差别。

法定罪形量的確定,本人認為應從對「国家本身意向的獨立性」這個法益的侵 犯來權衡。當然這就難免會涉及到社會倫理價值觀念的考慮。也就是說,只有當收受的利 益並非磁不足道又或者為一般社會習慣和風俗或有關行業所容許時,而且,在具體適用會 污罪行條文時,「利益因素」才應被考慮3%。在這個標準的基礎上,可以見到「依社會風 俗習慣而爲」的概念,對涉及刑事責任的「利益的收取,有負面的作用。

阿爾梅達、科斯塔(ALMEIDA COSTA)教授在這些應社會習俗而產生的行為中, 列舉了以下行為39:為禮儀或某類宣傳目的之紀念品,某些職員於節目中收到的酬禮,統 粹榮譽性質的贈品,因職務受讚賞行為(必須為大眾所認同的客觀行為)而獲得的獎項或 報酬等。以上所指出的都是第 14/87/M 號法律中所列舉的情況。

此外,在贿赂和公務員受贿赂進行或將進行的行為的關係中,有一點指出的: 就是在學術界中(葡萄牙或他國的)一直以來都認為這關係是報酬的關係,因而排除了利 益可以作為意圖向公務員建立「好感」或「建立關係」藉此於稍後向其請求進行某項行為 的可能性。雖然又一次的本人不能不認同阿爾梅達、科斯塔(ALMEIDA COSTA)教授的立

場,不過,我想若果公務員所接受的禮物,基於其價值、送禮人或送禮的情況,是大家一 般經驗判斷所不能接受的話,明顯/毫無疑問地那就是一項虚擬的報酬。它是為了隨後所要 求的行為而给付的。那麼,就應當同意上遊規定,也存有例外的情況。在這此情況下,(參 見 LEVY M.JORDÃO, L.OSÓRIO和 MAIA GONÇALVES 所指的「間接賄賂」分析), 該公務員的行為也屬於運用本身職權,去作不法行為或交易。在實質上,亦侵犯了法当40。

把这些非違法行為的貪污罪行適用第 338 條,是因為在搜集公務員違反職責證 援即加重刑罰個電的證據方面,太身存在英各種闲對。

最後,在完結分析不法行為種類之前,要指出一點:構成不法行為的主鞭節型, 必须是具備為某目的故意犯罪對法益的侵犯,假定公務員有明顯「清職」意圖,因此我認 爲就應該排除以不定目的故意犯罪的辯責態處的方式。

在免除刑事责任的因素方面,若果「因適應社會風俗」而排除了其法定罪形性, 那麼,就可能會引起一些無意識作了不法行為的情況,特別是在一些近似「適應社會風俗」 的情况當中。因此,與不可把不可歸責的判斷视為正論。

就犯罪的特别形式有兩點要注意:

本人跟一些學者的理解不同41,我認為在這項罪行中,理論上是可以接受犯罪未 送的形式。這項罪行也應包括要求或接受利益或對貪污行為作承諾,但來得到對方42 知悉 的情况;儘管在受賄作規範行為的罪行中,不容許對犯罪未送適用該罪行的最高刑罰。

雖然是一項特别針對公務員而設的罪行,貪污是允許有參與的形式的(嬖如問 接正犯或教唆)。就正如條文本身指出,公務員可以本人或「透過他人」(可以是得到他 人同意或追認的) 貪污。

至於一些犯罪競合的情況,可以出现表面或法條競合的情況。因爲行爲者的行 為,是可適用有關違法收取利益的規定的(第三百四十四條)。在違法收取利益的過程中, 公務員藉著錯誤誘導市民或利用市民之錯誤,又或者勒索的手法(第二款)(以暴力或以 重大恐嚇相威脅),為自己、本地區或第三人收取其不應收之財產利益。(第一款)(在 這裏,公務員利用了私人錯誤所引致的願從思撰心理)。而我相信,若果公務員所作的行 爲是合规範的,才會與違法收取利益罪行有競合的情形;不言的話,市民就會爲了作非法 行為而扮演受害者角色。倘若真的有競合的情形,是應該適用有關違法收取款項的規定。

第三百三十八條二款准用了第三百三十七條三款,即倘若行為人在行為中自願 拒絕接受協定的利益或拒絕已作出承諾,又或者歸還收取了的利益或其等值(倘若收取的 爲可替代的物品),可免處刑罰。這條文載入了一項主動待過的特別情況。在承諾行爲屬 建法行為的情況中,雖然拒絕行為或歸還利益行為必須於承諾行為迫行之前作出,不過, 在公務員從事一些與其職責沒抵觸的行為中,本人卻覺得沒有這個需要。我覺得,在這裏 預先協議受賄和隨後協議受賄遭到不同的待遇,是很令人費解的。

受贿作不法行為

重複一下上遊受賄作合規範行為的不法行為類型中,與這項受賄行為有共通的 部分。

要求或接受利益又或者作出承诺一旦被有關市民知悉時,罪行即被和作所遂行 為,也就是說,由公務員向對方表露其受賄意顧時起即被視為犯罪既遂。

不過,在公務員收受賄款而作出了或將會作出的行為方面,兩者是存有差别的。

譬如,若果是一項有達職責的行為,毫無疑問,這項行為可以是積極或消極的 行爲(作爲或不作爲)。而任何不作爲的行爲(即使是臨時,例如廷誤一項寫在一定時間 内作出的合法行為),倘若是達反職責的⁴³,都可以構成這項法定罪的罪行。

葡萄牙學術界和司法見解一直以來都以為行賊所欲進行的行為,可以是任何屬 公務員特別職責範圍內或其於其本身職務的關係公務員有事實能力去進行的行為,又或者 任何與職務有直接職能關係的行為4。正如以上所說,這些不法行為,必需是實質上違法 而非形式上 (單純形式上) 諱法。

在實現罪行的特别形式中,正如本人在「受贿作合规範性行為」部分中曾指出, 公務員要求、接受利益或作出承諾,即使要求或承諾未被對方知悉,也應被視為企圖「受 **助作不法行為」的罪行。**

這項罪行的刑幅為一至八年。但根據第三百三十七條二款的規定,若以賄賂為 目的的不法事實並未附請執行,刑罚是會大大地減輕的。這規定不難理解的,因爲非違法 性行為受賄罪行一方面未構成從重處罰的法定要件,另一方面,本人又覺得這做法在刑事 政策上有其建設性,它有助於鼓勵公務員放棄進行不法行為。

該條文第三款更規定,若行為人在進行不法事實之前,自願拒絕接受已協議的 利益、拒絕進行已承諾的行為或歸還已收取的利益或利益的等值者,可免刑罰。

這裏並沒有引入跟 (葡國刑法典) 第三百七十二條四款,對能夠實際協助搜集 證據以揭發或拘捕其他負責人的行為人,採取一項減輕刑罰特別制度的規定,即引入「微 梅者」的概念(污點證人)、藉此去作為打擊貪污的现象特別措施。

现分析的條文,其實也會跟濫用權力罪的規定(第三百八十二條)有(表面) 競合的情況,但基於(既述)「結合罪原則」的關係,排除了適用濫用權力罪的可能。不 遏,很自然的,受贿的罪行也會與其他刑法學上被視爲重要的而且構成罪行的不法行為競

行賄

^{28.} 可李克安東尼莫、惠里基、加斯格爾(ANTÓNIO HENRIQUE GASBAB)未公存在懷與發土的一篇文章「執行便公職時犯罪」一文。 29. 阿爾爾達、科斯爾(ALMEIDA COSTA)教授、第一百二十九頁。 30. 同三管信、第一百四十六月十一百三十二頁。在這時是上,或門風上區AL HENRIQUES 在英(對法典註釋)的立場不同、本人以 馬爾定員行政迷的經事,不是以作為時期為保護、而是以法益受發配的時候作樣事。 31. 有型這個問題,強意本本有決急到保疑。也一樣的是在聯合國有提出把實污百行退行到本人企業信息的違議。江見速亞士 (FIGUEIREDO DIAS)執後在實作資本十七頁第四接該新。

⁽FROUGHREDO DIAS)技术企业介系式下它员在口铃互册。
33. 主泛管作器一页点十二页
33. 主泛管作器一页点十八页。
34. 主泛管作器一页点十八页。
34. 主泛管作器一页点十八页第二页
34. 主泛管作器一页点十一页第二页
35. 主泛管作器一页点十二页第二页。
36. 有前走见标可多价度表尼展、总里基、加新物理(ANTONIO HENOUIQUE GASBAR)、管作器点页第十七场过程。

^{37.}有简连些論點及英駁論,見阿爾梅達、科斯塔(ALMEIDA COSTA)教授,第一百六十七及隨後頁數。

^{38.} 上达等作第 171 頁。 39. 上达等作第 172 頁。

^{40.} 上述著作第 177 頁。

^{41.}今是、菜豆腐、思生兔(LEAL HENRIQUES)及西馬斯、森托斯(SIMAS SANTOS) (澳門利法典注釋) 内野這樣文的性解分析。 42.有關這方面見解,見何爾轉進、科斯塔(ALMEIDA COSTA)收拾,豪作第一百五十二頁。

一一、用近夕四之神,是此日欲健、科府郡(ALMEIDA COSTA)敦捷,管作第一百五十二頁。 47.健庆職業约合意,尼至東尼夷、惠里基、加薪物爾(ANTÓNIO HENRIQUE GASPAR),當作第八頁。 44.並沒等作第七頁第二十號直解。

以上已经該過澳門新(刑事法典)在獨立地定出行賄罪刑時(第三百三十九條): 已掛除把貪污罪视作必需 (雙邊或雙方) 參與的罪行的見解。然而在葡萄的司法見解中, 仍可以見到這些見解的餘跡,因為葡國司法見解始終拒絕接受一個做法,那就是本人認為 較適合將行賄視為一項獨立罪行 (這已載於一九八二年法典) , 而且符合罪刑結構和法律 行文。我所指的就是它們始終不把公務員拒絕接受利益和拒絕作出承諾行為的行贿個案, 视作既送的犯罪行為。事實上,高等法院已在不同時候,用了不同方式表達這立場:例如 把行辦市民行為视為侮辱罪行¹⁵ (因為這行為並沒有侵犯到「合法行使公職」這法益)(詳 见一九八六年二月十八日高院判決⁴)和把另一宋個雲利寫企圖行賄(詳見一九八九年七 月十二日高院判決⁴⁷)。不過我認為,在行賄罪行中,不管公務員有否接受利益,只要市 民表現出他給予或承諾給予一項財產或非財產利益的意圖時,便構成既遂的行賄罪行。它 是一項形態的罪行,是一項單純的行為,正如阿爾梅達·科斯塔(ALMEIDA COSTA)教授 所說「行為的破壞等同於後果的破壞」。犯罪既遂的時候,就是給予利益或承諾給予利益 的時候 (可以是明示或默示的承諾),只要這些行為被轉達予公務員知悉。而法律上的字 眼上亦似乎不容許作其他演譯一「在公務員知悉的情況下给予或承諾给予公務員或第三人 利益」

把犯罪既遂和现在所說的行為人的熟慮由第三人從事的行為去決定,我認為該 是不可趋命的,而且,從任何直度交易,都保犯了過失原則。循知道,沒擇知公務員不趋 納給予的賄賂列作既送罪行或未送罪行,其實是選擇按照這罪行規定的刑罰幅度,對行為 人進行或不進行處罰(見第二十二條二款)。

如果行贿所欲進行或將進行的行為屬不法行為,刑罰自然會較重,最高可被監 禁三年或罚款。至於加重刑罰的原因,已經在第三百三十七條中敘述過了。而對合規範行 爲的行賄所科處的刑罰,最高可被監禁六個月或科以相等於六十天的罰金。這規定毫無疑 問是教人鼓舞的,因為它奠定了適用第四十四條的可能性,即在不影響到「預防罪行再發 生這目的」的情況下,可以以罰金代替監禁刑罰。

就行贿的特點而言,有一話補充:正如阿爾梅達·科斯塔(ALMEIDA COSTA) 教授所說般,我想,公務員有否接受貪污的問題(較權威的)合適和完滿的說法,應該以 對這類罪行活動的一般經驗和習慣作為依歸的。

這條文第三條規定準用第 328 條 B 項,即對為了避免行為人自己、配偶、收基 行為人或行為人收益之人,工等內之面即或問題,又或者行為人配倡相類修件下共同生活 的人遭受到刑罚或保安定分而作出的行贿行高,適用一項從輕處罰的特別制度(甚至豁免 科刑)。這規定明顯地體諒了「自我保護」和保護「與行期者有特别事實關連因而存有特 别互助關係的人:的情況。因這原因而從寬處理(得出的結果有時甚至跟沒有處分類似) 固然是可以的,不過我以為這仍不足以排除這行為的不決性質。

當然,根據受賄行為規定,在有些行賄者(市民)給予或承諾給予公務員利益 的情况,有時在刑事上是無關痛癢的,又或者是基於適應社會風俗而可被接受的合法行 為。不過本人相信,在理論上是不應排除存有某些既不可譴責的,且對自己行為的不法性 質缺乏意識的情況。

到差不多完结的時候了。

我相信,澳門刑法對賄賂罪行所採用的規定,從刑事政策角度來看,大致來說 都尚算公平和恰當的,因為它履行了補充監護「行政實踐之合法性」之法益的刑法的「基 碰前提。

在反貪污的工作中,刑法不是(而且我相信)也不應站在前線之列。

貪污是一種生活的方式,更是一種文化生活的方式。

貪污有時候是一種生存方式,這是面對不可告人之習慣在行政管理上造成之不 全理情况的坚存方式, (有人叫这些情况做「自我主義」、「精神分裂症」),是市民在監察亦門機關活動或運作機制失效甚至不存在的情况下,面對強大的官僚階級所感到的一 種需要,那就是需要創造另一種方式去實際解決所遇到的問題。

在不久前一個犯罪學課程中,一名澳門大學的女公務員曾經向我透露:曾經有 造一份由她負責的急件當作批示,雖然她已知道公函的內容,但由於負責打上收件印章的 同事去了一個職業培訓課程上課未回來,所以不可以立即作批示。而我當時卻戰競地向她 建議,「或許可以由另外一個人代寫蓋印吧!」而當時她的答覆就是,「負責文件登記和 蓝印的女職員當然是不可以由他人代替,正如我也不可以由其他人代课一般」,回答時的 口吻充满無比的權威,表現出她對一個部門的官僚運作內在意義瞭如指掌。而我卻可憐、 無知地以爲負責職員和暫代職務者兩者是對等的事。

这件事,也不知是有意的,還是無意的,已分別在不同時間和場合的兩次講話 (一次在澳門,另一次在北京)中談及過。

在澳門有一居民曾經向我提過這樣的問題,假設一位商人已作了很大投資買了 一幅地用作開辦一問商號之用,聘用了員工等,但開店是必先得到有關准照的。試想想, 取得准照需要多月的時間,而商人預計到他的投資會因此而停下來,直至准照發出爲止。 但他亦知道只要他付出一些金錢,是少許的金錢,約數千圓澳門幣的話(取得准照其實也 只需要一百元以下的费用而矣)就可以於數天內得到營業的准照,你是這位商人的話,會 怎樣做呢?

於是,我就想起了之前我聽過一位北京記者的評語,「在中國,用刀的比用小 剪刀的要赚得多,有些小公務員只有用印章的權力,於是,當然就要好好地利用它了。,

是的,大家都以刑法去對貪污進行有效的打擊。

或許,是時候結束這處低的做法吧。停止以刑法去幹一些它本身不能做到的事。

因為,倘若國家、行政當局的法律和習慣本身都造成貪污的話(不管他的名稱 是「走後門」、「黑錢」、「幫忙」及「打關係」),而且,貪污又「是經濟上合理的行 為」49 時,試問,徒然地訴諸刑法、增加監禁刑罰或引入死刑,是否又真正的可以遏止貪 活?

因為這有時候會等於在公民履行反貪污之任務時,向他們作出兩種不同,甚至 是矛盾的要求,即中国早在两千年前一句成語中所述的矛盾對立情況,「以子之矛,攻子 之盾,何如?;。

48. 速度子(FIGUEIREDO DIAS)を終析期的一切を

49 平縣、黑真荷(I.A. PINTO RIBEIRO)注页意识文章上的建设,这是黑斯太大客车后重要数计算点十五百的辅助文章。

月錄

	頁數
一、 導言	3240
二、 預算、公署辦公大樓及人員	3241
三、 與卷宗有關之活動	
三、一、 一九九六年的統計資料	3243
三、二、 對統計數據的評語	3247
四、 卷宗以外的活動	
四、一、 宣傳活動	3250
四、二、 參與國際會議	3251
四、三、 致詞與各場合之發言	3252
四、四、 來訪公署	3254
四、五、 與社會傳媒之接觸	3255
附錄一 (勘喻及建議)	
澳門總督	3256
全體政務司	3256
行政、教育暨青年事務政務司及社會事務暨預算政	
務司	3258
行政、教育暨青年事務政務司	3258
社會事務暨預算政務司	3258
傳播、旅遊暨文化政務司	3259
司法政務司	3260
保安政務司	3260
運輸暨工務政務司	3260
澳門治安警察廳廳長	3261
澳門經濟司司長	3261
澳門財政司司長	3261
澳門保安部隊事務司司長	3263
澳門司法事務司司長	3263
澳門土地工務運輸司司長	3264
澳門旅遊司司長	3265
澳門房屋司司長	3265
澳門退休基金會行政委員會主席	3265
澳門市政廳主席	3266
澳門衛生司司長	3266
附錄二	
● 宣傳運動	
● 合作協議	3269
● 有關「貪污」的公開課程	3270
目錄	3272

(Custo desta publicação \$ 143 250,00)



Imprensa Oficial de Macau 澳門政府印刷署 PREÇO DESTE NÚMERO \$76.00 每份價銀七十六元正