



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

COMISSÃO DE REGIMENTO E MANDATOS

Fong

PARECER N.º 1/IV/2011

M 3
JD

Assunto: Da conformidade com o artigo 142.º do Regimento da Assembleia Legislativa da Proposta de audição apresentada pelos senhores Deputados Au Kam San, Ng Kuok Cheong e Chan Wai Chi, a 4 de Março de 2011

[Handwritten signatures]

I

INTRODUÇÃO

1. A 4 de Março do corrente ano, os senhores Deputados Au Kam San, Ng Kuok Cheong e Chan Wai Chi apresentaram uma proposta de audição relativa ao *Relatório do Comissariado de Auditoria sobre as deslocações ao exterior em missão oficial de serviço dos trabalhadores da Administração Pública e a utilização do erário público.*

2. A proposta de audição foi objecto de uma análise técnica preliminar, da responsabilidade da Dr.ª Tam Mio Lei, na qual se concluiu pela sua conformidade com os



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

instrumentos legais que regulam o processo de audição, tendo sido sugerida a sua admissão pelo Presidente da Assembleia Legislativa¹.

Em seguida, foi solicitado pelo Senhor Presidente ao então grupo de trabalho composto pela Dr.^a Sílvia Barradas e pelo Dr. Liu Dexue, que fosse realizada uma análise técnica sobre o pedido de audição, que, no seu memorando, conclui: «... *que nada obsta a que a presente proposta de audição seja formalmente admitida, nos termos legais aplicáveis. Ou seja, a proposta de audição está devidamente fundamentada, obedece aos limites previstos no artigo 2.º da Resolução n.º 4/2000 e as normas de competência invocadas no requerimento de admissão estão correctas.*». Isto é, fundamentalmente adere à conclusão da análise preliminar supra referida.

3. Posteriormente, em Despacho n.º 357/IV/2011, de 6 de Abril, do senhor Presidente da Assembleia Legislativa, refere-se que «*a Mesa entende haver necessidade de a (proposta de audição) submeter à Comissão de Regimento e Mandatos para efeitos de análise, à qual solicito, então, que apresente um parecer até ao dia 6 de Maio de 2011, relativamente à conformidade da referida proposta com o artigo 142.º do Regimento da Assembleia Legislativa.*».

Entretanto, a Comissão pediu a prorrogação do mencionado prazo até ao dia 7 de Junho do corrente ano.

4. Com efeito, suscitou-se a questão da referência na proposta de audição à alínea 6) do artigo 71.º da Lei Básica², tendo-se suscitado a dúvida sobre a adequação da sua

¹ Ver Relatório Ref: 111/IV/2011, de 07 de Março de 2011.

² O qual dispõe, «*Receber e tratar das queixas apresentadas por residentes de Macau;*»



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

utilização na proposta de audição. Isto porque esta norma da Lei Básica se refere ao direito de petição e de queixa apresentados formalmente perante a Assembleia Legislativa enquanto órgão político. Concretamente, refere-se na proposta de audição, no primeiro parágrafo, o seguinte:

«Para esta Assembleia Legislativa poder esclarecer as questões apresentadas pelos cidadãos e cumprir as atribuições de tratamento de queixas, consagradas pela alínea 6) do artigo 71.º da Lei Básica, vimos solicitar a activação do processo de audição:».

Ora, acontece que não há registo de entrada formal de alguma petição dirigida à Assembleia Legislativa por parte de cidadãos naquele sentido. Voltaremos a este assunto adiante, no ponto 14 do presente Parecer.

5. Passamos então à análise da questão que se fará de seguida, tendo em consideração, naturalmente, a proposta concreta em apreço, o aludido artigo 142.º do Regimento, de entre outros mais como se fará referência, a Resolução n.º 4/2000, sem esquecer a Lei Básica da RAEM.

Por outro lado, a benefício de melhor esclarecimento, porque a questão é importante e estruturante, proceder-se-á também a uma breve resenha histórica dos processos de audição e seus relatórios de apreciação.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

II
APRECIACÃO

6. Cumpre apresentar, e para comodidade de referência, as normas jurídicas que nesta apreciação desempenharão um papel de relevo.

LEI BÁSICA

«Artigo 71.º

Compete à Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau:

- 1) Fazer, alterar, suspender ou revogar leis, nos termos desta Lei e de acordo com os procedimentos legais;*
- 2) Examinar e aprovar a proposta de orçamento apresentada pelo Governo, bem como apreciar o relatório sobre a execução do orçamento apresentado pelo Governo;*
- 3) Definir, com base na proposta apresentada pelo Governo, os elementos essenciais do regime tributário, bem como autorizar o Governo a contrair dívidas;*
- 4) Ouvir e debater o relatório sobre as linhas de acção governativa apresentado pelo Chefe do Executivo;*
- 5) Debater questões de interesses públicos;*
- 6) Receber e tratar das queixas apresentadas por residentes de Macau;*
- 7) Poder, mediante deliberação, incumbir o Presidente do Tribunal de Última Instância de formar uma comissão de inquérito independente para proceder a averiguações, se for proposta conjuntamente por um terço dos deputados uma moção, acusando o Chefe do Executivo de grave violação da lei ou de abandono das suas funções, e se este não se demitir. Se a Comissão entender que há provas suficientes para sustentar as acusações acima referidas, a Assembleia Legislativa pode aprovar uma moção de censura, por*

foy
M
3
JA
97
th
A



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

maioria de dois terços dos deputados, comunicando-a ao Governo Popular Central para decisão;

8) Convocar e solicitar pessoas relacionadas para testemunhar e apresentar provas, sempre que necessário, no exercício dos poderes e funções acima referidos.»

«Artigo 50.º

Compete ao Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau:

15) Decidir se os membros do Governo ou outros funcionários responsáveis pelos serviços públicos devem testemunhar e apresentar provas perante a Assembleia Legislativa ou as suas comissões, em função da necessidade de segurança ou de interesse público de relevante importância do Estado e da Região Administrativa Especial de Macau;»

REGIMENTO A.L.

«Artigo 2.º

(Poderes em matéria de fiscalização)

Constituem poderes dos Deputados, no âmbito do exercício da competência de fiscalização da Assembleia Legislativa:

c) Propor a realização de audições, em comissão permanente ou em comissão eventual, para os fins previstos na alínea 8) do artigo 71.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, adiante designada simplesmente «Lei Básica», e para o esclarecimento de questões de interesse público;

Artigo 142.º

(Objecto)



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Sempre que o esclarecimento de questões de interesse público o exija, pode qualquer comissão permanente ou eventual, no estrito âmbito da sua competência em razão da matéria, convocar quaisquer pessoas, para, nos termos da alínea 8) do artigo 71.º da Lei Básica, prestar depoimentos ou apresentar provas.»

RESOLUÇÃO N.º 4/2000

«Regulamento das audições

A Assembleia Legislativa resolve, nos termos do artigo 71.º da Lei Básica, e para os efeitos do disposto no artigo 144.º do Regimento da Assembleia Legislativa, o seguinte:

Artigo 1.º

(Objecto)

A presente resolução aprova o regulamento das audições previstas nos artigos 143.º e 144.º do Regimento da Assembleia Legislativa.

Artigo 2.º

(Noção e limites)

1. As audições consistem no exercício das competências da Assembleia Legislativa previstas no artigo 71.º da Lei Básica, através da convocação e solicitação de pessoas relacionadas para testemunhar e apresentar provas.

2. As audições não podem versar sobre as matérias não compreendidas no âmbito da autonomia da Região Administrativa Especial de Macau, sobre decisões judiciais concretamente consideradas, nem sobre assuntos que violem o direito à reserva sobre a intimidade da vida privada, o segredo de Estado, o segredo de justiça ou segredo profissional.



Artigo 4.º
(Iniciativa)

1. *A iniciativa de realização de audições pertence aos Deputados.*
2. *A iniciativa de realização de audições deve ser exercida por um mínimo de dois Deputados.*
3. *As propostas de realização de audições são dirigidas ao Presidente da Assembleia Legislativa, com indicação do assunto e os fundamentos para a sua realização.*
4. *É aplicável às propostas de realização de audições, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 108.º, n.º 2, a 111.º do Regimento da Assembleia Legislativa.».*

fong
m j
JD
th
Am

7. Relativamente à história dos processos de audição na Assembleia Legislativa cumpre apresentar os seguintes dados:

Até ao presente foram apresentadas 6 propostas de audição, excluindo esta que é objecto deste Parecer, que mereceram a análise técnica de conformidade formal, como se segue:

a) *Alegadas irregularidade na contabilidade e gestão das Câmaras Municipais Provisórias*, apresentada em 11/11/2002 - Em conformidade com as regras (Dr. Pedro Sena e Dr. Sun Tongpeng);

b) *Avultadas despesas e rendibilidade dos Jogos da Ásia Oriental*, apresentada em 04/01/2006 - Em conformidade com as regras (Dr. Pedro Sena e Dr. Sun Tongpeng);

c) *O excesso nas despesas dos Jogos da Ásia Oriental*, apresentada em 24/11/2006 - Em conformidade com as regras (2 relatórios do Dr. Liu Dexue);



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

d) *A construção do sistema de metro ligeiro*, apresentada em 31/10/2007 – Sugestão de pedir as opiniões da Comissão de Regimento e Mandatos para clarificar o Regulamento das audições (Dr. Li Hanlin); Parecer n.º 1/III/2008 da Comissão de Regimento e Mandatos emitido em 20 de Fevereiro de 2008, que conclui pela inexistência de obstáculos formais quanto à sua admissão;

e) *A concessão de terreno à Sociedade Nova Galaxy Entretenimento Companhia, Limitada*, apresentada em 27/10/2009 - Em conformidade com as regras (Dr. Jeong Kuan Lou);

f) *A demolição das barracas do Bairro da Ilha Verde*, apresentada em 12/1/2011 - Em conformidade com as regras (Dr. Sun Tongpeng).

Pode ainda acrescentar-se que todas as propostas de audição seguiram o seu caminho regimental até à apreciação pelo Plenário, isto é vislumbra-se conformidade normativa formal não tendo, no entanto, merecido a sua aprovação no Plenário. Isto é, tudo decorreu dentro da normalidade face aos parâmetros normativos exigidos e ao juízo técnico e ao juízo político, distintos na sua natureza³.

8. Do exposto resulta, pois, uma conformidade técnica geral das diversas propostas, o diferimento da sua aprovação para o momento político e, ainda, em um ou outro caso, o assinalar de algumas dúvidas colocadas pelo próprio tecido normativo o qual, diga-se, nem sempre prima pela melhor clareza⁴, nomeadamente quanto à conjugação das várias fontes normativas, eventuais requisitos exigíveis, recorte do processo de audição *vis-à-vis* outros

³ Cfr. Parecer n.º 1/III/2008 da Comissão de Regimento e Mandatos, como aqui se afirmou, «*Sucede, porém, que as normas regimentais só consagram numa única instância o poder de apreciação do mérito ou da idoneidade das propostas de audição: o da votação em plenário da proposta de realização de audição.*».

⁴ Ver Parecer n.º 1/III/2008 da Comissão de Regimento e Mandatos.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

processos de fiscalização política⁵. Este não é, no entanto, o momento adequado para se entrar numa análise mais profunda destas questões de afinamento ou melhoria do conjunto normativo.

9. O processo de audição, previsto originalmente na lei constitucional da RAEM, configura-se como um processo de fiscalização política em convivência com vários outros, a saber, o processo de interpelação sobre a acção governativa, os debates sobre questões de interesse público, o processo das petições, o processo de debate sobre as Linhas de Acção Governativa, o processo de apreciação do relatório sobre a execução orçamental, nos termos do disposto no Regimento desta Assembleia Legislativa, Capítulo II, *dos processos de fiscalização*, do Título IV, *das formas de processo*.

10. Uma mirada brevíssima de direito comparado, nomeadamente face às símiles figuras dos inquéritos parlamentares que existem noutros ordenamentos jurídicos permite concluir que estes processos constituem um dos mais importantes instrumentos de fiscalização ao dispor dos parlamentos⁶, sendo que os vários sistemas de governo modernamente consagrados – presidencialismo, parlamentarismo, semi-presidencialismo, etc. – não influenciam os respectivos regimes de fiscalização sendo, pois, irrelevante a posição da assembleia no sistema político-constitucional, do ponto de vista da definição das funções e objecto do processo de fiscalização, sendo geralmente admitido que possam ter por objecto qualquer matéria de interesse público⁷. Adiante-se ainda que, em alguns

⁵ Recorde-se, a este propósito, o que vem expresso em «Alteração do processo de interpelação sobre a acção governativa previsto na Resolução n.º 3/2000», da Comissão de Regimento e Mandatos, «no facto de caber aos Deputados decidir que meio de fiscalização pretendem utilizar, se o «Dos debates sobre questões de interesse público», se o «Das audições», se o da interpelação».

⁶ Jorge Ferreira, *Regime jurídico dos inquéritos parlamentares*, Almedina, 1999, p. 27.

⁷ Cfr., *idem*.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

casos, é o texto supremo que recorta de imediato os contornos ao passo que, em outros casos é a legislação ordinária ou a prática constitucional quem opera esse recorte⁸.

11. O caso de Macau, e bem assim o de Hong Kong, parece apontar mais para uma situação do segundo tipo dado que a Lei Básica se limita a enunciar um princípio – o da existência de um processo de fiscalização de tipo inquérito parlamentar⁹ – deixando, depois, ao legislador ordinário uma ampla margem de conformação normativa daquele princípio geral¹⁰. Isto é, enunciada a obrigatoriedade constitucional de existência deste tipo de processo de fiscalização política, cabe depois ao parlamento moldar e densificar o concreto meio de exercício desse processo de fiscalização, por exemplo, como se inicia, quantos Deputados são necessários para o propor, que requisitos devam ser exigidos, se é um processo autónomo ou se outrossim é um processo dependente de outros, como e quem delibera da sua aceitação, como se desenrola, etc., etc..

12. Culminada esta breve apresentação – e enquadramento – é mister avançar para a análise concreta de que se ocupa este Parecer, mormente a questão da eventual

⁸ Para mais desenvolvimentos, veja-se Jorge Ferreira, *Regime jurídico dos inquéritos parlamentares*, pp. 27 e seguintes, Nuno Piçarra, *O inquérito parlamentar e os seus modelos constitucionais*, Almedina, 2004, pp. 59 e seguintes.

⁹ Cfr. Parecer n.º 1/III/2008 da Comissão de Regimento e Mandatos, onde se apresenta um conjunto de elementos caracterizadores destes processos, «A figura da audição prevista na alínea 8) do artigo 71.º da Lei Básica e nos 141.º a 143.º do Regimento, bem como no Regulamento das Audições, aprovado pela Resolução n.º 4/2000, tem o seu acento tónico colocado nas ideias da prestação de depoimentos para testemunhar e na apresentação de provas. Esta dupla referência parece inculcar a ideia de uma qualquer modalidade de audiência, a ter lugar em sede de uma comissão, dirigida à produção de prova, em vista de um juízo político que se pretenda afirmar.».

¹⁰ Em Hong Kong, no caso *Cheng versus Li* (HCAL 79/2009, HKEC 1587), a propósito precisamente do recorte de poderes deste processo de fiscalização, e tendo em conta as regras próprias do LegCo, afirma-se, nomeadamente «The Basic Law's use of ample and general language» e «Ultimately, the relevant provisions must be given a purposive interpretation.» e ainda, «It therefore requires a particularly strong case to justify interpreting the Basic Law in such a way as to impose a straitjacket on the Legislative Council as to how it may go about its business.» Sobre isto veja-se ainda, Albert Chen, *Constitutional developments in Autumn 2009*, pp. 1 e seguintes.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

desconformidade da proposta em face dos normativos aplicáveis ou, nos termos do Despacho outorgante, em face do artigo 142.º do Regimento.

Adiante-se, desde já, que por força da hierarquia das fontes normativas, é imperioso, antes do mais, proceder à análise de conformidade com o que é estatuído na Lei maior: a Lei Básica.

13. Pelo que veio já exposto, particularmente quanto à ampla margem de conformidade normativa deixada à Assembleia Legislativa exposta pela norma da Lei Básica, afigura-se *prima facie* que não há desconformidade com aquela¹¹, mas importa prosseguir o presente Parecer.

14. Não obstante este entendimento, e como se suscitou a questão da referência na proposta de audição à alínea 6) do artigo 71.º da Lei Básica¹², tendo-se levantado a dúvida

¹¹ Recorde-se o Parecer n.º 1/III/2008 da Comissão de Regimento e Mandatos e, bem assim, os diversos memorandos elaborados no âmbito da assessoria desta Assembleia.

¹² Recorde-se que a regulamentação deste processo acha-se feita na Lei n.º 5/94/M, de 1 de Agosto, Exercício do Direito de Petição, e, bem assim, nos artigos 144.º e seguintes do Regimento da Assembleia Legislativa. Atendendo a eventuais dúvidas que possam ser colocadas sobre este processo autónomo afigura-se de utilidade fornecer aqui algumas breves referências de caracterização deste direito de petição. Este consubstancia-se como um direito fundamental a ser exercido por qualquer cidadão ou entidade colectiva, dotada ou não de personalidade jurídica, e contém dois propósitos essenciais: Por um lado, é um direito de garantia de outros direitos, ou seja, desempenha uma função de defesa e prevenção de violações de certos direitos fundamentais das pessoas, isto é, defesa de interesses *particulares*. Por outro lado, reveste uma vertente de direito político, pois pode configurar-se como um instrumento de participação das pessoas no exercício da vida política, de que é exemplo a apresentação de sugestões respeitantes aos interesses da comunidade ou à defesa da legalidade. Nesta vertente, pode pois, também, ser um processo de fiscalização política quando exercido perante a Assembleia Legislativa – distinto e autónomo de outros. As petições apresentadas à Assembleia Legislativa são endereçadas ao seu Presidente e podem, nos termos vistos, destinar-se à promoção e defesa, quer de interesses privados, quer de interesses mais latos ou públicos. Note-se que, se em causa estiverem interesses particulares ou interesses comunitários de menor relevo, as petições serão distribuídas a qualquer comissão permanente. Todavia, se em causa estiverem relevantes interesses públicos, admite-se mesmo a constituição de uma comissão especial, o que denota o grande relevo conferido a este direito de petição. Naturalmente, também se prevê que, caso a entidade competente seja outra, por



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

sobre a adequação da sua utilização na proposta de audição. Isto porque esta norma da Lei Básica se refere ao direito de petição e de queixa apresentados formalmente perante a Assembleia Legislativa enquanto órgão político e, não, como é bom de ver, quanto ao processo autónomo de audição. Isto é, pode daqui resultar legítima dúvida sobre qual o normativo que, afinal, outorga esta competência gerando dúvidas desnecessárias. Ainda que, nos termos feitos – não no requerimento em si mesmo mas em um outro documento que acompanha aquele - uma incorrecta identificação de uma norma não seja, *per se*, suficiente para concluir pela desconformidade formal, vero é que carrega consigo indesejáveis confusões e aponta mesmo para situações que, na verdade, não ocorreram, ou seja, «as questões apresentadas pelos cidadãos e cumprir as atribuições de tratamento de queixas», não se verificaram. Há, pois, falta de clareza, pelo que é de toda a conveniência a favor da certeza e da transparência que se desejam, que tais indicações erróneas de normativos legais sejam corrigidas.

15. Esta audição é proposta com base na alínea 8) do artigo 71.º da Lei Básica, nos artigos 142.º e 143.º do Regimento da Assembleia Legislativa e na Resolução n.º 4/2000, tal como consta do requerimento de audição dirigido ao Presidente da Assembleia Legislativa e é, tal como referido no requerimento de admissão relativa a questões de interesse público, como, aliás, são todas as matérias vertidas nas alíneas 1) a 7) do artigo 71.º da Lei Básica¹³. Esta questão já tinha sido antes analisada no Memorando da 2.ª

exemplo o Chefe do Executivo ou o Ministério Público, o Presidente para ela remeta. Posteriormente, em função da sua relevância, outros passos mais poderão seguir-se, nomeadamente a publicação da petição e relatório. Para mais desenvolvimentos, vide 3.ª Comissão Permanente, Relatório n.º 1/III/2005. Ver ainda, Ieong Wan Chan, *Anotações à Lei Básica*, pp 144 e 145.

¹³ *Memorando*, Sílvia Barradas e Liu Dexue. A este propósito veja-se a intervenção de um Deputado no Plenário da Assembleia Legislativa de 14 de Junho de 2000 quando se discutiu precisamente esta matéria aquando da aprovação da Resolução n.º 4/2000, que regula o processo de audição: «Adoptou-se apenas os interesses públicos para substituir todas as alíneas que estão em cima [do artigo 71.º da Lei Básica]. Acho que se trata de uma pequena questão, porque a AL no exercício dos seus poderes e funções já foram determinados nas sete alíneas consagradas na «Lei Básica». Referiu-se que, no ponto de vista lato, as 7 alíneas são consagradas de interesse público».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Comissão Permanente, de 21 de Março de 2000, sobre o Projecto de Resolução relativo ao Regulamento das Audições¹⁴.

«A primeira tarefa da Comissão foi optar por um modelo de audição que desse corpo ao espírito da Lei Básica e que se adequasse ao papel da Assembleia Legislativa enquanto órgão fiscalizador. Sendo a Assembleia Legislativa um órgão político, é certo que as audições não podem ter como fim a fiscalização da legalidade. O seu âmbito necessita de ser restrito à fiscalização política. Esta, contudo, pode ser menos ou mais alargada consoante se entenda que a acção governativa deve estar sujeita à fiscalização em sede de audição ou, pelo contrário, outras esferas podem ser sujeitas a controlo da Assembleia Legislativa, nomeadamente actos de natureza privada. A Comissão entendeu ser este último entendimento o mais correcto, com ressalva, porém, de que a sujeição de uma matéria a audição está limitada ao «exercício dos poderes e funções» da Assembleia Legislativa [alínea 8) do artigo 71.º da Lei Básica] e ao «esclarecimento de questões de interesse público», conforme estipula o Regimento.»¹⁵

16. Portanto, conforme resulta da discussão em Plenário realizada aquando da aprovação da Resolução n.º 4/2000 e do Memorando relativo ao Projecto de Resolução do Regulamento das Audições, o objecto da audição reconduz-se essencialmente a uma questão de interesse público, independentemente da matéria sobre que incida. E este objecto está claramente definido quer no requerimento de audição, quer na Nota Justificativa que a acompanha, quer no texto propriamente dito da audição¹⁶.

¹⁴ Onde se referiu que: «A conjugação do disposto na alínea 8) do artigo 71.º da Lei Básica e no artigo 143.º do Regimento da Assembleia Legislativa não se mostrou fácil. O carácter relativamente amplo de tais normativos não fixa, com certeza, os contornos da figura que agora é introduzida no ordenamento jurídico de Macau e nos poderes da Assembleia Legislativa.».

¹⁵ Memorando da 2.ª Comissão Permanente, de 21 de Março de 2000, sobre o Projecto de Resolução relativo ao Regulamento das Audições.

¹⁶ Memorando, Sílvia Barradas e Liu Dexue.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

17. Por outro lado, acresce que a fundamentação das propostas de audição é da exclusiva competência dos Deputados. As propostas de audição devem obedecer aos limites materiais e formais previstos no artigo 142.º do Regimento da Assembleia Legislativa e no artigo 2.º e 4.º da Resolução n.º 4/2000. Fora deste enquadramento, os Deputados podem fundamentar as propostas de audição de acordo com os seus critérios políticos. Não existe, nos instrumentos legais aplicáveis às audições, qualquer limitação para a forma como os Deputados devem fundamentar as propostas de audição. Tal depende única e exclusivamente do seu juízo político e pessoal. Se a norma está contextualmente bem ou mal empregue é matéria da responsabilidade do Deputado, devendo tomar-se como princípio geral que a fundamentação é livre e da inteira responsabilidade dos Deputados¹⁷.

18. No que toca à eventual desconformidade da alínea c) do artigo 2.º e do 142.º do Regimento da Assembleia Legislativa com a alínea 8) do artigo 71.º da Lei Básica, questão suscitada nomeadamente devido a recentemente alguns Deputados entenderem que o Regimento da Assembleia Legislativa, no que se refere à delimitação da figura da audição, ter porventura ido para além do permitido pela Lei Básica. Desde já se sublinhe que nenhuma destas dúvidas obstaram à votação em Plenário do pedido de audição em apreciação, isto é o Plenário discutiu, a propósito de propostas de audição anteriores, a questão, mas considerou que, não obstante as dúvidas suscitadas por alguns senhores Deputados, conforme mencionado, nunca a conclusão da desconformidade com a norma parâmetro da Lei Básica foi sufragada¹⁸, apesar de a questão poder encerrar algumas

¹⁷ Idem.

¹⁸ *Cfr.*, Parecer n.º 1/III/2008 da Comissão de Regimento e Mandatos e, bem assim, os diversos memorandos elaborados no âmbito da assessoria desta Assembleia.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

dúvidas interpretativas. Se assim não fosse, nunca poderia a proposta em causa ter sido submetida a votação formal do órgão pleno da Assembleia Legislativa.

19. Não se nega, todavia, que este assunto é complexo e delicado, tanto do ponto de vista técnico, como do ponto de vista político. O que se entende é que, não obstante, porventura algumas dificuldades interpretativas ou de conjugação do tecido normativo em jogo, inexistente qualquer desconformidade formal das normas menores perante as que se lhes sobrepõem como também se entende que a proposta de audição em apreço não se acha em desconformidade com qualquer das normas jurídicas a que está subordinada.

20. Detectada, conforme se referiu, uma errónea menção à alínea 6), do artigo 71.º da Lei Básica, num dos três documentos que, em sentido lato, compõem o pedido de audição – a maioria dos membros da Comissão entende dever sugerir ao senhor Presidente da Assembleia Legislativa que officie os proponentes da proposta de audição em apreço no sentido de eliminarem a referência à sobredita alínea 6), por forma a clarificar a situação e a não potenciar a indução errónea da existência de queixas/petições previamente apresentadas a esta Assembleia e, bem assim, por forma a impedir confusões quanto à correcta invocação de normas de competência e disciplina do processo de audição.

21. Ademais, atendendo às dúvidas levantadas quanto à normação do processo de audição, a Comissão é de opinião que esta questão merece um estudo sério e profundo com vista a eliminar, no futuro, as referidas dúvidas interpretativas e de harmonização das aludidas normas regimentais e do regulamento de audição com a Lei Básica.

Jay
M
J
H
H
A



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

III
CONCLUSÕES

22. Em conclusão, a Comissão entende:

Com vista a evitar dúvidas desnecessárias, sugerir ao senhor Presidente que, nos termos e com os fundamentos antes expostos, oficie os proponentes no sentido de retirarem a menção «*Para esta Assembleia Legislativa poder esclarecer as questões apresentadas pelos cidadãos e cumprir as atribuições de tratamento de queixas, consagradas pela alínea 6) do artigo 71.º da Lei Básica*», e, após essa eliminação, a proposta de audição em apreciação não está em desconformidade com o artigo 142.º do Regimento, está fundamentada, obedece aos limites previstos nos diversos instrumentos legais aplicáveis e por tal deve ser admitida para efeitos de apreciação política em sede de Plenário.

Macau, aos 30 de Maio de 2011.

A Comissão,


Fong Chi Keong
Presidente



Fong

澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Vong Hin Fai

Secretário

Kou Hoi In

Au Kam San

Ung Choi Kun

Lam Heong Sang

Tong Io Cheng



(Tradução)

澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Exm.º Senhor Presidente da Assembleia Legislativa
da Região Administrativa Especial de Macau
Dr. Lau Cheok Va

Vimos, nos termos da alínea 8) do artigo 71.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, dos artigos 142.º e 143.º do Regimento da Assembleia Legislativa, e ao abrigo do Regulamento das Audições, aprovado pela Resolução n.º 4/2000, apresentar a adjunta proposta de audição relativa a questões de interesse público, acompanhada da respectiva nota justificativa, a qual submetemos à discussão do Plenário.

4 de Março de 2011.

Os Deputados à Assembleia Legislativa da Região
Administrativa Especial de Macau,

Au Kam San, Ng Kuok Cheong, Chan Wai Chi.



(Tradução)

澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

NOTA JUSTIFICATIVA

O relatório de auditoria sobre “*Deslocações ao exterior em missão oficial de serviço dos trabalhadores da Administração Pública*” provocou um grande estrondo na sociedade. Os idosos lamentam que só depois de várias súplicas ao Governo é que este tenha acabado por antecipar para os 60 anos a atribuição da pensão de velhice, só que o seu montante de apenas 1.275 Patacas por mês fica aquém das despesas com uma refeição de um governante na sua deslocação ao exterior. É claro que o público ficou extremamente descontente ao saber, através do referido relatório, que do erário público tinham sido gastas 13 mil Patacas com uma noite de hotel e mais de mil Patacas com uma refeição. Só que a auditoria foi feita apenas sobre os encargos de alojamento e de alimentação nas deslocações ao exterior relativamente a 10 serviços e organismos públicos, sendo portanto, como é de crer, apenas uma ponta do icebergue.

Nestes últimos anos, graças à política de visto individual, os rendimentos do sector do jogo têm vindo a crescer exponencialmente, pois este sector apenas no ano findo arrecadou, em termos de rendimentos, mais de 180 mil milhões de Patacas, o que representa mais de 60 mil milhões de Patacas a título de imposto sobre o jogo para o Governo. É precisamente por causa dessas chorudas receitas que o orçamento tem vindo a fazer o triplo salto, nestes últimos anos, passando de pouco mais de 30 mil milhões de Patacas

audicao-2011-03-04 (apn)



(Tradução)

澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

para cerca de 50 mil milhões de Patacas para o corrente ano, encontrando-se os diversos serviços e organismos públicos a “nadar em dinheiro”. Num sistema burocrático, a forma normal de lidar com a situação é aumentar as despesas, já que o dinheiro não é de ninguém, porque não gastá-lo todo? Tanto mais que a máxima utilização dos orçamentos nesse sistema é prova de “alta taxa de execução”, logo “competência” dos dirigentes dos serviços ou organismos públicos. Por isso, viver e comer luxuosamente durante as deslocações ao exterior em missão de serviço é apenas uma ponta do icebergue. O Comissariado de Auditoria apenas circunscreveu a auditoria a 10 Direcções de Serviços, ficando fora do seu alcance a razoabilidade dos gastos efectuados durante as deslocações em missão de serviço do Chefe do Executivo, dos Secretários e demais titulares dos principais cargos.

O público fica em alvoroço sempre que se publicam relatórios de auditoria, no entanto, segundo a experiência, as respostas dos serviços alvo de auditorias não passam sempre de “aceitamos com humildade as críticas apontadas no relatório”, “concordamos com os resultados do relatório bem como com as respectivas sugestões de aperfeiçoamento”, “o nosso serviço concorda que há espaço para a introdução de melhorias no nosso trabalho”, etc.. Mas o problema é que, segundo parece, ninguém é obrigado a assumir as devidas responsabilidades perante os diversos e graves problemas revelados nos relatórios de auditoria. Foram elaborados muitos relatórios de auditoria desde a criação da RAEM, mas parece que o Governo só actuou no caso decorrente do relatório de auditoria relativa ao “Funcionamento e gestão da

audicao-2011-03-04 (apn)



(Tradução)

澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Comissão de Avaliação de Veículos Motorizados”, tendo sido instaurado um processo disciplinar contra os respectivos dirigentes, que levou mesmo à demissão de um deles. A maioria dos relatórios de auditoria não passa de “fogo de artifício”, que depois de uma fase brilhante, desaparece, sem deixar vestígios. No caso acima mencionado, quando o envolvido interpôs recurso contra o resultado do processo disciplinar, o Comissário contra a Corrupção, Vasco Fong, afirmou que não era o momento oportuno para o Comissariado intervir, visto que o processo disciplinar se encontrava ainda em fase de recurso (vide notícias publicadas em diversos jornais de Macau no dia 11 de Fevereiro de 2010). No entanto, mesmo depois da conclusão da fase de recurso, o CCAC não actuou, nem mais se ouviu o Comissário Fong a pronunciar-se sobre o assunto. Assim sendo, o mecanismo de responsabilização política só existe no papel.

Muitos residentes já apresentaram dúvidas e queixas sobre as questões acima mencionadas junto de Deputados à Assembleia Legislativa. E foram já muitos os Deputados que manifestaram a sua elevada preocupação através de intervenções. Mas para acompanhar e resolver adequadamente as queixas dos residentes, é necessário ouvir mais explicações detalhadas e recolher mais informações sobre o assunto. Por isso, entendemos que devemos exercer as funções atribuídas pela alínea 8) do artigo 71.º da Lei Básica, solicitando às pessoas em causa a prestação de esclarecimentos sobre algumas das questões, através da convocação de uma audição.

audicao-2011-03-04 (apn)



(Tradução)

澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Proposta de Audição

Para esta Assembleia Legislativa poder esclarecer as questões apresentadas pelos cidadãos e cumprir as atribuições de tratamento de queixas, consagradas pela alínea 6) do artigo 71.º da Lei Básica, vimos solicitar a activação do processo de audição sobre o seguinte:

1. Depois do grande volume de trabalho desenvolvido pelo Comissariado de Auditoria, o relatório de auditoria sobre as “Deslocações ao exterior em missão oficial de serviço dos trabalhadores da Administração Pública” revela casos de suspeita de gastos abusivos do erário público. Assim sendo, foram descobertas situações de irregularidade ou até de ilegalidade administrativa? Alguém vai ter de assumir as devidas responsabilidades? Em caso afirmativo, como vai ser isso feito?

2. Um dos casos mais assustadores, revelados naquele relatório, foi o relativo ao gasto de mais de 13 mil Patacas por noite para uma *suite* imperial. Segundo a explicação do Instituto do Desporto (ID), “durante a visita da delegação desportiva de Macau a Portugal, o hotel em causa não tinha quartos suficientes para a delegação, por isso, alguns dos seus membros tiveram de ser alojados em quartos de outra categoria”. No entanto, as visitas realizadas pelos serviços públicos não são decididas repentinamente, muitas vezes são necessários meses para a organização das visitas, e assim sendo, os quartos

audicao-2011-03-04 (apn)



(Tradução)

澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

também deveriam ser marcados com maior antecedência. Como será então possível não haver quartos suficientes! E sendo o hotel responsável, uma vez que não conseguiu disponibilizar o número de quartos *standard* suficientes, ficando assim os referidos elementos obrigados ao alojamento na *suite* imperial, não teria então razão para aumentar o preço. Por isso, a explicação daquele Instituto não passa de um pretexto. Por conseguinte, em relação a este assunto, ao qual a população está altamente atenta, a Assembleia Legislativa tem toda a responsabilidade de convocar os responsáveis daquele Instituto, bem como aqueles que pernoveram naqueles quartos, para a respectiva apresentação de provas.

3. Quanto às deslocações ao exterior dos dirigentes, trata-se de matéria que é regulada pelo regime das ajudas de custo diárias. Só que, conforme o relatório de auditoria, o montante das ajudas de custo diárias foi definido em 1995, isto é, há mais de 16 anos, um montante que se encontra, então, já há muito tempo, em desarticulação relativamente aos preços actuais, por isso, os serviços aplicam o regime geral das ajudas de custo diárias nas deslocações cujo embarque e desembarque sejam efectuados no mesmo dia. No entanto, na maioria das deslocações ao exterior com a duração de vários dias, os mesmos recorrem ao chamado “regime alternativo”, em que as despesas são pagas contra a apresentação de comprovativos, como forma de se esquivarem às restrições estabelecidas no “regime geral”. Face a esta situação, parece que a autoridade administrativa ignorou o assunto, uma vez que não efectuou qualquer actualização do montante das ajudas de custo diárias, nem

audicao-2011-03-04 (apn)



(Tradução)

澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

qualquer controlo sobre os trabalhadores dos diferentes serviços, no sentido de os mesmos cumprirem o “regime geral”. Objectivamente, trata-se de uma situação equivalente a conivência entre serviços públicos, para se esquivarem das restrições estabelecidas no “regime geral”, recorrendo assim ao pagamento de despesas contra a apresentação de comprovativos, conforme estipula o “regime alternativo”. Esta regra levou a que as despesas de alguns serviços ultrapassassem, em muito, o limite de despesas fixadas no “regime geral”. Por isso, o despesismo verificado entre os dirigentes deve-se às insuficiências dos referidos regimes, que no entanto ficam, por sua vez, a dever-se à postura passiva do Governo, pois é sua responsabilidade indeclinável, nomeadamente, dos titulares dos principais cargos, actuar em relação à matéria. Constatam-se que, para além de insuficiências no controlo da utilização do erário público, o montante do referido subsídio está por actualizar ao longo de 15 anos, sem terem sido tidas em conta as constantes alterações registadas na economia. Afinal, quais foram as razões para isto? Alguns dos dirigentes não cumpriram rigorosamente as suas atribuições? Vão assumir as devidas responsabilidades? E como é que vão ser assumidas?

4. Nos termos do artigo 233.º do ETAPM, a não entrega do relatório da deslocação, dentro do prazo legal, constitui uma infracção disciplinar, que implica o não pagamento da importância e a reposição da quantia adiantada; e, nos termos do artigo 290.º do mesmo Estatuto, os trabalhadores da Administração Pública têm o dever de denunciar as infracções disciplinares de que tenham conhecimento. Afinal, quais foram as razões para que estes

audicao-2011-03-04 (apn)



(Tradução)

澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

mecanismos legais não tenham conseguido reprimir, atempadamente, a grande quantidade de actos abusivos de utilização do erário público descritos no relatório de auditoria “Deslocações ao exterior em missão oficial de serviço dos trabalhadores da Administração Pública”? Será que falta a devida transparência na aplicação do n.º 1 do artigo 228.º, que estipula as “ajudas de custo diárias” e do n.º 1 do artigo 233º, que estipula a entrega do “relatório circunstanciado e por escrito”, ambos do ETAPM? Numa perspectiva legislativa, será que é urgente rever a matéria em causa?

04 de Março de 2011.

Os Deputados à Assembleia Legislativa da RAEM

Au Kam San

Ng Kuok Cheong

Chan Wai Chi

audicao-2011-03-04 (apn)