

Boletim
do

CCAC



廉政公署
CCAC

TRIMESTRAL
ISSN 1682-8739

Chefe do Executivo no CCAC **P.3**

Linhas de Acção Governativa na Área do Combate à Corrupção **P.4**

Lançamento do Livro “Textos Seleccionados sobre Integridade, nº 1 – Crimes Funcionais” **P.6**

**Textos Escolhidos :
O Crime de Corrupção Passiva por Mediação,
texto do Prof. Ma Kechang, da Faculdade de Direito da
Universidade de Wuhan** **P.7**





MENSAGEM DO COMISSÁRIO

ÍNDICE

- 2 Mensagem do Comissário
- 3 Chefe do Executivo no CCAC
- 4 Linhas de Acção Governativa na Área do Combate à Corrupção
- 5 Inquérito sobre a Integridade – 2005
- 6 Lançamento do Livro “Textos Seleccionados sobre Integridade, nº I – Crimes Funcionais”
- 7 Textos Escolhidos : O Crime de Corrupção Passiva por Mediação, texto do Prof. Ma Kechang, da Faculdade de Direito da Universidade de Wuhan
- 13 Notícias do CCAC
- 14 Conduta Íntegra : Perguntas e Respostas nas Sessões de Esclarecimento (Parte III)
- 15 Notícias do CCAC
- 17 Novidades
- 18 Recortes de Jornais
- 19 Provérbio

Neste início de um novo ano, desejo-vos a todos, cidadãos de Macau, saúde e que tudo corra como desejam!

A construção de uma sociedade íntegra depende do vosso constante apoio!

Cheong U

BOLETIM DO CCAC

N.º 16 - Dezembro de 2005

Edição: Commissariado contra a Corrupção

Coordenação: Departamento de Relações Comunitárias do CCAC

Design e arranjo gráfico: Bruno Design

Impressão: Bruno Design

Tiragem: 2,000

As sugestões e os pedidos de aquisição do Boletim do CCAC devem ser dirigidos a: Commissariado contra a Corrupção - Departamento de Relações Comunitárias

Alameda Dr. Carlos d'Assumpção, Edf. Dynasty Plaza, 14.º andar, Macau

Tel: (853) 326300

Fax: (853) 362336

<http://www.ccac.org.mo>

ISSN: 1682-8739



O Chefe do Executivo, Ho Hau Wah, e o Comissário contra a Corrupção, Cheong U, no CCAC, em 6 de Dezembro

CHEFE DO EXECUTIVO NO CCAC

Na tarde de 6 de Dezembro, o Chefe do Executivo, Ho Hau Wah, visitou o CCAC e, acompanhado do Comissário Cheong U, reuniu-se com todo o pessoal da instituição. Os resultados alcançados pelo CCAC desde a sua criação e o esforço que empreendeu para assegurar a integridade das eleições legislativas deste ano mereceram uma apreciação positiva do Chefe do Executivo.

Foi imediatamente após as eleições legislativas que surgiu ao Chefe do Executivo a ideia de visitar o CCAC, para cumprimentar e dirigir palavras de encorajamento aos seus trabalhadores. O progresso constante da instituição nos últimos anos e a qualidade dos seus trabalhadores, que têm demonstrado uma correcta compreensão das funções que desempenham, são motivo de satisfação para o Chefe do Executivo. Segundo apontou, os resultados do esforço do CCAC antes e depois do processo eleitoral merecem reconhecimento, apesar da divergência dos comentários de algumas áreas da sociedade. Sabendo-se que há sempre imperfeições no trabalho, o importante é procurar descobrir as deficiências e apresentar sugestões para a revisão da legislação eleitoral, de modo a conseguir-se um desempenho melhor, adiantou. A terminar, o Chefe do Executivo exortou os trabalhadores do CCAC a continuarem a empenhar-se no cumprimento das funções que lhe são atribuídas, contribuindo assim para um sã desenvolvimento da RAEM.

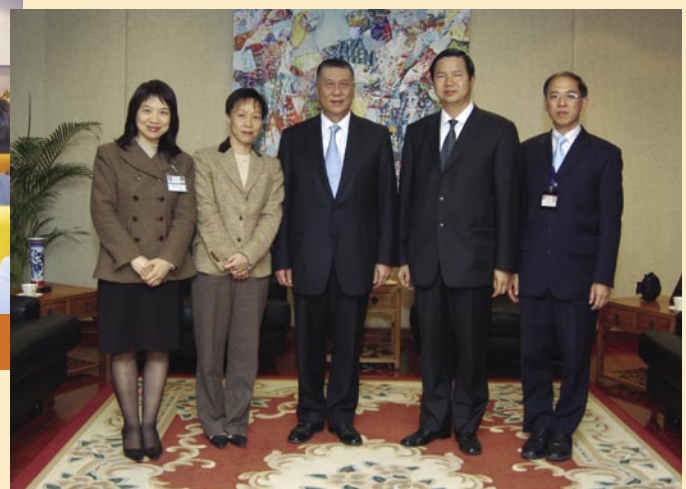
Foi um discurso curto mas informal e cordial. Agradecendo a visita do Chefe do Executivo e as suas palavras de encorajamento, o Comissário afirmou que todos os trabalhadores do CCAC estão preparados para enfrentar os desafios futuros, com maior firmeza, coragem e coesão, esforçando-se por dar um maior contributo a Macau.



Chefe do Executivo no encontro com todo o pessoal do CCAC



Chefe do Executivo discursando



Chefe do Executivo com dirigentes do CCAC

LINHAS DE ACÇÃO GOVERNATIVA NA ÁREA DO COMBATE À CORRUPÇÃO

Excerto, referente à área do combate à corrupção, das LAG apresentadas pelo Chefe do Executivo em meados de Novembro último:

Em 2006, para além de aprofundar as acções já iniciadas, o CCAC procurará reforçar a sua capacidade de intervenção no combate à corrupção e na divulgação dos serviços prestados no âmbito da provedoria de justiça, promoverá acções de sensibilização e procurará melhorar, em múltiplas vertentes, o grau de integridade de Macau.

- ★ Continuará a desenvolver a investigação de actividades suspeitas de corrupção, orientando-se pelo princípio de “investigar todos os indícios e intervir sempre que haja suspeitas fundamentadas”, de forma a reforçar a confiança da população na luta contra os corruptos;
- ★ Continuará a reforçar a vigilância e a prevenção nos sectores mais susceptíveis de serem afectados pela corrupção e a estudar os problemas que possam surgir com o célere desenvolvimento económico, de modo a controlá-la de forma efectiva;
- ★ Com base na importante experiência adquirida nos dois processos eleitorais legislativos da RAEM, será elaborado um relatório onde serão apresentadas propostas relativas às lacunas legislativas;
- ★ Na área da provedoria de justiça, explorando a combinação orgânica da investigação de casos e da pesquisa de regimes jurídicos e do funcionamento, serão apresentadas propostas de alteração relativamente a lacunas legais na área da função pública, eliminando gradualmente os vícios e maus hábitos aí enraizados, com o fim de reduzir as irregularidades administrativas e prevenir a ocorrência de corrupção e fraude;
- ★ Relativamente às restrições que a lei impõe ao exercício de actividades privadas em regime de acumulação pelos trabalhadores da Administração Pública, especialmente quando tal exercício implique conflito de interesses ou de papéis, continuará o seu estudo e o respectivo acompanhamento;
- ★ Estudará os casos denunciados e promoverá a actualização da legislação de Macau; de referir que, relativamente a esses casos, os mais frequentes e representativos serão reunidos numa edição, que se pretende que seja uma referência tanto para os serviços da Administração Pública como para os cidadãos;

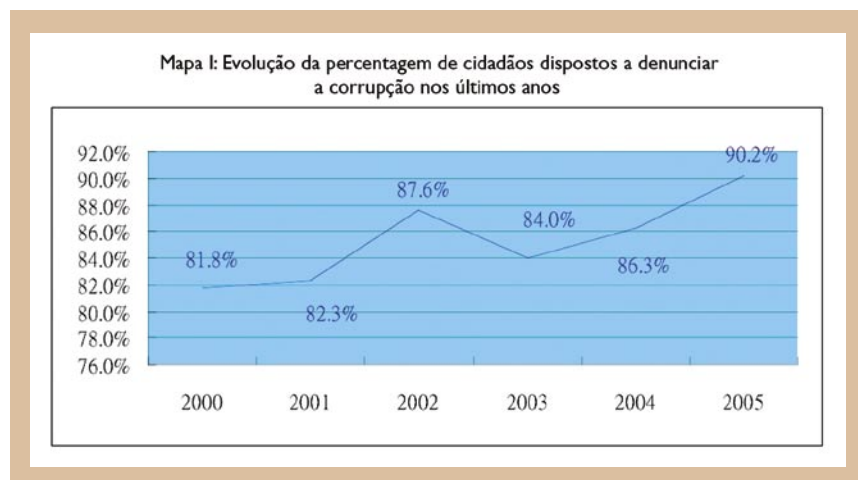


- ★ Tudo continuará a fazer para promover a ética exigida no exercício de funções públicas, especialmente em funções de direcção e chefia, para que a consciência de rectidão e integridade se enraíze;
- ★ Preparará a edição de novo material didáctico, destinado aos estudantes do ensino secundário, para, de forma mais directa e próxima, incutir nos jovens o sentido da integridade;
- ★ Alargará as relações comunitárias, para melhor conhecer as expectativas relativamente ao combate à corrupção, divulgará mensagens de integridade, bem como exortará os cidadãos a desempenhar um papel fiscalizador e vigilante, contribuindo para a construção de uma sociedade íntegra.



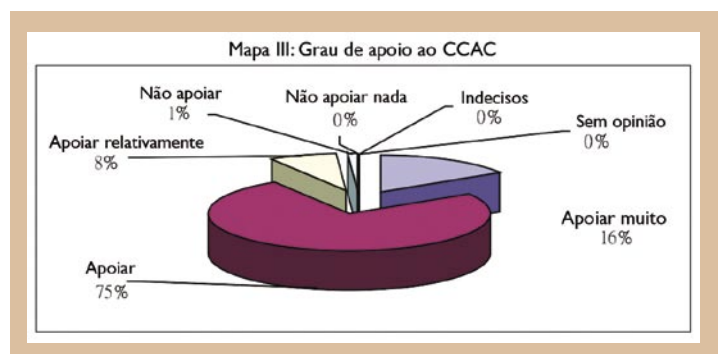
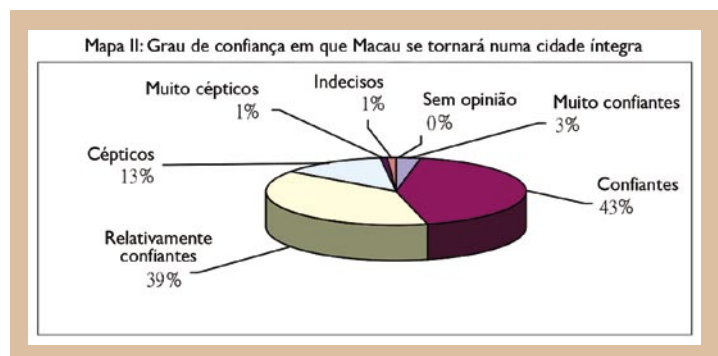
INQUÉRITO SOBRE A INTEGRIDADE - 2005

A pedido do CCAC, em Maio de 2005 o Instituto Politécnico de Macau realizou um inquérito de rua no qual 947 cidadãos se pronunciaram sobre o grau de integridade social em Macau, a que os cidadãos dão 66,90 pontos – classificação positiva, embora não muito alta. Todavia, a maior parte está confiante que Macau se tornará numa sociedade livre de corrupção, representando os cépticos apenas 14%. Na opinião de 76,46% dos inquiridos, os funcionários públicos são, na sua maioria, honestos e autodisciplinados. A corrupção, quer activa quer passiva, não é um fenómeno vulgar no quotidiano da população, uma vez que os inquiridos que declararam terem tido conhecimento de casos de corrupção nos últimos 12 meses representam menos de 6%.



Com um índice de 35,88 (numa escala de 100), os cidadãos mostram-se pouco tolerantes face à corrupção. Os que estão dispostos a denunciar os casos de corrupção que lhes sejam prejudiciais atingem 90%. No caso de cometerem uma contravenção, mais de 85% preferem pagar multa a oferecer qualquer vantagem e mais de 50% não hesitaria em denunciar os corruptos. Se bem que 86% dos inquiridos estivessem dispostos a denunciar ao CCAC os casos de irregularidade ou ilegalidade administrativa de que tiverem conhecimento nos serviços públicos, apenas 45% pretendiam apresentar queixas relacionadas com as eleições legislativas. De entre as vias de participação, o telefone surge como a via preferida, seguindo-se a apresentação pessoal, a carta e o correio electrónico.

Ao desempenho do CCAC são dados 65 pontos. No entanto, é preciso reforçar o combate à corrupção, atendendo a que o esforço empreendido pelo CCAC é normal ou suficiente para 56% dos cidadãos e insuficiente para cerca de 40%. Mais de 90% declararam apoiar as acções da instituição, em contraste com 1% que diz não. Reforçar a divulgação e educação e tomar mais iniciativas de combate é o que os cidadãos mais sugerem ao CCAC.



NOTÍCIAS DO CCAC

LANÇAMENTO DO LIVRO “TEXTOS SELECIONADOS SOBRE INTEGRIDADE, Nº 1 - CRIMES FUNCIONAIS” E CONFERÊNCIA SOBRE O MESMO TEMA

Inserido no contexto da promoção da integridade em Macau, o Commissariado contra a Corrupção editou e lançou, no passado dia 22 de Novembro, o livro “Textos Seleccionados sobre Integridade, nº 1 - Crimes Funcionais”, uma colectânea, em edição bilingue, de três textos da autoria de Júlio Alberto Carneiro Pereira, Procurador Geral - Adjunto de Portugal e ex-colaborador do ex-ACCCIA. Os textos abordam (i) o conceito de funcionário público para fins penais na RAEM (inédito), (ii) o crime de corrupção passiva para acto ilícito e (iii) o crime de riqueza injustificada.

A anteceder o lançamento do livro, e perante uma vasta audiência constituída maioritariamente por operadores do direito, teve lugar uma conferência, genericamente subordinada ao mesmo tema - Crimes Funcionais - e em que foram oradores o Professor Ma Kechang, conceituado professor catedrático da universidade de Wuhan e reconhecido penalista da China continental, e o Dr. Júlio Pereira.



Dr. Júlio Pereira



Cerimónia presidida pelo Comissário Cheong U e pelo Dr. Júlio Pereira



Dr. Júlio Pereira concedendo autógrafos



Abriu a sessão o Comissário contra a Corrupção, Cheong U, que, no seu discurso, referiu que perante novas realidades “resultantes do rápido desenvolvimento social, das crescentes expectativas dos cidadãos e dos novos modelos do funcionamento administrativo” há, “muitos pontos e aspectos a melhorar para assegurar a eficácia e a integridade na prestação de serviços administrativos”. Nesse contexto se insere esta acção, já que é imperativo promover e incentivar a realização de estudos teóricos e práticos sistemáticos relativos à promoção da legalidade e transparência da Administração Pública e modernizar a respectiva legislação.

Presidiu à conferência a Adjunta do Comissário, Tou Wai Fong, que fez a apresentação dos oradores e introduziu o tema, fazendo notar que a profusão e dispersão de normas legais relativas aos crimes funcionais, sem terem por base estudos que as fundamentem, criam dificuldades na aplicação do direito. E deu como exemplo a ausência de estudos relativos às matérias sobre transparência no exercício de funções públicas. Por isso, conferências, debates e publicações sobre temas especializados relativos a esta problemática, como a que agora tem lugar, são bem-vindos e desejados.

O Professor Ma Kechang apresentou como tópico “O crime de corrupção passiva por mediação”, cuja tipificação e autonomização perante o crime de corrupção passiva “tout court” é actualmente objecto de grande discussão na China continental entre os penalistas, e o Dr. Júlio Pereira subordinou a sua intervenção ao “Crime de abuso de poder no Código Penal de Macau,” caracterizando-o e contextualizando-o numa abordagem comparativa com outros crimes funcionais previstos no mesmo Código.

Comentaram estas duas intervenções o Presidente do Tribunal de Segunda Instância, Dr. Lai Kin Hong, e o Procurador-Adjunto da RAEM, Dr. Augusto Serafim de Basto do Vale e Vasconcelos. Ambos valorizaram o interesse e actualidade dos tópicos abordados, tendo o Dr. Lai Kin Hong feito a sua análise à luz da aplicação do direito da RAEM e o Dr. Vale e Vasconcelos feito o seu enquadramento em termos de direito comparado.



Prof. Ma Kechang



Na mesa (da esquerda para a direita): Lai Kin Hong, Ma Kechang, Tou Wai Fong, Júlio Pereira e Augusto Vasconcelos



No decorrer da actividade

O CRIME DE CORRUPÇÃO PASSIVA POR MEDIAÇÃO

Ma Kechang*

Dispõe o artigo 388.º do Código Penal da República Popular da China (adiante designado por “Código Penal”): “O trabalhador do Estado que, aproveitando as facilidades concedidas pelos seus poderes funcionais ou pelo seu estatuto para, através de acto de um outro trabalhador do Estado no exercício das suas funções, obter benefício ilegítimo para o comitente, lhe solicitar ou aceitar vantagem patrimonial, é punido pelo crime de corrupção passiva.” Esta disposição tem gerado polémica quanto à sua interpretação e apreciação no seio dos penalistas da China continental, pelo que vale a pena fazer aqui uma abordagem mais profunda.

I – A designação do artigo 388.º

Quanto à designação do artigo 388.º, existem duas teorias principais, a saber: “corrupção passiva indirecta” e “corrupção passiva por mediação”. A primeira defende que a designação do artigo 388.º deve ser “corrupção passiva indirecta”, porque “o crime nele previsto tem elementos constitutivos específicos diferentes dos previstos no tipo fundamental de corrupção passiva; o aproveitamento de funções é directo no tipo fundamental de corrupção passiva e são funções próprias do agente, mas é indirecto no crime previsto no artigo 388.º e, além das funções do agente, são também usadas funções de um terceiro.”¹ A segunda entende que tal norma deve ser designada por “corrupção passiva por mediação”, afirmando que “a definição do conceito de corrupção passiva por mediação tem por objectivo distingui-la da corrupção passiva indirecta.” “...entre a corrupção passiva por mediação e a corrupção passiva indirecta, o que é idêntico não é o aproveitamento das funções próprias do agente mas sim o aproveitamento de funções de uma outra pessoa; a diferença está em que, na corrupção passiva por mediação, o agente não usa as suas funções para exercer influência sobre outra pessoa para que pratique um acto no exercício das suas funções, mas sim, persuade-a a praticá-lo.”²

O signatário entende que o artigo 388.º tanto pode ser designado por “corrupção passiva indirecta”, como por “corrupção passiva por mediação”. Tal como foi defendido pela teoria da “corrupção passiva indirecta”, o aproveitamento de funções é indirecto no crime previsto no artigo 388.º e, além das funções do agente, são também usadas funções de terceiro, tendo em consideração que o aproveitamento de funções é directo ou indirecto. Nesta perspectiva, o disposto no artigo 388.º pode ser designado por “corrupção passiva indirecta”. Por seu turno, a teoria da “corrupção passiva por mediação” também admite que, “entre a corrupção passiva por mediação e a corrupção passiva indirecta o que é idêntico não é o aproveitamento das funções próprias do agente mas sim o

aproveitamento de funções de outrém”. Assim, em ambos os casos, são usadas funções de outra pessoa, pelo que tal artigo também pode ser designado por “corrupção passiva indirecta”. A “corrupção passiva por mediação” é uma designação dada em razão das características da respectiva acção. O trabalhador do Estado serve de intermediário entre o comitente e um outro trabalhador do Estado, para promover a concretização do interesse do comitente, actividade essa que é conhecida por “intermediária”. Nos termos do artigo 388.º, um dos requisitos é o trabalhador do Estado aproveitar as funções de um outro trabalhador do Estado; portanto, para o preenchimento deste requisito o agente não pode deixar de exercer uma actividade intermediária entre o comitente e um outro trabalhador do Estado. Nesta perspectiva, tal disposição também pode ser designada por “corrupção passiva por mediação”. De acordo com o “Dicionário Chinês Moderno”, a actividade de intermediário significa “mediação”. É de realçar que, nos termos do artigo 388.º, a corrupção passiva por mediação não apenas exige a “persuasão”, mas também o aproveitamento das facilidades concedidas pelos poderes funcionais do agente ou pelo seu estatuto como trabalhador do Estado”, para “persuadir”, “dar instruções” ou “negociar” com um outro trabalhador do Estado. Por outras palavras, o crime previsto no artigo 388.º, tendo em conta o aproveitamento indirecto de funções, pode ser designado por “corrupção passiva indirecta”; e, tendo em conta as características da própria acção, ou seja, a “actividade intermediária” do agente entre o comitente e um outro trabalhador do Estado, pode ser designado por “corrupção passiva por mediação”. Porém, se comparadas as duas designações, a “corrupção passiva por mediação” é a que melhor explicita as características da respectiva conduta.

II – O artigo 388.º é ou não é, ou deve ou não deve ser, um tipo autónomo ?

Sobre esta questão, existem posições diferentes no seio dos penalistas da China continental. De facto, estão em causa duas questões, que não foram rigorosamente autonomizadas. Para o signatário, a primeira questão é: o artigo 388.º é ou não é um tipo autónomo? Em segundo lugar, se a resposta for negativa, deve ou não deve ser um tipo autónomo?

(I) O disposto no artigo 388.º é ou não é um tipo autónomo?

Sobre isto, existem teorias a favor e contra. A teoria afirmativa defende que se trata de um tipo autónomo, ou seja, crime de corrupção passiva por mediação ou crime de corrupção indirecta. Há autores que entendem que o artigo

* Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Wuhan da República Popular da China.

1 Liu Guangxian, *Sobre a Corrupção Passiva Indirecta*, in Revista de Direito Penal da China, 1998, Número 5, p.28.

2 Yu Fei, *Estudo sobre Questões de Corrupção Passiva por Mediação*, in Boletim do Instituto Nacional de Magistrados da Procuradoria, Vol. XII, Número 1, Fevereiro de 2004, pp.39 e 40.

TEXTOS ESCOLHIDOS

388.º “é um novo tipo”; aquando da revisão da lei penal em 1997, foi absorvido o conteúdo das “Respostas do Supremo Tribunal Popular e da Suprema Procuradoria Popular a algumas questões sobre a execução das Disposições Complementares de Sancionamento dos Crimes de Corrupção” de 6 de Novembro de 1989, definindo a corrupção passiva indirecta como um tipo autónomo.³ Por seu turno, a teoria negativa entende que, não se tratando de um crime autónomo, é apenas uma das modalidades do crime de corrupção passiva. Há autores que consideram que, “em primeiro lugar, sob o ponto de vista da regulamentação penal, a norma diz expressamente que é punido pelo crime de corrupção passiva; em segundo lugar, o sujeito, a natureza e o objecto do crime previstos naquele artigo podem ser absorvidos pelo crime de corrupção passiva e por isso não tem valor, nem condições para ser tratado como um tipo autónomo.”⁴

A teoria negativa merece a concordância do signatário porque diz o artigo 388.º que “é punido pelo crime de corrupção passiva”, isto é, determina expressamente que é punido nos mesmos termos da corrupção passiva. Pode-se dizer que aquela disposição apenas prevê uma das modalidades de corrupção passiva. Ainda por cima, tal artigo nunca foi considerado como tipo autónomo pela jurisprudência tanto do Supremo Tribunal Popular como da Suprema Procuradoria Popular. Por outras palavras, os órgãos jurisdicionais não o consideram como tipo autónomo.

(2) O disposto no artigo 388.º deve ou não deve ser um tipo autónomo?

Sobre esta questão, também existem posições opostas. A teoria afirmativa sustenta que o disposto no artigo 388.º deve ser um tipo autónomo, com os seguintes fundamentos: 1. Existe uma diferença de princípio entre o aproveitamento de facilidades concedidas pelas funções de outra pessoa e o das concedidas pelas próprias funções, que convém que seja realçada por via legislativa; 2. no estrangeiro, por exemplo, no Japão, a corrupção passiva por mediação é tipificada como crime, por via legislativa; e 3. se não for criado o tipo de corrupção passiva por mediação e tal conduta for punida pelo crime de corrupção passiva, a sanção para a corrupção passiva por mediação será excessiva.⁵ Há autores que entendem que: “a corrupção passiva por mediação é uma modalidade autónoma de crime, diferente do crime de corrupção passiva previsto no artigo 385.º. Apesar de não constar, como tipo designado, na interpretação das designações dos tipos penais feita pelo Supremo Tribunal Popular, o signatário entende que há necessidade de determiná-lo como crime autónomo e com a respectiva moldura penal, com vista a alterar a situação actual de ser “punido pelo crime de corrupção passiva”, pois, de facto, o agente não utiliza as facilidades concedidas pelas suas funções, sendo mais leves o mal subjectivo e a respectiva danosidade

social que o tipo fundamental de corrupção passiva; não será razoável, que lhe seja aplicada a pena de morte, pena máxima do crime de corrupção passiva, facto que, obviamente, deveria ser melhorado.”⁶ Por seu lado, a teoria negativa entende que não há necessidade de tornar o disposto no artigo 388.º num tipo autónomo. Há autores que tecem críticas nomeadamente ao segundo argumento acima referido, para sustentar o seu ponto de vista, dizendo: 1. Existe grande diferença na cognição dos elementos constitutivos do crime de corrupção passiva por mediação entre a lei chinesa e a lei japonesa e não devemos seguir cegamente a posição japonesa; 2. no que respeita aos elementos essenciais determinantes da natureza penal, a conduta de corrupção passiva por mediação prevista no artigo 388.º é completamente igual ao crime de corrupção passiva previsto no artigo 385.º, não havendo necessidade de criar um novo tipo; e 3. entre o crime de corrupção passiva previsto no artigo 385.º e o de corrupção passiva por mediação previsto no artigo 388.º, existe uma relação abstracta no primeiro e concreta no segundo; não é como no Japão, onde existe uma relação de especialidade entre o tipo fundamental de corrupção passiva e os seus tipos especiais, por exemplo, o de corrupção passiva por mediação.⁷ Outros autores levantam a dúvida: “Será necessário ou adequado prever, num artigo próprio, o crime de corrupção passiva indirecta? Questão que merece ser melhor estudada. No fundo, o mais importante é como delimitar o âmbito de ‘outro trabalhador do Estado’; quer na teoria penal, quer na prática jurisdicional, há limites difíceis de determinar.”⁸

Embora, para o signatário, o disposto no artigo 388.º seja apenas uma das modalidades do crime de corrupção passiva e não um tipo autónomo de corrupção passiva por mediação, concorda que deve passar a ser um tipo autónomo pelas seguintes razões: 1. Os elementos constitutivos de corrupção passiva por mediação e do tipo fundamental de corrupção passiva são diferentes, não está em causa o aproveitamento das facilidades concedidas pelas próprias funções, mas sim o de outra pessoa; não é uma intenção de obter qualquer benefício, mas sim um benefício ilegítimo; 2. não são idênticos os elementos constitutivos do crime de corrupção passiva por mediação na lei chinesa e na lei japonesa, mas no fundo são unânimes; se o Japão pode defini-lo como tipo autónomo, também o pode ser na China; a relação entre o disposto no artigo 385.º e o disposto no artigo 388.º do Código Penal deve ser considerada como uma relação de especialidade; tal como no Japão, a relação entre o tipo fundamental de corrupção passiva e o crime de corrupção passiva por mediação é uma relação de especialidade; e 3. no fundo, o agente de corrupção passiva por mediação não aproveita as facilidades concedidas pelas suas funções e, consequentemente, a sua danosidade social é relativamente mais leve que o tipo fundamental de

³ Xiao Jieching, *Condenação do Crime de Corrupção Passiva e Determinação da Pena*, Editora Tribunal Popular, 2000, p.201.

⁴ Gao Mingxuan, *Tratado Especial do Direito Penal (Vol. II)*, Editora Ensino Superior, 2002, p.831.

⁵ Zhu Benxin, *Modestas Opiniões sobre Algumas Questões Relativas ao Crime de Corrupção Passiva por Mediação*, in *Boletim da Universidade de Yunnan (Ciência Jurídica)*, Vol. XVI, Número 2, 2003, p.56.

⁶ Guo Yuan Yuan, *Legislação sobre a Corrupção Passiva por Mediação e Seu Aperfeiçoamento*, in *Comentário de Ciência Jurídica*, Número 3, 2000, p.83.

⁷ Vide a obra citada na nota 5, p.57.

⁸ Vide a obra citada na nota 3, p.202.

corrupção passiva, a sua moldura penal deve ser mais leve que o último; há, por isso, necessidade de torná-lo num tipo autónomo. É difícil invocar a dificuldade de delimitação do âmbito de “outro trabalhador do Estado” para denegar a previsão de corrupção passiva por mediação como tipo autónomo, pois que, durante a prática jurisdicional, se verificou o aproveitamento de acto de outro trabalhador do Estado no exercício das suas funções, determinando-se legalmente a previsão de corrupção passiva por mediação. Quer o n.º 4 do artigo 197.º do Código Penal Japonês, quer o artigo 132.º do Código Penal da Coreia do Sul, contêm a expressão de “outro funcionário”, o que mostra que este tipo de previsão também se emprega no estrangeiro para a determinação legal do crime de corrupção passiva por mediação.

III – O sentido da expressão “aproveitando as facilidades concedidas pelos seus poderes funcionais ou pelo seu estatuto”

Nesta matéria, as opiniões dos penalistas da China continental também são divergentes. Em suma, são as seguintes: 1. Teoria da relação de controlo, que entende que existe uma relação de controlo funcional entre o agente e o trabalhador do Estado cujas funções foram aproveitadas. A relação de controlo pode ser vertical e horizontal. Diz-se vertical quando existe uma relação de controlo funcional entre o dirigente de cargo superior e o trabalhador do Estado de cargo inferior; diz-se horizontal quando existe uma relação de controlo funcional entre trabalhadores de serviços diferentes, entre as quais não existe uma relação de dirigir e ser dirigido; 2. teoria da relação específica, que entende que existe uma relação específica entre o agente e o trabalhador do Estado cujas funções foram aproveitadas, que se manifesta nas seguintes 3 situações: (1) relação de controlo funcional, quer vertical, quer horizontal; (2) relação de influência, sobretudo do subordinado ao superior hierárquico, de um trabalhador de cargo inferior sobre um trabalhador de cargo superior, por exemplo, a influência exercida num dirigente pelo seu secretário; (3) relação de colaboração, existente entre serviços públicos do Estado que não tenham conflitos de interesses ou tenham benefícios recíprocos no exercício das suas actividades funcionais; 3. teoria da ausência de controlo, que entende que não existe qualquer relação de controlo entre o agente e o trabalhador do Estado cujas funções foram aproveitadas.⁹ Além disso, existem outras teorias, tais como a de relação paralela, a de dependência funcional e a de troca de poderes. Como não têm muita relevância, dispensamos aqui a sua abordagem.

No entender do signatário, é correcto que a teoria da relação de controlo considere que o aproveitamento da relação

de subordinação funcional entre o superior hierárquico e o subordinado determina a prática do crime de corrupção passiva e não corrupção passiva por mediação, pois o agente ainda está a aproveitar as facilidades concedidas pelas suas funções. Nestes termos, a chamada “teoria da relação de controlo” só deve abranger a relação de controlo, quer vertical, quer horizontal, sem qualquer subordinação funcional. No entanto, existem relações, por exemplo, a relação entre o secretário de um dirigente e este, que não devem ser consideradas relações de controlo, como tem sido sustentado por alguns autores. Na prática, é vulgar que os órgãos jurisdicionais considerem crime de corrupção passiva por mediação as situações em que, com vista a obter vantagem patrimonial, o secretário persuade o seu dirigente para aproveitar as facilidades concedidas pelas suas funções a favor do comitente, e sancionam o infractor pelo crime de corrupção passiva. Daí podermos concluir que a teoria da relação de controlo também tem os seus defeitos. Há autores que entendem que é mais razoável a teoria da ausência de controlo, devido ao reconhecimento das disposições penais dalguns países estrangeiros, por exemplo, as disposições do Código Penal Tipo dos Estados Unidos. Diz o n.º (2) do artigo 240.7: “Outros negócios por uso de influência: Quem solicitar, aceitar ou consentir em aceitar de outra pessoa vantagem patrimonial, como contrapartida do exercício da sua influência específica na qualidade de funcionário público ou de fazer com que outra pessoa a exerça, comete um crime de pena leve.” Contudo, este tipo penal insere-se no capítulo 240 “Bribery and corrupt influence” e é óbvio que não se trata de crime de corrupção passiva, mas sim de um crime de tráfico de influências, não comparável ao disposto no artigo 388.º do Código Penal da China e, portanto, não devemos segui-lo. Comparadas as teorias acima expostas, a teoria da relação específica é mais adequada. Embora alguns autores entendam que, “para além da relação de controlo, se exige também a verificação da influência funcional, é mais difícil de determinar ainda.” Efectivamente, a relação de influência referida por aquela teoria “é uma relação de influência do subordinado sobre o superior hierárquico, do trabalhador de cargo inferior sobre o trabalhador de cargo superior”, não é uma relação sem limites e difícil de determinar. Foi referido no “Memorando do Colóquio sobre o Tratamento dos Casos de Crimes Económicos pelos Tribunais de Todo o País” do Supremo Tribunal Popular, realizado a 13 de Novembro de 2003: “a expressão ‘aproveitando as facilidades concedidas pelos seus poderes funcionais ou pelo seu estatuto’ empregada no artigo 388.º do Código Penal refere-se à relação funcional entre o agente e o trabalhador do Estado cujas funções foram aproveitadas, em que, apesar de não haver subordinação ou controlo funcional, o agente tira proveito da influência resultante dos seus poderes funcionais ou do seu estatuto e de certo contacto funcional, tais como a relação entre os trabalhadores

9 Vide a obra citada na nota 4, p.834.

TEXTOS ESCOLHIDOS

do Estados pertencentes a diferentes subunidades da mesma entidade, a relação entre trabalhadores do Estado pertencentes a serviços de categoria superior e de categoria inferior, mas que não tenham subordinação funcional, nem uma relação de controlo, ou a relação entre trabalhadores do Estado pertencentes a serviços diferentes que tenham contactos funcionais entre si.” Assim, ficam abrangidas todas as situações da teoria da relação específica. Concluindo, o mero aproveitamento, com vista a obter vantagem patrimonial, numa relação de parentesco ou de amizade para obter benefício para o comitente, não constitui crime de corrupção passiva por mediação.

IV – O sentido da expressão “para obter benefício ilegítimo para o comitente”

(1) O que se entende por “benefício ilegítimo” ?

“Para obter benefício ilegítimo para o comitente” é um elemento constitutivo do crime de corrupção passiva por mediação; mas o que se entende por “benefício ilegítimo”? Sobre isso, as opiniões dos penalistas da China continental não são unânimes: 1. Teoria do benefício ilícito - alguns autores defendem: “o chamado ‘benefício ilegítimo’ refere-se principalmente ao benefício ilícito, ou seja, o benefício que ao comitente é vedado obter por lei, incluindo o benefício obtido por meios ilegítimos pelo comitente que não reúna as condições necessárias.”¹⁰ 2. Teoria do benefício ilegal - há autores que entendem que “o chamado ‘benefício ilegítimo’ é aquele que, segundo a lei, regulamentos administrativos e respectiva política, não deve ser obtido. A legitimidade do benefício depende da sua própria natureza e não dos meios da sua obtenção.”¹¹ 3. Teoria do benefício ilícito e benefício indeterminado - outros autores sustentam que “o benefício ilegítimo, em primeiro lugar, deve abarcar o benefício ilícito.” “...o benefício lícito indeterminado é aquele que o interessado pode obter nos termos da lei, regulamentos administrativos, política do Estado e regras dos diversos serviços do Conselho do Estado, mas ainda não se sabe se pode vir a obtê-lo e qual o seu *quantum*. Esse benefício, se for obtido pelo trabalhador do Estado indirectamente corrompido, para o comitente, através de acto de um outro trabalhador do Estado no exercício das suas funções, é ilegítimo.”¹²

Para o signatário, é correcto que a teoria do benefício ilícito considere ilegítimo todo o benefício cuja obtenção é vedada por lei, tal como o benefício obtido através de contrabando, tráfico de estupefacientes, jogos etc.; mas se esta definição ficar por aí, o conceito de benefício ilegítimo torna-se demasiado estrito. Porém, tal teoria também considera ilegítimo o benefício obtido por meios ilegítimos, suprimindo devidamente as respectivas insuficiências. A teoria de benefício ilegal delimita um âmbito de

benefício ilegítimo mais largo que a teoria do benefício ilícito, merecendo o nosso reconhecimento e, por isso, a maioria das pessoas determina o benefício ilegítimo como o benefício que não deve ser obtido segundo a lei. O benefício indevido que é obtido por meios ilegítimos é obviamente um benefício ilegítimo. Assim, a legitimidade do benefício depende da sua própria natureza, mas não dos meios da sua obtenção. A diferença entre a teoria do benefício ilícito e benefício indeterminado e o ponto de vista acima exposto reside na parte do benefício indeterminado. A teoria de benefício indeterminado descobre mais o véu do benefício ilegítimo, mas o mais importante é determinar se o benefício obtido pelo comitente é ou não é um benefício que lhe é devido. Se o benefício que lhe não é devido for obtido por meios ilegítimos é, pois, um benefício ilegítimo; se for um benefício que reúna as condições necessárias para se obter, não estão prejudicados os direitos dos outros concorrentes, considerá-lo ilegítimo talvez não corresponda à intenção legislativa do artigo 388.º. Esta norma determina que “obter benefício ilegítimo para o comitente” é um elemento constitutivo do crime de corrupção passiva por mediação, com o objectivo de delimitar o seu âmbito de aplicação; se se disser que todo o benefício obtido através de corrupção é ilegítimo, será desnecessário aquele preceito. Em 4 de Março de 1999, o Supremo Tribunal Popular e a Suprema Procuradoria Popular fizeram uma interpretação da expressão “para obter benefício ilegítimo” no crime de corrupção activa na “Comunicação sobre o apuramento igualmente sério dos grandes corruptores no tratamento dos grandes e importantes casos de corrupção passiva”, dizendo: “Para obter benefício ilegítimo significa para obter benefício em violação da lei, regulamentos administrativos, política do Estado e regras dos diversos serviços do Conselho do Estado, bem como solicitar a trabalhador do Estado ou respectiva entidade que preste apoio ou conceda facilidades em violação da lei, regulamentos administrativos, política do Estado e regras dos diversos serviços do Conselho do Estado.”, o que facilita a compreensão do conceito de “obter benefício ilegítimo para o comitente” no crime de corrupção passiva por mediação.

(2) Deve ou não limitar-se ao “benefício ilegítimo” ?

Tendo em consideração o disposto no artigo 388.º do Código Penal, os penalistas da China continental, em geral, reconhecem que um dos elementos constitutivos do crime é “obtenção de benefício ilegítimo para o comitente”, mas outros há que têm dúvidas, entendendo que o presente artigo tem a sua origem nas “Respostas do Supremo Tribunal Popular e da Suprema Procuradoria Popular a algumas questões sobre a execução das Disposições Complementares de Sancionamento dos Crimes de Corrupção” em 6 de Novembro de 1989 e, de acordo com estas respostas, “o trabalhador do Estado não aproveita directamente as suas próprias funções, mas sim as facilidades concedidas pelos seus poderes funcionais ou pelo seu estatuto para, através de

10 Zhao Bingzhi, *O Novo Livro Completo do Direito Penal*, Universidade da Segurança Pública do Povo da China Editora, 1997, p. 1265.

11 Gao Mingxuan, Ma Kechang, *Direito Penal (Vol. II)*, Sistema Jurídico da China Editora, 1999, p. 1141.

12 Ji Jianfeng, *Sobre os Elementos Objectivos da Corrupção Passiva Indirecta*, in *Revista de Ciências Sociais da Escola Superior de Xianxi*, Vol. XV, Número 7, Julho de 2003, p. 71.

acto de um outro trabalhador do Estado, no exercício das suas funções, obter benefício para o comitente, lhe solicitar ou aceitar ilicitamente vantagem patrimonial, e é punido pelo crime de corrupção passiva.” Aqui, só se exige “obtenção de benefício para o comitente”; desconhece-se porque foi alterado para “obtenção de benefício ilegítimo para o comitente” no artigo 388.º, facto incompreensível. Sob o ponto de vista prático, alguém, com vista a obter benefício que lhe não é devido, corrompe o trabalhador do Estado “A”; A, por sua vez, aproveitando as facilidades concedidas pelas suas funções para obter benefício para o comitente, aceita vantagem patrimonial deste e comete o crime de corrupção passiva; mas se A, aproveitando as facilidades concedidas pelo seu estatuto para, através de acto de um outro trabalhador do Estado no exercício das suas funções, obter benefício para o comitente, aceitar vantagem patrimonial deste, já não comete o crime de corrupção passiva. É lamentável porque, em ambas as situações, está prejudicada a probidade funcional do trabalhador do Estado, mas elas são tratadas de forma diferente. Portanto, entende-se que “o disposto no artigo 388.º não deve restringir o benefício a obter pelo agente para o seu comitente a um ‘benefício ilegítimo.’”¹³

O signatário subscreve a conclusão destes autores, mas entende que ainda há falta de rigor no comentário acima feito. Por exemplo, não é adequado dizer: “em ambas as situações, está prejudicada a probidade funcional do trabalhador do Estado”, pois, no crime de corrupção passiva, o agente usa directamente as suas funções e, conseqüentemente, está prejudicada a probidade das funções de trabalhador do Estado; no crime de corrupção passiva por mediação, o agente não aproveita directamente as suas próprias funções, mas sim as facilidades concedidas pelos seus poderes funcionais ou pelo seu estatuto; e, embora também esteja prejudicada a probidade de trabalhador do Estado, não está em causa necessariamente a probidade das suas funções, existindo entre estas duas situações uma diferenciação em grau. Apesar disso, é difícil reconhecer razoabilidade na restrição do âmbito de aplicação da corrupção passiva por mediação ao facto de “obtenção de benefício ilegítimo para o comitente”. Ainda por cima, os exemplos legislativos do Japão e da Coreia do Sul são diferentes do nosso. Por exemplo, diz o n.º 1 do artigo 197.º do Código Penal Japonês: “O funcionário ou árbitro, que, nos assuntos relativos às suas funções, aceitar ou solicitar benefício para se corromper ou a sua promessa, é punido com pena de prisão até 5 anos; se aceitar o solicitado para a execução de actos acima referidos, é punido com pena de prisão até 7 anos.” Dispõe o n.º 4 do artigo 197.º: “O funcionário que aceitar ou solicitar remuneração ou respectiva promessa como contrapartida da mediação a fazer ou feita por ele para que outro funcionário, no exercício das suas funções, pratique acto ilegítimo ou não pratique acto adequado, é punido com pena de prisão até 5 anos.” As respectivas disposições do Código Penal da Coreia do Sul são semelhantes. Nos crimes de corrupção passiva e de corrupção

passiva por mediação, previstos nos Códigos Penais Japonês e da Coreia do Sul, não se exige a intenção de obter benefício, nem se faz diferença entre a intenção de se obter benefício e a de se obter benefício ilegítimo. Comparado com os exemplos legislativos na matéria penal do Japão e da Coreia do Sul, vale a pena estudar as disposições acima referidas do Código Penal Chinês.

V – Sujeito do crime de corrupção passiva por mediação – trabalhador do Estado

(1) O que é “trabalhador do Estado”?

Nos termos do artigo 388.º do Código Penal, o sujeito do crime de corrupção passiva por mediação é trabalhador do Estado. Para o conceito de trabalhador do Estado, o artigo 93.º do Código Penal determina: “Para os efeitos do disposto no presente código, trabalhador do Estado refere-se às pessoas que exerçam funções públicas nos órgãos do Estado. As pessoas que exerçam funções públicas nas sociedades ou empresas estatais, instituições, associações populares, bem como os trabalhadores dos órgãos do Estado, sociedades ou empresas estatais e instituições afectos ao exercício de funções públicas em sociedade ou empresa não estatal, instituição ou associação social, e as demais pessoas que exerçam funções públicas nos termos da lei, são considerados trabalhadores do Estado.”

Segundo o “Memorando do Colóquio sobre o Tratamento dos Casos de Crimes Económicos pelos Tribunais de Todo o País” do Supremo Tribunal Popular, realizado a 13 de Novembro de 2003, foi feita a interpretação relativa ao sujeito dos crimes de corrupção:

“(1) Definição de trabalhadores dos órgãos do Estado

Os trabalhadores dos órgãos estatais referidos no Código Penal são as pessoas que exerçam funções públicas nos órgãos do Estado, incluindo os órgãos dos poderes do Estado, órgãos administrativos, órgãos jurisdicionais e órgãos militares dos diversos níveis.

Segundo as regras de interpretação legal, as pessoas que exerçam funções públicas nos organismos detentores do poder administrativo do Estado por força de lei ou de regulamentos administrativos, ou as que exerçam funções públicas em organismos encarregados por órgão do Estado de o representar, ou as pessoas que não pertençam ao quadro de pessoal dos órgãos do Estado, mas que exerçam estas funções públicas, são considerados trabalhadores de órgãos do Estado. As pessoas que exerçam funções públicas nos órgãos do Partido Comunista da China ou nos órgãos da Conferência Política Consultiva

¹³ Vide nota 12.

TEXTOS ESCOLHIDOS

Popular de nível superior à aldeia (vila), são jurisdicionalmente considerados trabalhadores de órgãos do Estado.

- (2) Definição dos trabalhadores dos órgãos do Estado, sociedades ou empresas estatais e instituições, afectos ao exercício de funções públicas em sociedade ou empresa não estatal, instituição ou associação social

Afectar significa encarregar, destacar, podendo revestir-se de várias formas, como, por exemplo, nomeação, designação, indigitação, autorização etc. Independentemente do estatuto próprio da pessoa afectada, desde que seja afectada por órgãos do Estado, sociedades ou empresas estatais e instituições, para exercer funções de organização, direcção, fiscalização ou gestão em sociedade ou empresa não estatal, instituição ou associação social, pode ser considerado trabalhador dos órgãos do Estado, sociedades ou empresas estatais e instituições, afecto ao exercício de funções públicas em sociedade ou empresa não estatal, instituição ou associação de carácter social. ...

- (3) Definição das demais pessoas que exerçam funções públicas nos termos da lei “as demais pessoas que exerçam funções públicas nos termos da lei” referidas no n.º 2 do artigo 93.º, devem possuir duas características: 1. Exercer funções específicas de administração do Estado; 2. Exercer funções públicas por força da lei. De forma mais concreta: 1. Os membros do Congresso Popular dos diversos níveis no exercício das suas funções por força da lei; 2. Os membros de júri popular no exercício de funções judiciais por força da lei; 3. Os trabalhadores das associações de base das aldeias ou cidades, tais como comissões de aldeões e comissões de moradores, que colaboram com o governo popular de aldeia ou vila, ou a secretaria do quartelão no exercício de funções de administração; 4. Outras pessoas com competência delegada nos termos da lei para exercer funções públicas.”¹⁴

As pessoas que, em sociedade ou empresa estatais ou instituição, tenham funções de carácter técnico, cujo conteúdo não implique poderes funcionais, não são considerados trabalhadores do Estado.

- (2) Deve ou não restringir-se o sujeito do crime de corrupção passiva por mediação ao trabalhador do Estado?

Em geral, reconhece-se que o sujeito do crime de corrupção passiva por mediação tem que ser trabalhador do Estado, mas há autores que têm opiniões diferentes, dizendo: “O facto de o Código Penal vigente restringir o sujeito do crime de corrupção passiva por mediação ao trabalhador do Estado limita muito o combate à corrupção passiva por mediação, existindo grandes lacunas no combate à criminalidade. Olhando para os países estrangeiros, no que respeita à legislação penal sobre a corrupção passiva por mediação, o sujeito não se limita ao funcionário

público... Portanto, entendo que deve ser alargado o conceito de sujeito do crime de corrupção passiva por mediação. Por exemplo, o estabelecido no n.º 2 do artigo 240.7 do Código Penal Tipo dos Estados Unidos (Outros negócios por uso de influência)...”¹⁵

O signatário não concorda com este ponto de vista, pelas seguintes razões: 1. A corrupção passiva por mediação é um crime de corrupção passiva, normalmente inserido no âmbito dos crimes de prevaricação e, por isso, o sujeito deve ser trabalhador do Estado ou funcionário público. Alargar-se o âmbito do sujeito para não trabalhador do Estado, implicará a alteração da natureza do crime, porque é difícil dizer que se trata de corrupção passiva por mediação, quando um não trabalhador do Estado, através de acto de um trabalhador do Estado no exercício das suas funções, para obter benefício para o comitente, aceita vantagem patrimonial deste; se se pretender criminalizar esta conduta, há que prever novas disposições e definir uma nova designação para este crime. 2. Nos crimes de corrupção passiva por mediação previstos no n.º 4 do artigo 197.º do Código Penal Japonês e no artigo 132.º do Código Penal da Coreia do Sul, o sujeito é funcionário público. O Código Penal da Coreia do Sul diz ainda expressamente: “o funcionário que aproveitar o seu estatuto”, para explicitar que se o funcionário não tiver aproveitado o seu estatuto, não comete este crime. Alínea a) do artigo 306.º do Código da República Federal da Áustria (crime de aceitação de prendas de colega e consultor) determina que o sujeito é “colega responsável pela contratação de pessoal da empresa pública” ou “consultor experiente”. Este tipo de disposições são semelhantes à corrupção passiva por mediação da lei penal do Japão e da Coreia do Sul, que restringem o sujeito a pessoas específicas; nem todas as pessoas podem cometer este crime. Os exemplos legislativos do estrangeiro também mostram que a determinação do sujeito no artigo 388.º não levanta qualquer problema. 3. Quanto ao disposto no n.º 2 do artigo 240.7 do Código Penal Tipo dos Estados Unidos, aí se referem outros negócios por uso de influência. É óbvio que não são crimes de corrupção passiva, sendo incomparáveis à corrupção passiva por mediação; se se entender que tal disposição pode servir de referência, deverá então criar-se uma nova disposição autónoma, mas não alargar o conceito do sujeito de corrupção passiva por mediação; o contrário é eliminar este crime.

¹⁴ Li Lizhong, *Manual do Direito Penal (2ª edição)*, Editora Jurídica, 2005, pp.51 e 52.

¹⁵ Vide a obra citada na nota 2, p.41.

BALANÇO GERAL DA DIVULGAÇÃO DAS “ORIENTAÇÕES PARA UMA CONDUTA ÍNTEGRA DOS TRABALHADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”

Sendo um projecto prioritário de 2005 para o CCAC, a divulgação das “Orientações para uma Conduta Íntegra dos Trabalhadores da Administração Pública” tem por objectivo promover a integridade no seio dos funcionários públicos e incutir-lhes o sentido de servir honestamente o público.

Em princípios de 2005, na sequência da publicação das referidas “Orientações” e das “Propostas para Elaboração do Código de Integridade para os Serviços/Instituições Públicas”, o CCAC deu início a uma série de acções de divulgação, incluindo a realização de sessões de esclarecimento, subordinadas ao tema “Carácter nobre, conduta íntegra” e que se dividiram em duas fases. Na primeira fase, que decorreu no primeiro semestre, participaram o pessoal de direcção e chefia dos serviços e institutos públicos, bem como os trabalhadores dos serviços com funções estreitamente ligadas à vida da população. Decorrendo entre Outubro e meados de Dezembro, a segunda fase teve por destinatários os trabalhadores dos demais serviços. Durante as sessões, elementos do CCAC deram esclarecimentos, através de vídeos e casos reais, sobre as normas legais em vigor relativas aos deveres inerentes ao exercício da função pública, havendo troca de opiniões com os participantes. Foram 122 as sessões realizadas – entre as quais 8 em português – que contaram com a presença de 18.410 funcionários públicos das diversas categorias.



Sessão de Esclarecimento sobre as “Orientações”

No decorrer das acções de divulgação, o CCAC foi atendendo muitos funcionários que pediram informações. As questões mais levantadas relativas ao exercício da função pública, e as respectivas respostas, foram reunidas na página electrónica do CCAC, procurando-se assim facilitar a consulta pelos serviços e trabalhadores.

O andamento da elaboração do código de integridade interno do cada serviço tem sido objecto de acompanhamento durante o segundo semestre. Até finais de Dezembro, chegaram ao CCAC informações relativas aos projectos de 55 serviços e instituições públicas, designadamente:

- ★ Conclusão do código – 23 serviços
- ★ Em fase de elaboração – 16 serviços
- ★ Em fase de elaboração, mas adoptando como documento transitório as “Orientações” produzidas pelo CCAC – 2 serviços
- ★ Adopção das “Orientações” produzidas pelo CCAC – 12 serviços
- ★ Adopção das “Orientações” produzidas pelos CCAC, com introdução de normas complementares – 2 serviços

No acompanhamento, o CCAC não só procurou conhecer o andamento dos projectos dos diversos serviços, mas também se disponibilizou para prestar apoio técnico, apresentando sugestões, com base na análise do conteúdo do código do serviço em causa e dando esclarecimentos sobre as dúvidas surgidas no decorrer da elaboração, com o objectivo de que cada código seja adaptado às funções e à realidade do respectivo serviço e um instrumento eficaz para a gestão da conduta do seu pessoal.

Não há melhoria da qualidade dos trabalhadores públicos em geral se não se assegurar o sentido de honestidade e lealdade para com o público. Ciente disso, o CCAC deu grande importância às medidas relativas à aplicação do código. Foi salientado que, no âmbito dessa aplicação, os serviços deviam adoptar medidas visando assegurar uma eficaz comunicação interna, organizando, por exemplo, e se necessário, sessões para dar a conhecer o conteúdo do código a todos os trabalhadores do serviço; criar um sistema de consulta permanente para esclarecer os trabalhadores que tenham dúvidas e criar um sistema de recolha das opiniões e sugestões dos trabalhadores, a ser tidas em consideração na revisão do código. O CCAC está convicto que a existência de um sistema permanente e eficaz de comunicação interna contribuirá certamente para a consolidação do sentido de integridade nos trabalhadores.

Há ainda a referir que nas acções da divulgação o CCAC contou com grande apoio dos serviços e instituições públicas. Foi estabelecido um sistema de contacto permanente, distribuíram-se aos trabalhadores as “Orientações”, exigiram-lhes a participação nas sessões de esclarecimento realizadas pelo CCAC e empenharam-se na produção do código interno. Entretanto, houve serviços que, pelas suas funções e estrutura relativamente simples, não consideraram necessária a elaboração de um código próprio decidindo usar as “Orientações” como código interno. O apoio e a colaboração dos serviços são prova da importância que dão à promoção da integridade dos seus trabalhadores e à criação de um sistema que assegure uma gestão permanente e eficaz da conduta do pessoal.

PERGUNTAS E RESPOSTAS NAS SESSÕES DE ESCLARECIMENTO (Parte III)

Na primeira fase das Sessões de Esclarecimento sobre “Carácter nobre, conduta íntegra” organizadas pelo CCAC, os participantes levantaram muitas questões relativas ao exercício de funções públicas. Este número do Boletim vem trazer as respeitantes ao “Tratamento das vantagens recebidas”, bem como as respectivas respostas.

Tratamento das vantagens recebidas

1. Um trabalhador foi convidado por um fornecedor para participar numa exposição internacional com todas as despesas a cargo deste último. Pode o trabalhador aceitar o convite? No caso de o convidado ser o director do serviço, será que a decisão deve ser tomada pelo próprio director?

É melhor que o trabalhador peça ao fornecedor que dirija o convite directamente ao serviço e comunique o facto ao superior hierárquico. Cabe a este decidir sobre a aceitação do convite e indicar o participante. Se o convidado for o dirigente do serviço, convirá pedir instruções à entidade de tutela.

2. Expirado o prazo de manutenção de um equipamento, o serviço pode aceitar a oferta do fornecedor para participar num curso de formação sobre manutenção técnica dos equipamentos?

Pode ser aceite se a oferta estiver de acordo com o estipulado no contrato celebrado entre as duas partes. Caso contrário, devem ser ponderados vários factores, tais como, se este curso é necessário para o serviço, se esta oferta é generalizada (por exemplo, se todos os clientes que adquiriram produtos do mesmo tipo recebem do fornecedor a mesma oferta) e se representa um benefício especial. Isto para evitar que a imagem e isenção do serviço seja afectada.

3. Um trabalhador, que é membro da Direcção de uma associação, pode aceitar participar numa viagem ao exterior oferecida por esta associação?

As associações são geralmente de natureza privada. A legislação não dispõe sobre a aceitação das vantagens oferecidas pelas associações aos trabalhadores, quer sejam membros da Direcção, quer sejam apenas sócios. Todavia, se o serviço do trabalhador mantém relações negociais com a associação ou com o ofertante da vantagem (no caso da referida viagem turística ser patrocinada por um fornecedor), deve ter-se em conta a questão do impedimento (cfr. art.º 46.º a 53.º, especialmente a al. c) do n.º 1 do art.º 50.º do Código do Procedimento Administrativo).

4. Um trabalhador, profissional de uma área específica, pode participar num encontro académico promovido e patrocinado pela associação profissional da mesma área?

Tratando-se simplesmente da participação num encontro, não há problema. Mas se, através desta participação, o trabalhador receber indirectamente vantagens do patrocinador (como oferta de refeições, viagens e alojamento durante o percurso de ida e volta ao e do local da realização do encontro), tem que prestar atenção à questão do eventual conflito de interesses, no exercício das suas funções (art.º 46.º a 53.º, especialmente a al. c) do n.º 1 do art.º 50, do Código do Procedimento Administrativo).

5. Nas forças de segurança, organizam-se frequentemente acções de formação. No fim dos cursos de formação, os formandos costumam convidar os oficiais formadores para uma refeição, numa manifestação de agradecimento. Há algum inconveniente?

Nos termos do art.º 7.º, n.º 2, al. h) do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança, o militarizado não deve aceitar dos seus subordinados quaisquer homenagens que não tenham sido autorizadas superiormente. No caso em questão, o formador deve pedir instruções ao superior hierárquico, antes de aceitar a refeição oferecida pelos formandos, para o homenagear. Ao ponderar sobre a conveniência da participação do formador nesses convívios, o superior hierárquico deve ter em consideração os custos dos mesmos: se o custo excede o nível de vencimento auferido por cada ofertante, se correspondem aos usos e costumes sociais e se demonstram um luxo despropositado (cfr. “Orientações aos Serviços e aos Funcionários e Agentes Públicos sobre o Tratamento das Vantagens Oferecidas em Ocasões Festivas”, emitidas pelo CCAC em 2000, 2001 e 2002).

6. Nos contactos com os órgãos públicos da China continental, os trabalhadores de Administração Pública da RAEM devem evitar participar nos banquetes oferecidos?

Dada a natureza oficial desses banquetes, os trabalhadores devem participar, de acordo com as instruções do superior hierárquico.

7. Do ponto de vista jurídico, qual o grau do pessoal de direcção e chefia referido como “superior hierárquico” (a quem se comunicam os factos) nos capítulos sobre impedimentos e aceitação de vantagens das Orientações emitidas pelo CCAC?

Em primeiro lugar, o “superior hierárquico” mencionado no regime de impedimentos refere-se à entidade ou órgão que tem o poder decisório nos respectivos procedimentos administrativos. Exemplificando, num processo de aquisição de bens ou serviços, o “superior hierárquico” refere-se à entidade que tem o poder de decidir sobre a adjudicação (cfr. art.º 47.º e 52.º do Código do Procedimento Administrativo). Quanto à aceitação de vantagens, o “superior hierárquico” refere-se, em princípio, ao responsável mais alto do serviço, no caso de ausência de orientações internas ou de delegação das respectivas competências. Claro que o serviço pode, atendendo à situação concreta, indicar pessoal específico para o efeito ou entregar o tratamento da matéria às chefias das subunidades.

CCAC PARTICIPA NA REUNIÃO DA DIRECÇÃO E 9.ª CONFERÊNCIA DA AOA

Teve lugar em Hong Kong, no dia 28 de Novembro do corrente ano, a reunião anual da Direcção da Associação de Ombudsman Asiático (AOA), que contou com a participação do Comissário contra a Corrupção de Macau, Cheong U, na qualidade de Director desta Associação. Presentes nesta reunião estiveram também o Presidente, do Paquistão, a Secretária, de Hong Kong, o Tesoureiro, da Coreia, bem como outros membros da Direcção provenientes da China, Japão, Malásia e Irão. A reunião atingiu, este ano, um nível extremamente profissional, dado o teor das discussões e das resoluções tomadas em todos os pontos da Agenda, tendo-se contribuído significativamente para o desenvolvimento da Associação e para uma maior participação de todos os seus membros.

Entre os dias 29 e 30 de Novembro, realizou-se ainda em Hong Kong a 9.ª Conferência da Associação de Ombudsman Asiático (AOA) subordinada ao tema "Ombudsman em desenvolvimento". A conferência foi este ano organizada pelo Ombudsman de Hong Kong e contou com a participação de 77 pessoas, provenientes de 25 países e regiões. O Comissário contra a Corrupção, Cheong U, em representação da Região Administrativa Especial de Macau, foi um dos oradores convidados, tendo apresentado, no ponto relativo à "Promoção da consciência do público", a sua experiência na consciencialização do público para a existência da Provedoria de Justiça e respectivas funções, que mereceu a apreciação e o reconhecimento dos demais participantes.

A reunião da Assembleia Geral da Associação decorreu no dia 1 de Dezembro de 2005, também em Hong Kong, e contou com a presença dos membros da Direcção e de todos os restantes membros provenientes do Azerbaijão, Índia, Sirilanka e Tailândia. Esta Assembleia Geral teve particular importância pela promoção da realização, por parte de cada um dos membros da Associação e no decurso do próximo ano, em colaboração com instituições académicas do respectivo país, de estudos comparativos sobre os sistemas de Ombudsman existentes nos países e regiões membros e o respectivo funcionamento.



Cheong U com outros membros da AOA, em Hong Kong



Na conferência



Dirigentes do CCAC com Presidente, Imtiaz Sahibzada (Ombudsman do Paquistão, 5.º à esquerda na fila da frente), e outros membros da AOA



Visita de membros da AOA às Casas-Museu da Taipa

MEMBROS DO AOA VISITAM MACAU

Membros de algumas das instituições pertencentes à Associação do Ombudsman Asiático (AOA) visitaram, em grupos, Macau e o Comissariado contra a Corrupção, entre 1 e 3 de Dezembro. Os visitantes, de instituições de Ombudsman da Austrália, Coreia do Sul, Índia, Irão, Malásia, Papua-Nova Guiné e Paquistão deslocaram-se, em passeio, à RAEM, depois de terem participado na 9ª Conferência da AOA, em Hong Kong.

No encontro com os visitantes, o Comissário, Cheong U, fez uma breve apresentação sobre as acções da instituição que dirige e manifestou desejo na intensificação do intercâmbio de visitas, visando o reforço dos contactos e troca de experiências. Os visitantes estiveram também nalguns pontos de interesse turístico, do Centro Histórico de Macau, mostrando-se impressionados com o cruzamento das culturas oriental e ocidental e com o esforço empreendido na conservação do património histórico-cultural.

NOTÍCIAS DO CCAC

DELEGAÇÃO DO MINISTÉRIO DE SUPERVISÃO DA CHINA VISITA CCAC

A convite do Comissariado contra a Corrupção, uma delegação do Ministério de Supervisão da China, composta por cinco pessoas e chefiada pelo seu Vice-Ministro, Huang Shuxian, visitou Macau de 2 a 4 de Dezembro. Foi a primeira visita de trabalho do Ministério de Supervisão da China ao Território depois da transferência de soberania. O Chefe do Executivo concedeu uma audiência à delegação, tendo as duas partes conversado cordial e francamente sobre a actualidade de Macau.

Os elementos do Ministério de Supervisão visitaram a sede e a delegação do CCAC. Na reunião de trabalho, que então teve lugar, o Comissário Cheong U fez a apresentação das linhas estratégicas e acções desenvolvidas pelo CCAC nas áreas do combate à corrupção, da provedoria de justiça e da sensibilização, tendo, por sua vez, o Vice-Ministro adiantado que, este ano, na área do combate à corrupção, a prioridade do Ministério é o tratamento simultâneo dos elementos acidentais e dos essenciais, num controlo integral, a articulação de medidas repressivas e preventivas e o reforço da prevenção. Por outro lado, procura tornar-se mais eficaz a fiscalização sobre os órgãos do Governo Central e dos governos regionais, através da reforma do sistema de supervisão. As duas partes concordaram que a presente visita contribuiu para melhorar o conhecimento mútuo e a troca de experiências e acordaram no reforço futuro dos contactos e na cooperação no âmbito da formação do pessoal e do estudo sobre a promoção da integridade.



Audiência do Chefe do Executivo a Huang Shuxian e delegação do MS



Integrando a delegação da RPC, o Comissário Cheong U participou na I Conferência dos Procuradores-Gerais, realizada sob a égide das Reuniões Asiáticas e Europeias, em Shenzhen. Foto: Comissário com representantes da Procuradoria do Povo da Província de Guangdong (12/2005)



Na reunião anual da Direcção do Instituto Internacional de Ombudsman (IOI), que decorreu em Saint John's, Antígua e Barbuda, esteve presente a RAEM, representada pelo Comissário Cheong U, na sua qualidade de Director (11/2005)



O Director-Geral da Agência Anti-Corrupção da Malásia, Zulkiply bin Mat Noor, na sua primeira visita oficial ao CCAC, chefiando uma delegação de 3 membros (12/2005)



Antonius Sujata, Comissário Chefe da Comissão Nacional do Ombudsman da Indonésia, chefiou uma delegação daquele órgão, composta por 4 membros, em visita ao CCAC (10/2005)



A Adjunta do Comissário, Tou Wai Fong, apresentando uma comunicação num curso de formação de funcionários dos órgãos de supervisão da China continental (10/2005)



Presença do CCAC na "Actividade de Promoção dos Serviços de Apoio a Novos Residentes" (11/2005)



Visita de uma delegação da Procuradoria do Povo de Zhongshan, composta por 9 membros e chefiada pelo Procurador Guan Yíngyan (10/2005)



Palestra sobre integridade realizada para o pessoal do Banco Nacional Ultramarino de Macau (10/2005)



Visita de uma delegação do Tribunal Supremo do Povo, chefiado pelo seu Vice-Presidente, Huang Songyou (11/2005)



Tenda de jogos educativos do CCAC no 36º Bazar de Cáritas (11/2005)



Assessor jurídico do CCAC recebendo estudantes da Faculdade de Direito da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau (10/2005)



Visita de uma delegação do Departamento de Supervisão de Tianjin (12/2005)

*Quem semeia ventos,
colhe tempestades.*

Foto de Wong Lai Chu



廉潔樂園

Paraíso da Integridade

Instalado na Delegação do CCAC, o "Paraíso da Integridade" disponibiliza às crianças alunas do 4.º ao 6.º ano de escolaridade actividades educativas, com temas variáveis segundo o ano e com recurso a marionetas, animações informáticas e vídeo, tendo por objectivo sensibilizá-las para a importância da honestidade e do cumprimento da lei.

Vista da Sala de
Actividades Educativas



Crianças do ensino primário com
o Urso Mensageiro, Guilherme



Crianças do ensino primário colocando
cartões na "Árvore dos Desejos"



Espaço Informativo, com maquetas
demonstrativas de casos reais, quadros
informativos e jogos informáticos



**As actividades estão abertas à participação de
escolas e associações, mediante marcação prévia**

Tel: 454424

Delegação do CCAC
Rua 1.º do Maio, n.ºs 68-72, Edif. U Wa, r/c,
Areia Preta, Macau
(Frente à Escola Luso-Chinesa Técnico Profissional)