



廉政公署
CCAC

澳門特別行政區
Região Administrativa Especial de Macau
廉 政 公 署
Comissariado Contra a Corrupção

Documento I

Breve apresentação dos regimes de declaração de bens patrimoniais e interesses em alguns países e regiões

1. Introdução

Na medida em que se procede à revisão do regime de declaração de rendimentos e interesses patrimoniais dos trabalhadores da Administração Pública e dos titulares de cargos políticos da Região Administrativa Especial de Macau, considerou-se importante desenvolver um estudo sobre os modelos de declaração de bens patrimoniais e interesses seguidos por países ou regiões mais avançados, nomeadamente, RAEHK, Portugal, Canadá, EUA, Reino Unido, Singapura e Austrália. Apesar de possuírem características diferentes, têm como traço comum o seguinte: estabelecer um regime de fiscalização da declaração de bens patrimoniais e interesses compatíveis com as próprias características culturais com capacidade de evoluir de acordo com o seu ordenamento jurídico.

O regime de declaração de bens patrimoniais e interesses teve como objectivo inicial fiscalizar a situação patrimonial dos funcionários públicos, especialmente dirigentes que têm efectivamente o poder de decisão (fiscalização passiva). Em resposta ao desenvolvimento social e dos sistemas de informação, o referido modelo de fiscalização, acaba por ficar desactualizado face às realidades e é substituído progressivamente por um outro modelo (de fiscalização mais activa). É importante reconhecer que os dirigentes têm que tomar decisões a qualquer momento, e perante situações de conflito de interesses, estas poderão, provavelmente, influenciar a imparcialidade no exercício das suas funções, razão pela qual se pretende, hoje, focar em especial, as situações que possam envolver conflito de interesses. O referido modelo



澳門特別行政區
Região Administrativa Especial de Macau
廉政公署
Comissariado Contra a Corrupção

de fiscalização tem-se provado na prática como modelo mais eficaz e com efeitos de fiscalização de natureza preventiva.

* * *

2. Obrigados à declaração e o respectivo regime:

Identificam-se 4 categorias de obrigados à declaração:

- (1) Deputados ao Parlamento;
- (2) Titulares de cargos políticos;
- (3) Dirigentes da Administração Pública;
- (4) Restantes funcionários públicos.

Ao contrário do que se passa na RAEM, que apresenta um regime unificado, os regimes de declaração encontrados são normalmente distintos para estas categorias (ou para algumas delas). Os regimes tendem a prever dois modelos de entrega da declaração:

- (1) Modelo de declaração centralizada;
- (2) Modelo de declaração sectorial, cujo processo de declaração varia entre diferentes serviços.

Em regra as declarações dos Deputados ao Parlamento e dos outros titulares de cargos políticos são feitas junto de depositários centrais (parece ter a ver com os procedimentos de verificação dos elementos declarados), as dos “restantes funcionários públicos” são entregues descentralizadamente, a nível sectorial (a excepção é a RAEM; por outro lado, Portugal não obriga estes trabalhadores a declarar).



澳門特別行政區
Região Administrativa Especial de Macau
廉政公署
Comissariado Contra a Corrupção

No entanto, em Macau adopta-se basicamente o modelo de declaração centralizado - sendo neste caso as entidades depositárias o Comissariado contra a Corrupção e a Secretaria do Tribunal de Última Instância.

Extensão do âmbito de declaração aos interesses dos familiares do declarante:

- Na RAEM, a extensão limita-se apenas ao cônjuge ou unido de facto do declarante;
- Nos EUA, incluem-se os filhos dependentes do declarante;
- No Reino Unido, o âmbito de declaração é extensivo a alguns interesses dos familiares do declarante;
- No Canadá a extensão vai até aos titulares de cargos políticos (incluindo Deputados);
- Na Austrália, aplica-se somente aos Deputados;
- E em Portugal, não prevê em caso algum a extensão do regime.

* * *

3. Em matéria de conteúdo das declarações

Basicamente, todos os regimes exigem a declaração exaustiva dos rendimentos e dos cargos remunerados.

Os critérios de categorização são muito variados, podendo ser muito minuciosos ou nem sequer existir, sendo substituídos, em algumas regiões, por menções genéricas como “*tudo o que for susceptível de causar conflito de interesses, real, potencial ou aparente*”. Podemos agrupar, em termos gerais, segundo as seguintes categorias:



澳門特別行政區
Região Administrativa Especial de Macau
廉政公署
Comissariado Contra a Corrupção

- (1) Rendimentos (incluindo actividades remuneradas);
- (2) Propriedade (imóveis);
- (3) Outros bens e direitos de crédito;
- (4) Actividades exercidas anteriormente;
- (5) Actividades não remuneradas;
- (6) Passivo.

De salientar que a declaração de cargos não remunerados não é exigida na RAEM.

Também estreitamente ligada ao regime de acesso, em algumas regiões, a figura dos “activos controlados” designa todos os activos que, pela sua natureza e / ou funções exercidas pelo declarante, são considerados incompatíveis com a isenção exigível ao funcionário, assim se justificando possíveis ordens de desinvestimento.

Entre todos os regimes estudados só a RAEHK não inclui expressamente o dever de declarar o passivo.

O Reino Unido prevê “passivos controlados” que podem ser declarados incompatíveis com a qualidade de Deputado.

* * *

4. Acesso ao conteúdo das declarações

O que aqui está em causa é, segundo se conclui, a finalidade do sistema de declaração, em especial, saber-se se lhe está atribuído um papel de instrumento de controlo activo das



澳門特別行政區
Região Administrativa Especial de Macau
廉政公署
Comissariado Contra a Corrupção

situações de conflito de interesses. Este papel, por implicar uma maior transparência, contende com o direito dos funcionários à privacidade dos dados relativos ao seu património. Os diferentes regimes encontram soluções variadas para o possível equilíbrio entre estes dois valores (Transparência vs. Privacidade).

Na RAEM, o acesso ficou condicionado, salvo casos contados, à existência de uma investigação criminal em curso, o conteúdo das declarações ficou protegido pelo regime de sigilo.

Nos outros países, há regras para submeter todas as declarações de interesses a uma verificação para fiscalizar a ocorrência de situações de conflito de interesses.

A verificação tanto pode estar atribuída ao superior hierárquico do declarante (caso da RAEHK, por exemplo), como a uma Comissão de Ética.

Resumimos aqui o sistema adoptado no Canadá:

- Quanto aos titulares de cargos políticos, a declaração é feita centralmente, junto da Comissão de Ética, sendo sempre examinada;

- Deste exame pode resultar a emissão, pela Comissão de Ética, de uma declaração de conflito de interesses ou mesmo de uma ordem de “desinvestimento”;

- Os prejuízos em que o declarante incorra por desinvestir sem atenção à conjuntura de mercado, uma vez demonstrados, podem ser indemnizados por determinação da Comissão de Ética.

Por outro lado, a declaração tem carácter confidencial.

Após o respectivo exame, a Comissão de Ética elabora uma declaração sumária de interesses que, uma vez confirmada pelo declarante, se destina a acesso livre pelo público.



澳門特別行政區
Região Administrativa Especial de Macau
廉政公署
Comissariado Contra a Corrupção

A fragilidade do sistema reside na atribuição à Comissão de Ética, de um poder muito significativo quanto à escolha do conteúdo para ser revelado aos olhos do público.

No intuito de reparar a fragilidade, há regras para a Comissão de Ética submeter, anualmente, relatórios circunstanciados da actividade desenvolvida à apreciação do Parlamento Canadano.

Para os restantes trabalhadores da Administração, a situação é diferente. Estes declaram sectorialmente os seus interesses junto do dirigente departamental, que identifica e decide as situações de conflito de interesses.

O conteúdo da declaração pode ser moldado de acordo com as características da área de actuação do departamento do declarante (caso da RAEHK, por exemplo).

* * *

Para os restantes declarantes, a publicidade das declarações só é permitida em Portugal e nos EUA, mas isso aplica-se apenas aos dirigentes da Administração Pública.

* * *

5. Sanção do incumprimento do dever de declaração

- Singapura adopta sanções penais;
- Portugal e o Reino Unido bastam-se com sanções políticas e disciplinares;
- A RAEM prevê sanções administrativas e penais.

Em relação à inexactidão dolosa da declaração:



廉政公署
C C A C

澳門特別行政區
Região Administrativa Especial de Macau
廉 政 公 署
Comissariado Contra a Corrupção

- A RAEM, Portugal e Singapura adoptam sanções penais;
- A REAHK, os EUA e a Austrália adoptam sanções administrativas;
- O Reino Unido e o Canadá baseiam-se em sanções políticas ou administrativas, podendo ainda fazer incorrer em sanções penais.

* * *

6. Conclusão

1. Após cerca de dez meses de recolha e análise de informações, o Comissariado contra a Corrupção já possui certo conhecimento sobre os sistemas de declaração de bens patrimoniais e interesses que se aplicam aos funcionários públicos e titulares de cargos públicos, vigentes nos países e regiões desenvolvidas, o que dá uma grande contribuição para aperfeiçoar o regime vigente da RAEM.

2. Após a análise, concluímos que o regime vigente da RAEM não fica atrás em comparação com os outros países e regiões estudados e as razões são as seguintes:

(1) Desde 1998, a legislação de Macau determina **a obrigatoriedade dos trabalhadores da Administração Pública de todos os níveis de apresentar a declaração de rendimentos e interesses patrimoniais**. No entanto, não há normas correspondentes nos países e regiões desenvolvidos;

(2) As legislações dos países e regiões desenvolvidos não determinam a obrigatoriedade de publicidade de todas as informações declaradas. Por exemplo, em Singapura, não se tornam públicas as informações da declaração e, nos outros países e regiões estudadas (tais como Hong Kong, os EUA, o Reino Unido e o Canadá), apenas se torna público o sumário da declaração.



澳門特別行政區
Região Administrativa Especial de Macau
廉政公署
Comissariado Contra a Corrupção

3. O regime de declaração de rendimentos e interesses patrimoniais não é uma via única para a implementação dos valores da integridade, sendo apenas uma de várias medidas para o respectivo alcance. A tendência mundial na legislação é tornar como o foco de declaração um domínio prévio de situações que possam causar conflito de interesses, solicitando, pois, a declaração por parte de trabalhadores sobre a detenção de participações de investimento em empresas e sobre o seu estatuto em associações.

4. A implementação dos valores da integridade de uma região depende de várias medidas, incluindo a eficácia de funcionamento do sistema administrativo, a transparência e a legalidade do processo de decisão e a observância rigorosa das situações de impedimento. Estes são elementos-chave para a respectiva implementação.

5. Finalmente, cremos que a publicidade da presente documentação pode ajudar os cidadãos a alargar a compreensão do tema. Além disso, após a apresentação da proposta de lei, esperamos que os cidadãos possam propôr suas sugestões, no intuito de aperfeiçoar o respectivo diploma e implementando assim um regime eficiente de declaração de bens patrimoniais e interesses.

Aos 12 de Novembro de 2010.

Comissariado contra a Corrupção da RAEM