

Boletim

# do CCAC

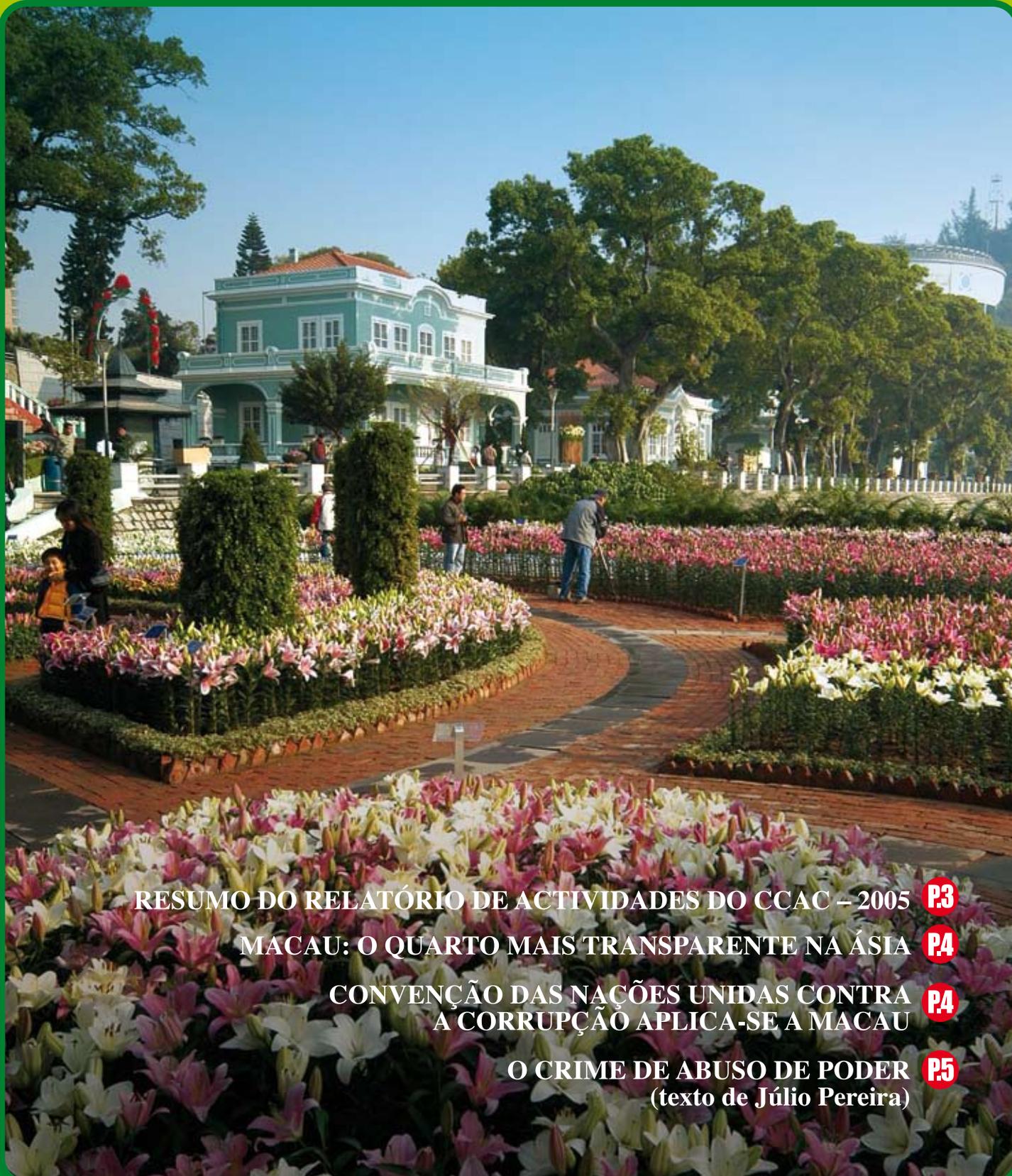


廉政公署  
CCAC

TRIMESTRAL  
ISSN 1682-8739

N.º 17 - Abril de 2006

Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau



RESUMO DO RELATÓRIO DE ACTIVIDADES DO CCAC – 2005 **P3**

MACAU: O QUARTO MAIS TRANSPARENTE NA ÁSIA **P4**

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA  
A CORRUPÇÃO APLICA-SE A MACAU **P4**

O CRIME DE ABUSO DE PODER **P5**  
(texto de Júlio Pereira)

# ÍNDICE

- 2 Mensagem do Comissário
- 3 Resumo do Relatório de Actividades do CCAC – 2005
- 4 Notícias do CCAC:  
Macau: o quarto mais transparente na Ásia  
Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção aplica-se a Macau
- 5 Textos Escolhidos:  
O Crime de Abuso de Poder, texto de Júlio Pereira
- 13 Depoimentos de Membros da Sociedade:  
Sobre a Ética Empresarial – entrevista ao Doutor Chan Cheuk Wah, do IPM
- 14 Notícias do CCAC
- 16 Novidades
- 17 Recortes de Jornais
- 18 Legislação (perguntas e respostas)
- 19 Provérbio

O Relatório de Actividades do CCAC – 2005 será publicado em breve. Aí são apresentadas as acções empreendidas nas diversas áreas no ano passado e se faz um balanço da promoção da integridade em Macau nos últimos anos.

Os números indicam que Macau está a dar passos seguros rumo a uma cidade íntegra. No ano passado, o número das queixas voltou a descer e o dos processos instruídos manteve a tendência decrescente. A generalidade da população acha que os actos flagrantes de corrupção quase desapareceram. Face a cidadãos com um maior sentido do dever cívico e à regulamentação administrativa em constante aperfeiçoamento, a prática de crimes torna-se agora muito mais arriscada, o que terá contribuído para a descida dos números. Ciente desta realidade, o CCAC aposta na melhoria da sua capacidade de investigação. Por outro lado, deseja contar com maior apoio dos cidadãos, especialmente no que se prende com a apresentação de queixas com identificação. A verdade é que muitas das queixas anónimas não interessam muito senão a nível estatístico. Na origem está a inviabilidade da investigação e dificuldades na recolha da prova. Muitas vezes, muitos recursos e tempo perdem-se com as diligências visando o apuramento da veracidade dos factos aí denunciados.

Em 24 de Fevereiro, cinco cidadãos que, corajosamente, denunciaram casos de corrupção, foram distinguidos pelo CCAC com o título de “cidadão exemplar”. Apesar da discrição da cerimónia, por força da confidencialidade, a coragem e actuação dos galardoados na defesa da justiça e na luta contra os prevaricadores, dando assim o seu contributo à sociedade, são verdadeiramente exemplares.

No relatório anual relativo às tendências de corrupção na Ásia, publicado em Março último pela Consultoria de Risco Político e Económico, Macau é o quarto melhor classificado; com 4,78 pontos no índice de percepção da corrupção, vem logo a seguir a Singapura, Japão e Hong Kong. É a primeira vez que Macau vem contemplado na avaliação sobre o nível de integridade feita por uma instituição internacional independente. O encorajador facto de se situar entre os países e territórios asiáticos mais transparentes deve-se ao esforço conjunto desenvolvido nos últimos anos pelos cidadãos, sectores empresariais, comunicação social, Governo, funcionários públicos e CCAC, esforço cujos resultados já são reconhecidos pela comunidade internacional. No entanto, estamos conscientes de que os resultados são relativos e não significam que deixem de existir aspectos negativos. Os cidadãos exigem mais relativamente à construção de uma sociedade limpa e, com o rápido crescimento económico, não-de surgir novos problemas. Aqueles resultados são encarados como um estímulo pelo CCAC que, em todo o caso, enfrentará os futuros desafios sem presunção ou temeridade e com seriedade e prudência, desejando continuar a contar com o apoio e colaboração da população.



BOLETIM DO CCAC  
N.º 17 - Abril de 2006

Edição: Comissariado 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: Comissariado 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.ccaac.org.mo>  
ISSN: 1682-8739



## RESUMO DO RELATÓRIO DE ACTIVIDADES DO CCAC – 2005

No Relatório de Actividades do CCAC – 2005, já entregue ao Chefe do Executivo, nos termos da lei, vêm apresentadas as acções empreendidas em 2005 pelo CCAC nas áreas do combate à corrupção, da provedoria de justiça, da fiscalização das eleições legislativas na RAEM e das relações comunitárias.

Em 2005, foram recebidas 1.109 queixas e participações, das quais 395 reuniram condições para serem tratadas. Juntos os casos transitados de 2004 e os casos reabertos em 2005, foram tratados 580 casos. Deles, 142 foram tratados com os respectivos processos instruídos e 438 foram objecto de remessa, averiguação preliminar e outras formas de tratamento. Fruto de um ano de trabalho, 395 dos casos sem instrução de processo e 85 dos casos com instrução de processo foram dados como findos, incluindo 21 remetidos para o Ministério Público.

Do total das queixas recebidas, as de incidência penal foram 889. Casos de corrupção, abuso de poder e burla praticados por funcionários públicos continuaram a ser os mais denunciados. Por outro lado, o combate à corrupção eleitoral entrou na sua fase crucial em 2005. Ao longo de todo o ano foram apresentadas ao CCAC 423 queixas referentes a corrupção eleitoral, das quais a maior parte se reportava aos mesmos factos ou factos conexos. Com base nos resultados da respectiva análise e averiguação preliminar, foram instruídos 12 processos. Os processos encaminhados para o Ministério Público, depois de concluída a fase de inquérito, foram 6, estando envolvidos mais de 700 arguidos, incluindo candidatos, elementos da direcção de associações ou de grandes empresas industriais. Em relação a alguns dos casos, a investigação continuou em 2006. Terminadas as eleições, o CCAC fez um balanço da sua intervenção fiscalizadora nos processos eleitorais havidos, a fim de poder apresentar sugestões relativas à revisão da respectiva legislação. No referente aos casos em que o CCAC prestou apoio a órgãos judiciais do exterior na investigação, 25 foram dados como findos e 15 continuam pendentes.

Das 1.109 queixas recebidas, 220 foram no âmbito da provedoria de justiça, estando a sua maioria relacionada com matérias referentes ao regime da função pública, assuntos municipais e obras ilegais. Somadas aos casos transitados de 2004 e retiradas as que visavam o mesmo que outras, as queixas objecto de tratamento foram 272, das quais 238 casos foram dados como findos, incluindo 2 que resultaram na emissão de uma recomendação e de uma sugestão. A par disso, foram apresentadas propostas para a revisão do “Código da Estrada” e do “Regulamento do Código da Estrada”. Refira-se ainda que os pedidos de consulta recebidos foram 608.

No plano da pesquisa de regimes jurídicos, foram concluídos dois projectos, referentes a “Algumas considerações sobre o procedimento acusatório e da aplicação de sanções contra as infracções administrativas” e ao “Regime de exclusividade de funções dos trabalhadores da Administração Pública”, respectivamente. Paralelamente, desenvolveram-se, em cooperação com o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, dois projectos de pesquisa de funcionamento, enquanto se fez o acompanhamento da aplicação das medidas visando a melhoria do funcionamento da Direcção dos Serviços de Saúde e do Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento.

No âmbito da divulgação das “Orientações para uma Conduta Íntegra dos Trabalhadores da Administração Pública” e das “Propostas para Elaboração do Código de Integridade para os Serviços/Instituições Públicas”, realizaram-se 122 sessões de esclarecimento, contando com a presença da quase totalidade dos trabalhadores da Administração Pública. Ao mesmo tempo, prestou-se apoio técnico aos serviços públicos na elaboração dos seus códigos de integridade internos. Dos 55 serviços e institutos públicos existentes, 36 concluíram já a elaboração do seu código.

As acções de sensibilização continuaram a ser promovidas de forma sistemática e tendo em conta as particularidades dos destinatários. Foram realizadas 371 palestras, subordinadas a temas diversos, tendo os participantes atingindo um número recorde de 33.823. No decorrer do processo eleitoral, o CCAC produziu as “Orientações sobre Eleições Limpas para os Candidatos” e as “Orientações sobre Eleições Limpas para os Eleitores”, tomou a iniciativa de realizar para os candidatos uma “sessão de esclarecimento” sobre eleições limpas, convidou várias personalidades locais para “Embaixadores de Eleições Limpas” e organizou cerca de 400 membros da “Equipa de Voluntários para uma Sociedade Limpa” para auxílio a acções de divulgação. No que diz respeito à sensibilização da juventude, foi lançada a segunda edição do material didáctico “Honestidade e Integridade”, acompanhada de um conjunto de materiais de apoio que, até finais do ano, foi usada em mais de 40 escolas.

A Delegação do CCAC continuou a empenhar-se no aprofundamento das relações comunitárias e no desenvolvimento da “Nova Geração Íntegra – Programa de Educação para a Honestidade dos Alunos do Ensino Primário”. Representantes da Transparência Internacional visitaram a Delegação e comentaram favoravelmente as actividades de formação que o CCAC tem vindo a organizar visando formar jovens íntegros. As acções desenvolvidas pelo CCAC nesta área da educação para a honestidade são dadas a conhecer na edição “Teaching Integrity to Youth”, publicada pela TI. Acresce que durante o ano foram recebidas na Delegação 41 queixas e 364 pedidos de consulta.

No próximo ano, o CCAC continuará a orientar-se por uma estratégia simultaneamente vocacionada para a “campanha anti-corrupção”, “prevenção”, “promoção de actos normativos” e “educação”, procurará acompanhar de perto a evolução social, reforçar o combate à corrupção e defender a justiça no seio da sociedade, fazendo tudo seu alcance e em conjunto com toda a população de Macau, em prol da construção de uma sociedade íntegra.

O Relatório de Actividade do CCAC – 2005 já está disponível para a consulta dos interessados na página electrónica da instituição (<http://www.ccac.org.mo>).

## MACAU: O QUARTO MAIS TRANSPARENTE NA ÁSIA

Pela primeira vez Macau vem contemplado no relatório anual relativo às tendências de corrupção na Ásia, publicado em Março pela Consultoria de Risco Político e Económico (Political & Economic Risk Consultancy, PERC). De entre os 13 países e territórios asiáticos aí analisados, Macau é o quarto melhor classificado, com 4,78 pontos no índice de percepção da corrupção, logo a seguir a Singapura, Japão e Hong Kong.

Entre Janeiro e Fevereiro deste ano, a PERC inquiriu, através de um questionário escrito e uma entrevista, mais de 1200 comerciantes e trabalhadores expatriados e que investiram ou prestam serviço nos países e territórios abrangidos pela análise. Com base nos resultados, fez a classificação da situação de corrupção, numa escala de 10 pontos; quanto mais baixa é a pontuação, mais transparente é o país ou território avaliado. Segundo o relatório, Singapura obteve a pontuação mais baixa, 1,3, seguida do Japão, com 3,01, e Hong Kong, com 3,13. De entre os 13 países e territórios analisados, Macau surge no quarto lugar na lista, com 4,78 pontos.

Segundo o relatório, a inclusão de Macau, pela primeira vez, objecto de análise, explica-se essencialmente pelo facto de, nos últimos anos, o Território ter registado um desenvolvimento económico sustentado, atraindo muitos investimentos do exterior. Com a criação da Região Administrativa Especial passou a ter uma instituição independente contra a corrupção, o Comissariado contra a Corrupção que, em muitos aspectos, adoptou o modelo da *Independent Commission Against Corruption* de Hong Kong. Ao mesmo tempo, o que favorece Macau no combate aos actos ilícitos e criminosos é que muitos dos empresários expatriados nesta região estão sujeitos às normas de conduta do seu país ou território de origem, adianta o relatório.

Instados a comentar as tendências de corrupção, 55% dos inquiridos acham que a situação da integridade em Macau tem melhorado, cerca de 10% apontam para uma deterioração e cerca de 35% não sentem mudanças. O relatório acrescenta que Macau nunca havia sido incluído na avaliação, pelo que, antes do referido inquérito, e segundo a noção da PERC, o Território deveria ocupar um dos últimos lugares na lista dos países e territórios objecto desta classificação. Mas os resultados demonstram o contrário: na lista, Macau aparece à frente da Coreia do Sul e

Classificação do Nível de Integridade na Ásia		
Região	Classificação	Pontuação (0 a 10)
Singapura	1	1.30
Japão	2	3.01
Hong Kong	3	3.13
Macau	4	4.78
Coreia do Sul	5	5.44
Taiwan	6	5.91
Malásia	7	6.13
Índia	8	6.76
China	9	7.58
Tailândia	10	7.64
Filipinas	11	7.80
Vietname	12	7.91
Indonésia	13	8.16

## CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA CORRUPÇÃO APLICA-SE A MACAU

Por Aviso do Chefe do Executivo, n.º 5/2006, promulgado em 20 de Fevereiro, foram publicadas a ratificação pela República Popular da China, bem como a notificação que a acompanhou relativamente à aplicação à RAEM, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Segundo a notificação, o Comissariado contra a Corrupção e a Secretaria para a Administração e Justiça da RAEM são designados, respectivamente, como a autoridade competente para prestar auxílio a outros Estados Partes ao desenvolvimento e à aplicação das medidas específicas para prevenir a corrupção e como a autoridade central responsável para receber os pedidos de cooperação judiciária e outros assuntos conexos.

A aplicação da Convenção favorece a promoção da integridade na RAEM. No quadro da Convenção, o CCAC procurará reforçar a cooperação com as instituições congéneres dos Estados Partes no estudo de medidas preventivas da corrupção, assim como promover troca de experiências e prestação de apoio técnico entre os dois lados. Atendendo ao que se exige na Convenção, empenhar-se-á em impulsionar o aperfeiçoamento dos regimes e procedimentos da Administração Pública e em reforçar as acções de sensibilização junto dos funcionários e agentes públicos e dos diversos estratos sociais.

Com efeito, o CCAC dá sempre grande importância à promoção da sensibilização, advogada na Convenção. Exemplificando, nos últimos anos, tem desenvolvido uma cooperação frutífera com vários serviços em projectos de pesquisa do funcionamento; efectuou estudos, sob uma perspectiva jurídica, sobre os regimes de aquisição de bens e serviços, disciplinar, de recrutamento e de prevenção de conflitos de interesses, tendo apresentado sugestões para referência do Governo.

No ano passado, uma das suas prioridades consistiu na organização de significativas actividades visando a promoção de uma boa conduta no seio dos funcionários públicos. Realizaram-se sessões de esclarecimento, em que estiveram presentes de todos os funcionários, e prestou-se apoio aos serviços na elaboração dos seus códigos de integridade internos. Foram iniciativas que contaram com grande apoio e colaboração dos serviços e funcionários. Na área da sensibilização, prosseguiu-se com a realização de palestras sobre integridade que tiveram como destinatário entidades privadas, associações e escolas. Após o lançamento, em 2003, do material didáctico para o ensino primário versando a honestidade, está em curso a produção de um outro material didáctico sobre o mesmo tema e destinado ao ensino secundário.



## O CRIME DE ABUSO DE PODER



Júlio Alberto Carneiro Pereira  
Procurador-Geral Adjunto da  
República Portuguesa

### Introdução

Ao abordar a temática relativa ao crime de abuso de poder, a primeira questão que se nos depara é a da necessidade ou não de consagrar este tipo de crime. Ou seja, haverá razão bastante para que o legislador, para além de um elenco de condutas minimamente recortadas, consagre uma disposição de carácter genérico de âmbito mais ou menos residual? Ou será bastante prever um conjunto delimitado de actos merecedores de censura penal, deixando os restantes no âmbito da infracção de natureza disciplinar?

As opções de política criminal relativamente a esta matéria são de facto muito diversas. Desde sistemas penais que dispensam qualquer previsão de natureza subsidiária até aos que, admitindo o crime de abuso de poder, lhe assinalam maior ou menor latitude.

O velho Código Penal português, que vigorou em Macau até 1995, não previa qualquer disposição de natureza subsidiária, mas antes vários crimes, a partir do artigo 291.º, num capítulo sob a epígrafe “abuso de autoridade”, contendo diversos tipos, como a “prisão ilegal”, “rigor ilegítimo para os presos”, “entrada abusiva em casa alheia”, “impedimento abusivo do exercício de direitos políticos”, etc.

O mesmo acontece com o Código Penal francês, que também não faz qualquer previsão de natureza residual, prevendo embora diversos tipos, a partir do artigo 432-4, em secção com epígrafe “Abusos de autoridade cometidos contra particulares”.

O mesmo se passa com o Código Penal alemão.

No pólo inverso, de regime muito aberto, está o artigo 404.º do Código Penal espanhol, segundo o qual **“A autoridade ou funcionário público que, sabendo da sua injustiça, ditar resolução arbitrária em assunto administrativo, será punido com pena de inabilitação especial para emprego ou cargo público pelo período de sete a dez anos”**. Esta norma, que o código designa por prevaricação de funcionário, penaliza a simples ilegalidade administrativa, dolosamente praticada, desde que arbitrária e injusta. Isto porque, no entendimento do Supremo Tribunal espanhol, o que aqui se pretende é a defesa do sistema de valores inscritos na constituição orientados para o normal funcionamento da Administração Pública. Será ainda de referir que, no código de 1973, o regime era ainda mais alargado, dado que este crime poderia até ser cometido por simples negligência ou ignorância indesculpável, modalidade esta que foi retirada no código de 1995. A pena era aliás a mesma. A única diferença era que em relação ao crime doloso era suficiente estar-se perante uma resolução injusta, ao passo que para a verificação do crime negligente se exigia que a resolução fosse manifestamente injusta.

Uma opção curiosa era a do Código Penal chinês de 1979 que no seu artigo 187.º previa uma disposição, não de abuso de poderes mas de negligência de deveres, desde que da mesma resultasse avultada lesão para os interesses do Estado ou do povo, abrangendo-se nesta previsão, segundo a doutrina e a jurisprudência, não apenas os interesses económicos mas também de natureza pessoal, designadamente a vida e a integridade física. Mas esta norma esteve na génese do crime de abuso de poder, tal como previsto no artigo 397.º, após a revisão do código de 1997, agora com um âmbito de



previsão mais abrangente:

**“O funcionário de órgão do Estado que, abusando dos seus poderes ou negligenciando os seus deveres, cause avultado prejuízo à propriedade pública ou aos interesses do Estado e do povo será condenado em pena de prisão não superior a 3 anos ou a detenção criminal; se as circunstâncias forem especialmente graves será condenado em pena de prisão não inferior a 3 nem superior a 7 anos, a não ser que de forma diferente se preveja em outra disposição.**

**O funcionário de órgão do Estado que tenha cometido o crime previsto no parágrafo anterior com intuito de proveito pessoal será condenado em pena de prisão não superior a 5 anos ou detenção criminal; se as circunstâncias forem especialmente graves será condenado em pena de prisão não inferior a 5 nem superior a 10 anos, a não ser que de forma diferente esteja previsto em outra disposição legal”.**

Esta nova redacção é de âmbito muito mais alargado do que a que a antecedeu, desde logo por consagrar o crime nas modalidades dolosa e negligente, com referência não apenas à negligência de deveres mas também abuso de poderes.

Conclui-se pois que os diversos sistemas penais apontam em diferentes sentidos sendo no entanto de assinalar as seguintes notas:

Quando disposição de carácter genérico não seja consagrada, há em regra um número mais avultado de tipos de crime cometidos por funcionários no exercício das respectivas funções ou um recurso mais acentuado a incriminação em sede de direito penal secundário.

As disposições de carácter genérico têm encontrado abrigo principalmente em legislações com visão mais afastada do rigoroso paradigma liberal de divisão de poderes e dos níveis de intervenção estadual compatíveis com este modelo.

Ainda quando se consagre um tipo genérico de abuso de

funções, tal nunca dispensa um número maior ou menor de tipos de natureza específica de exercício abusivo de funções, como sejam os crimes de corrupção, peculato, concussão, prevaricação, favorecimento pessoal por funcionário, violação de domicílio por funcionário, participação económica em negócio, etc., que com o tipo genérico entram em regra numa relação de concurso aparente.

### **O crime de abuso de poder no direito italiano**

Um exemplo que ilustra bem todas as questões que se têm suscitado à volta deste crime é dado pela lei italiana que, começando por ser muito aberta se foi tornando progressivamente mais restritiva. A evolução do direito italiano no que a este crime diz respeito merece aliás especial atenção até pela sua envolvente política e conflitos de poderes em que o respectivo processo esteve envolvido, a ponto de um conhecido penalista italiano, Mário Romano, se lhe referir chamando-lhe a tormentosa história normativa do crime de abuso de poder (I Delitti contro la pubblica amministrazione, 2002, pag. 253 e ss).

O crime de abuso de poder, na redacção original, de 1930, do artigo 323.º do Código Penal italiano era formulado nos termos seguintes: **“O funcionário público que, abusando dos poderes inerentes às suas funções, cometer, para provocar a outrem um dano ou para obter uma vantagem, qualquer facto não previsto como crime em uma particular disposição legal, é punido com prisão até dois anos ou com multa de cem mil a dois milhões de liras”.** Nesta versão o crime tinha natureza tipicamente genérica e subsidiária (F. Antolisei, Manuale de Diritto Penale, parte speciale, II, pág. 797), sendo por isso mesmo designado como “abuso inominado ou genérico de funções”. O crime só se verificava quando a conduta não integrasse outro tipo, fosse mais ou menos grave, pelo que desempenhava uma função subsidiária ou residual de tutela. Era entendimento consensual que a consumação não requeria a ocorrência de qualquer resultado, requerendo-se apenas dolo específico por parte do autor, no que se refere ao propósito de causar dano ou obter uma vantagem e, naturalmente, consciência de estar a abusar dos poderes inerentes às funções.



Na reforma de 26 de Abril de 1990, a norma passou a ter a seguinte redacção: **“O funcionário público ou o encarregado de serviço público que, com o intuito de obter para si ou para outrem uma vantagem não patrimonial injusta ou provocar a outrem um dano injusto, abusar das suas funções, é punido, se o facto não constituir crime mais grave, com prisão até dois anos.**

**Se o facto for cometido para obter para si ou para outrem uma vantagem patrimonial injusta, a pena será de prisão de dois a cinco anos”.**

Porquê esta evolução?

Terá o legislador pretendido restringir a área dos ilícitos administrativos penalmente relevantes e ao mesmo tempo reduzir o âmbito de indeterminação da norma (C. Benussi, *I Delitti contro la Pubblica Amministrazione*, in G. Marinucci e E. Dolcini, *Trattato de Diritto Penale, Parte Speciale*, pag. 552), fazendo deste ilícito um tipo-charneira do sistema de crimes contra a Administração Pública (G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto Penale, Parte Speciale, I*, pag. 240). Havia de facto a expectativa de que, com a autonomia de duas condutas aí previstas e com o desaparecimento de alguns tipos que passariam a ser abrangidos na nova redacção, como o interesse privado em acto das respectivas funções ou o peculato de uso, a jurisprudência evoluísse para uma interpretação mais restritiva do que na redacção anterior.

Todavia a estrutura do crime concebida pelo legislador de 1990 não era muito diferente da anterior, salvo quanto ao facto de a cláusula de subsidiariedade (se o facto não for previsto como crime em outra particular disposição legal) ter sido convertida em cláusula de consunção (se o facto não constituir crime mais grave) – (A. Pagliaro, *Principi di Diritto Penale, Parte Speciale, I*, pag. 237) – e se ter agravado a medida da pena que passou a ser apenas a de prisão, com o máximo elevado a 5 anos para o caso de ter havido intuito de obtenção de vantagem patrimonial injusta. Quanto ao mais continuou o crime a ser entendido como de mera actividade e de dolo específico.

Daí que a restrição na abrangência da norma, esperada com esta reforma, não se tenha confirmado. Bem pelo contrário, foi interpretada ainda com uma amplitude maior, tendo chegado a suscitar-se receios de que pudesse paralisar a administração pública. Até porque o agravamento da pena foi entendido numa leitura segundo a qual com isso se pretendia reforçar a protecção contra a ilegalidade administrativa, de tal forma que, nos casos mais graves, se passava a admitir o recurso à prisão preventiva.

Tudo isto contribuiu para que, ao abrigo da redacção de 90 se passasse a entender a norma numa perspectiva de previsão ampla, considerando-se que o ilícito se poderia traduzir em qualquer comportamento que violasse os parâmetros de deveres resultantes de normas escritas ou não escritas disciplinadoras do exercício da actividade administrativa, incluindo os genéricos deveres associados ao exercício da função pública, como os da legalidade, imparcialidade, etc., e até o simples bom andamento da administração pública, (Benussi, obra citada, pag. 565). Aí se incluíam, entre outras, condutas como o acto praticado com incompetência, não observância das formalidades prescritas, uso impróprio dos poderes discricionários, etc., podendo obviamente o crime verificar-se no âmbito da administração activa, da administração consultiva ou na de controlo.

Isto levou a que em importantes sectores da comunidade jurídica italiana se elevasse um clamor contra a redacção da norma, que resultou da alteração de 1990, alegando-se que a mesma se tinha transformado num enorme contentor, devido à sua congénita imprecisão, considerando-se até que a sua indeterminação afrontaria o artigo 25.º da constituição, permitindo que o juiz singular se transformasse em legislador caso a caso (Benussi, obra citada, pag. 553). Dizia-se que o crime de “abuso de poder” (em Itália designado por abuso de funções), por alegada generalidade na sua formulação, não só violava o princípio da taxatividade, mas era também usado como instrumento de interferência dos juízes nos poderes da Administração. Esclareça-se desde já que as teses no sentido de que a configuração do tipo, na redacção de 1990, pela sua alegada indeterminação, atentava contra a constituição, nunca ganharam acolhimento no tribunal



constitucional. E se dermos crédito à posição assumida pelo tribunal da Cassação, com a alteração legislativa operada em 1997 e a que em breve faremos referência, o legislador prosseguiu dois objectivos principais: evitar a aplicação relativamente a este crime da medida de coacção de prisão preventiva e evitar a interferência judiciária na esfera da discricionariedade administrativa (V. Códice Penale Operativo, Edizioni Simoni, 2002, pag. 537).

A aludida reacção só pode ser compreendida tendo em conta o ambiente político vivido em Itália durante os anos 90, de conflito aberto entre as magistraturas e alguns elementos da classe política, a propósito do combate à corrupção, cuja dificuldade de obtenção de prova veio de alguma forma a ser compensada por um entendimento desmesurado do alcance do crime de abuso de funções.

Acabou por prevalecer a corrente que contestava as magistraturas com a aprovação da lei de 16 de Julho de 1997, que veio acrescentar novos requisitos para a verificação do crime, assim restringindo o seu âmbito. O crime do artigo 323.º passou a ter a seguinte formulação: **“Se o facto não constituir crime mais grave, o funcionário público ou o encarregado de serviço público que, no desempenho de funções ou serviço, violando normas legais ou regulamentares, ou omitindo de abster-se em presença de um interesse próprio ou de um parente próximo ou em outros casos previstos, intencionalmente obtiver para si ou para outrem uma vantagem patrimonial injusta ou causar a outrem um dano injusto é punido com prisão de seis meses a três anos. A pena é agravada nos casos em que a vantagem ou o dano tenham carácter de relevante gravidade”**.

Os objectivos da alteração foram segundo a doutrina, e como a jurisprudência já o tinha aventado:

- Evitar a possível intervenção do juiz penal na actividade discricionária da administração pública;
- Circunscrever o âmbito da punibilidade, transformando a estrutura do tipo com a exigência de um resultado;
- Delimitar os contornos da previsão típica, com maior

vinculação no que respeita à execução do crime.

Daqui resultou que o crime se volvesse em crime de evento, resultado de conduta determinada e sem o risco de se considerar verificado no âmbito do simples exercício da discricionariedade administrativa. Também no que se refere às vantagens, da sua natureza patrimonial passou a depender a relevância penal da conduta.

Com a redução da medida da pena pretendeu-se, ainda segundo a doutrina, a redução do período de prescrição, a não aplicação da prisão preventiva e também evitar a possibilidade de recurso a determinados meios de obtenção de prova, como as escutas telefónicas (Benussi, obra citada, pag. 558).

Como se pôde verificar, só a partir de 1997 foi em Itália o crime de abuso de poder desenhado como crime de resultado, para além de ter sido convertido em crime de execução vinculada.

Acrescente-se finalmente que as críticas ao crime não cessaram com a nova redacção. As críticas actuais à reforma prendem-se fundamentalmente com uma insuficiente vinculação no modo de realização do crime, que o tornam ainda susceptível de interpretação demasiado lata e um limite de pena que, em casos de maior gravidade, se considera benevolente.

### **O crime de abuso de poder no Código Penal de Macau. Génesis do regime e análise do tipo**

Feita esta divagação é tempo de nos concentrarmos um pouco mais no crime de abuso de poder tal como se encontra configurado no Código Penal de Macau.

Nos termos do artigo 347.º:

**O funcionário que, fora dos casos previstos nos artigos anteriores, abusar de poderes ou violar deveres inerentes às suas funções, com intenção de obter, para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou de causar prejuízo a outra**



**peessoa, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.**

Decompondo a norma surge ela com os seguintes elementos:

- **Fora dos casos previstos nos artigos anteriores**
- **O funcionário que abusar de poderes ou violar deveres inerentes às suas funções;**
- **Com intenção de obter, para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou de causar prejuízo a outra pessoa**
- **Será condenado com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa**
- **Se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal**

Este artigo, de redacção quase idêntica ao do correspondente artigo do C. P. português, teve origem no artigo 432.º do C. Penal português de 1982, que dizia o seguinte:

**O funcionário que abusar dos poderes ou violar os deveres inerentes às suas funções com intenção de obter, para si ou para terceiro, um benefício ilegítimo ou causar um prejuízo a outrem, será punido com prisão de 3 meses a 3 anos ou multa de 10 a 90 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.**

Segundo Leal Henriques e Simas Santos (O Código Penal de 1982, volume 4, pag. 589), foi intenção do legislador prevenir todo e qualquer abuso de poderes ou violação de deveres, inerentes à função desempenhada, que se não encontre abrangido pela previsão dos restantes artigos da secção em que está inserido. Esta interpretação foi expressamente consagrada na redacção de 1995, que entre outras alterações de menor vulto, lhe acrescentou a expressão “fora dos casos previstos nos artigos anteriores”.

Voltaremos a esta questão que, como veremos, encerra algumas dificuldades de interpretação.

Começemos antes de mais por ver qual o bem jurídico protegido com a incriminação do abuso de poder.

Segundo um conhecido autor (A. Pagliaro, obra citada, I, 2000, pag. 231 e ss), podem dividir-se em três as teorias relativas a esta questão:

- Interesse na probidade e correcção do funcionário público;
- Interesse no bom andamento da administração pública;
- Interesse na imparcialidade da administração pública.

Quanto ao primeiro é certa a posição do aludido autor segundo a qual a correcção e a probidade do funcionário são qualidades morais que só interessam ao direito quando se reflectam no mundo externo sobre outros interesses concretos, que importa determinar.

Quanto às duas teorias seguintes considera-as o autor versões diferentes de um mesmo interesse, a primeira numa vertente mais ampla e a segunda mais restrita. Acabando por considerar dever eleger-se a imparcialidade já que, a entender-se válida a do bom andamento, só haveria crime no caso de a conduta ter resultado dano para a administração (conclusão esta que a nosso ver não é forçosa).

Segundo o código conimbricense o que aqui está em causa é a autoridade e credibilidade da Administração do Estado ao ser afectada a imparcialidade e eficácia dos seus serviços (Paula Ribeiro de Faria, vol. III, pag. 774). Parece-nos esta a posição mais consentânea com a forma como o código encara os crimes cometidos no exercício de funções públicas. Será aqui de lembrar, e recorrendo mais uma vez ao exemplo italiano que, na escola portuguesa, diferentemente do que se tem entendido em Itália, o cidadão prejudicado não é considerado sujeito passivo do crime, tendo pelo menos até agora sido levantada resistência à possibilidade da sua constituição como assistente, o que reforça a ideia de que é exactamente o prestígio da Administração que aqui está em causa, por via da lesão da sua isenção e imparcialidade.

Trata-se obviamente de um crime próprio. O sujeito



activo do crime tem que ser funcionário, na acepção que nos é dada pelo correspondente artigo do C. Penal, sem prejuízo, naturalmente, da possibilidade de co-autoria com não funcionário, verificados que sejam os requisitos sobre comunicabilidade de circunstâncias apontados no artigo 27.º do Código.

A acção típica tem que ser levada a cabo através de abuso de poderes ou violação de deveres, sendo que o abuso de poderes é já por si uma violação de deveres, embora a inversa possa não ser verdadeira. Para além disso esse abuso de poderes ou violação de deveres terá que ser inerente às funções do sujeito. Significa isto desde logo que o crime terá que verificar-se no exercício e não meramente por causa do exercício das funções do agente. Neste enquadramento a conduta pode ocorrer das mais diversas formas, desde a violação da lei, regulamento, directivas ou da execução de ordens emanadas da hierarquia, até à violação de deveres gerais ou especiais, com destaque, naturalmente, para a violação do dever de isenção do funcionário. A actuação prende-se com os diversos deveres dos funcionários públicos (isenção, zelo, obediência, lealdade, sigilo, correcção, assiduidade, pontualidade), mas designadamente com o dever de isenção que, nos termos do artigo 279.º n.º 3 do ETAPM consiste em "...não retirar vantagens que não sejam devidas por lei, directas ou indirectas, pecuniárias ou não, das funções que exercem, actuando com imparcialidade e independência em relação aos interesses e pressões particulares de qualquer índole, na perspectiva do respeito pela igualdade dos cidadãos". E com o dever de lealdade definido pelo n.º 6 do mesmo artigo como "...desempenhar as suas funções de acordo com as instruções superiores em subordinação aos objectivos de serviço e na perspectiva da prossecução do interesse público". Insere-se ainda neste âmbito o uso indevido de poderes discricionários, havendo no entanto que tomar quanto a esta questão atitude prudente, para evitar interferência indevida na actividade da administração, com as consequências a que já aludimos nas referências à evolução do direito italiano.

Uma questão que se levanta é a de saber se o crime pode ser cometido por omissão. A resposta só suscita dúvidas no

que respeita ao abuso de poderes. Estando a ideia de abuso de poderes associada a uma acção, ou seja, a prática de um acto para além da competência ou fora da competência do funcionário, o crime não seria possível por esta forma. Todavia sempre se poderia dizer que o funcionário, ao recusar-se a agir num caso em que o deveria fazer, a entender-se que não estaria a abusar de um poder sempre estaria a violar um dever. Pelo que não suscita reservas a comissão do crime por omissão.

Para que a aludida conduta seja penalmente relevante terá que ser levada a cabo com dolo específico, com o intuito do agente obter para si ou para terceiro um benefício ilegítimo ou de causar prejuízo a outra pessoa. A lei não qualifica o tipo de benefício ou de prejuízo, pelo que este pode ser patrimonial ou não patrimonial, como por exemplo, relacionado com um concurso de pessoal, progressão na carreira, concessão ou negação de uma licença, etc.

O benefício tem todavia que ser ilegítimo, ou seja, tem que ser contrário à lei ou contrariar manifestamente o intuito da boa administração.

Nas situações com maior ocorrência o benefício está incorporado no próprio acto (por exemplo a concessão "contra legem" de uma licença) ou omissão (como a retenção de um auto de uma infracção, poupando o infractor ao pagamento de uma coima), é de natureza não patrimonial, sendo o beneficiário um terceiro. Os casos mais comuns de abuso de poder em que é beneficiário, directa ou indirectamente, o próprio funcionário, são aqueles em que não são observadas as normas relativas a incompatibilidades.

Também mais comuns serão os casos em que o agente actua mais no sentido de proporcionar um benefício ilegítimo do que causar um prejuízo. Todavia também com frequência, sendo propósito específico do agente conceder um benefício a A, necessariamente provoca um prejuízo a B. Pense-se nas hipóteses dos concursos em que, para beneficiar um concorrente tem que necessariamente se prejudicar outro. Aliás as queixas por abuso de poder ocorrem normalmente neste tipo de casos.



A consumação do crime não exige a efectiva obtenção do benefício ilegítimo ou o ocorrência do prejuízo. Exige-se apenas o abuso de poderes ou violação de deveres inerentes às funções com a intenção de obter benefício ou causar prejuízo ilegítimos. É pois um crime de mera actividade, tal como por exemplo o tipo base do crime de prevaricação, previsto no artigo 333.º número 1 (que é também uma modalidade específica de abuso de poder). Refira-se aliás que só recentemente em Itália se optou por solução diferente. Não teria sentido entre nós exigir o resultado para o crime genérico quando ele não é exigido sequer para diversos dos crimes específicos.

### **O tipo genérico e tipos específicos de abuso de poder. Âmbito de aplicação do artigo 347.º**

Este tipo de crime assume-se na própria letra da lei com carácter residual, sendo aplicável “fora dos casos previstos nos artigos anteriores” e punido nos termos nele cominados “se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal”.

Todavia é aqui que residem os maiores problemas de interpretação já que estas duas cláusulas têm natureza diferente. A cláusula “fora dos casos previstos nos números anteriores” pode ser considerada uma cláusula de exclusão do artigo, na medida em que exclui a sua aplicação a todos os casos que incorporem condutas que constem da previsão de disposições anteriores. A cláusula “se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal” é uma cláusula de inclusão por fazer prevalecer esta norma nos casos em que haja uma outra previsão, fora do âmbito da cláusula anterior, com pena mais leve. Qual então o verdadeiro alcance destas cláusulas?

Não há qualquer dúvida de que a primeira cláusula é de delimitação do âmbito de previsão típica, que tem por referência os artigos anteriores. A norma está a excluir-se do conjunto de previsão normativa abarcado por esses. Mas qual o real significado de crimes anteriores? Serão todos os artigos do código? Ou apenas os da secção ou do capítulo em que a norma se insere?

A nosso ver, quando a lei fala em artigos anteriores está manifestamente a abranger todo o conjunto de crimes cometidos por funcionários públicos que se traduzam num exercício abusivo das respectivas funções. Uma interpretação sistemática do artigo não consente diferente conclusão, mas há que reconhecer que o legislador poderia ser mais explícito. Esta posição é corroborada pela evolução do correspondente artigo do C. P. português que inicialmente não continha tal cláusula e a veio a incluir na revisão de 1995, pretendendo dar acolhimento expresso à doutrina que de alguma forma já se pronunciava nesse sentido.

Procurando dar sentido a esta interpretação em que nos iremos basear?

No facto de este artigo ter natureza genérica que, obviamente, só pretende aplicar-se na falta de disposição específica. Perante a existência de uma norma desta natureza, gera-se entre esta e a de natureza genérica uma relação de subsidiariedade, que conduz à aplicação daquela, independentemente da medida da pena. Isto é, o código estabelece duas áreas de previsão típica, sendo uma específica e uma genérica. Quando a conduta não caia em qualquer previsão específica é chamada para aplicação a norma genérica. E com base neste raciocínio pode dizer-se que o mesmo acontece relativamente a condutas previstas em qualquer diploma, ou seja, ainda que fora do alcance da cláusula “fora dos casos previstos nos artigos anteriores”.

Não será difícil apresentar exemplos.

A, funcionário público, com o intuito de permitir que o seu vizinho vá visitar a namorada, empresta-lhe a viatura de serviço que lhe está atribuída. Esta situação constitui um crime de abuso de funções mas que está também abrangida por uma norma específica que é o crime de peculato de uso. A norma específica prevalece, apesar de a pena nela cominada ser mais leve.

Suponha-se agora que, na legislação sobre concursos, se cria uma norma dizendo “O funcionário que no âmbito de um concurso valorize injustificadamente qualquer requisito com



o propósito de beneficiar algum ou alguns dos concorrentes será punido com pena de prisão até dois anos ou multa”. Numa interpretação literal do crime de abuso de poder poderia dizer-se que esta norma não seria aplicável dado não constar do elenco normativo (artigos anteriores) que afasta a sua aplicação e a pena prevista ser menos grave do que a daquele crime. É óbvio que esta posição seria absurda. Teríamos uma disposição do código penal a constituir um entrave à liberdade de conformação normativa do órgão legislativo, que faria disposições apenas para enfeitar o boletim oficial. É evidente que esta segunda norma prevaleceria por ser de natureza específica.

A nossa opinião é pois a de que esta cláusula se refere a todo o campo de previsão penal que constitua um delito específico de abuso de poder, qualquer que seja a sua caracterização e designação.

Quanto à cláusula “se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal”, dois outros exemplos esclarecerão a nossa leitura sobre o seu alcance.

Suponhamos que um médico, funcionário dos serviços de saúde, emite um atestado certificando falsamente que um outro funcionário está incapacitado para o trabalho, com o propósito de lhe facilitar a passagem antecipada ao regime de aposentação. Esta conduta integra manifestamente um crime de abuso de poder. Mas cai também na previsão do artigo 249.º que prevê o crime de atestado falso. Qual a disposição aplicável?

Teremos aqui que recorrer à segunda cláusula “se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal”. De facto o artigo 249.º não constitui uma disposição específica de abuso de poder já que se dirige aos profissionais de saúde, independentemente de serem ou não funcionários públicos. Não se sobrepõe por isso à previsão do artigo 347.º, devendo antes ser esta a disposição aplicável já que a pena prevista no artigo 249.º n.º 1 não é mais grave. A solução seria porém diferente caso este artigo previsse pena mais elevada, hipótese em que, face ao disposto na parte final do artigo 347.º, se imporia a sua aplicação. Uma situação

destas poderia verificar-se caso o mesmo médico, tendo efectuado um exame a determinado doente seu conhecido, omitisse no relatório que ele era portador de uma doença contagiosa grave, para não o expor perante outras pessoas, sabendo embora que desse facto poderia resultar perigo para a vida ou integridade física de terceiros, por via de contágio. A disposição aplicável neste caso seria a do artigo 270.º n.º 1 al. b), pelas razões acima referidas.

À cláusula correspondente à que temos vindo a fazer referência, “se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal”, chama a doutrina italiana cláusula de consunção. Há no entanto que ter em conta que a formulação da lei italiana não é rigorosamente idêntica, sendo antes a seguinte: “se o facto não constituir crime mais grave”. Acresce que o direito italiano não prevê qualquer outra cláusula que condicione a aplicação ou não aplicação do tipo correspondente ao crime de “abuso de funções”. Significa isto que no âmbito do direito de Macau o problema tem que ser analisado no âmbito operativo de ambas as cláusulas. Ora, a relação de consunção estará em regra presente, designadamente nas relações entre o crime genérico e a generalidade dos crimes específicos de abuso de poder, como os crimes de peculato, corrupção, concussão, etc.. No entanto, este tipo de conexão não esgota o universo das relações que podem existir entre o crime de abuso de poder e outros tipos, como sejam as relações de especialidade, alternatividade e subsidiariedade, expressa ou tácita. A subsidiariedade expressa parece de resto resultar da cláusula “fora dos casos previstos nos artigos anteriores” e a relação de alternância é também uma via de compreensão do sistema na perspectiva da relação entre as duas áreas de previsão típica a que acima fizemos referência (previsão específica / previsão genérica), bem como de ponderação no recurso a diferentes normas que pretendam proteger o mesmo bem jurídico, ou bens jurídicos muito próximos.



## SOBRE A ÉTICA EMPRESARIAL<sup>1</sup> – entrevista ao Doutor Chan Cheuk Wah, do IPM<sup>2</sup>



A “ética empresarial” é considerada como uma área de conhecimento desde os anos 70 do século passado. Nos anos 90, em resultado da evolução da situação internacional, surgiu a ética empresarial internacional. No início deste século, os sucessivos escândalos empresariais, que deixaram arruinados milhares de investidores, causaram grande sensação ao todo o mundo. Perante esse cenário, o sector viu-se obrigado a dar atenção à ética, na esperança de que os investidores e o público recuperassem a confiança no sistema da gestão empresarial.

Nos últimos anos, com o rápido crescimento da indústria do jogo, o desenvolvimento de outras indústrias ganhou impulso e grandes capitais do exterior foram aplicados em Macau. No momento em que Macau se está a tornar numa cidade de afluxo de capitais internacionais, é preciso, mais do que nunca, conhecer as regras do jogo no comércio internacional e agir dentro dos padrões da ética. A propósito deste tema, o Boletim entrevistou académicos, com quem trocou ideias sobre o conceito de ética empresarial moderna, sua importância e sua divulgação em Macau.

Ao falar-se de ética empresarial, a primeira reacção dos leigos na matéria é que se refere a “honestidade nos negócios”, “respeito pelos consumidores” ou “oferecer mercadorias genuínas a preços justos”. Mas, para o Doutor Chan Cheuk Wah, do Instituto Politécnico de Macau, a ética empresarial tem um sentido mais lato e mais profundo. Nos dias de hoje, a economia é um sistema complicado, envolvendo numerosas pessoas e tecnologias avançadas, para além da globalização do transporte de carga e de serviços. Na avaliação dos padrões éticos de uma empresa, deve considerar-se, acima de tudo, se a empresa trata justamente os seus trabalhadores, se oferece aos consumidores produtos seguros e de qualidade e se tem convenientemente informados os seus accionistas. A ética empresarial contempla ainda o relacionamento entre concorrentes. Os seus defensores desaprovam a concorrência desleal, as aquisições de má fé ou a procura deliberada de trabalhadores entre as empresas da mesma área da actividade. Defendem uma visão global e apelam às empresas transnacionais para que não explorem os trabalhadores e não destruam o meio ambiente dos países em que estão implantadas.

Entretanto, há quem se interroge: quem beneficia desta orientação ética? As empresas que a seguem são competitivas?

No passado, a única preocupação das empresas na realização dos seus negócios era o interesse dos accionistas. Mas, segundo adianta o Doutor Chan, um conceito novo tem vindo a ganhar forma: a empresa deve responder perante todas as pessoas com interesse nos negócios, incluindo os consumidores e os trabalhadores, os gestores e os accionistas. Assim se consegue tornar mais justas e razoáveis as relações sociais e empresariais, bem como salvaguardar os direitos e interesses dessas pessoas. A consideração do interesse de todas as partes envolvidas implica o investimento de mais recursos, mas a verdade é que são custos insignificantes quando comparados com os efeitos produzidos. Vejamos um exemplo dado pelo Doutor Chan: há uma empresa norte-americana de computadores que oferece regularmente os seus produtos a famílias desfavorecidas, nacionais e estrangeiras. Esta acção permite-lhe cumprir o seu dever social e criar uma boa imagem, o que contribui para uma maior credibilidade e competitividade. Múltiplos objectivos são assim alcançados.

Os factos comprovam que a existência de critérios exigentes ditados pela ética beneficia todos os interessados. E qual a importância prática da promoção da ética empresarial em Macau?

O Doutor Chan toma como exemplo as empresas de capitais estrangeiros que exploram os jogos em Macau. Se as empresas-mãe devem, nos termos da lei e da ética, tratar justamente os seus trabalhadores nacionais, as empresas suas subsidiárias em Macau não podem discriminar os trabalhadores locais e, deste modo, estes saem beneficiados. Quando todos dão importância à ética empresarial, há superioridade no fornecimento de produtos e serviços e ganha-se prestígio no sector empresarial. Deixam-se bem impressionados os investidores estrangeiros e assim se criam mais oportunidades de negócio, se atraem mais capitais e se criam mais postos de trabalho.

No ocidente, a preconização da ética empresarial iniciou-se nos anos 80 do século passado. Em anos recentes, alguns países começaram a produzir legislação mais rigorosa relativamente às empresas cotadas em bolsas de valores e a reformar a regulamentação da gestão empresarial. Paralelamente, os organismos profissionais produziram, um após outro, orientações para os respectivos ramos. Em Hong Kong, foi só nos últimos dez anos que se deram os primeiros passos, dando-se atenção à ética e tentando-se elaborar orientações de conduta dos profissionais, para evitar cair no mesmo erro de outros países e para melhor salvaguardar o interesse de todas as partes envolvidas. Nos países desenvolvidos, a ética empresarial é, actualmente, uma disciplina curricular da maior parte dos cursos de gestão industrial e comercial ministrados pelas instituições de ensino superior, enquanto em Macau ainda se está na sua fase inicial.

Na opinião do Doutor Chan, a promoção da ética empresarial na RAEM exige cooperação entre o sector académico, o sector empresarial e o Governo. O sector da educação pode desempenhar um papel na sintetização e na generalização desses conhecimentos. O que importa é que os empresários observem as normas da ética empresarial e que se crie um sistema de fiscalização.

<sup>1</sup> Segundo a definição na “Wikipedia”, a ética empresarial é uma forma de ética aplicada que observa regras e princípios éticos num contexto de negócios, os diversos problemas morais ou éticos que possam surgir no âmbito empresarial e quaisquer deveres ou obrigações especiais impostos a quem se ocupa dessa actividade. Do ponto de vista geral, a ética empresarial é uma disciplina normativa, em que critérios éticos particulares são assumidos e depois aplicados. Faz julgamentos sobre o que é correcto ou incorrecto e sobre o que convém dizer; impõe exigências sobre o que deve ser feito ou não deve ser feito. Embora haja excepções, a ética empresarial está usualmente pouco relacionada com os fundamentos da ética (metaética), ou com a justificação dos princípios éticos básicos. Está mais relacionada com problemas e diligências práticos e com quaisquer deveres específicos que se possam aplicar ao relacionamento no campo dos negócios.

<sup>2</sup> Coordenador do Curso de Administração Pública da Escola Superior de Administração Pública do Instituto Politécnico de Macau.



## O CCAC RECEBE A VISITA DO COMISSÁRIO DA ICAC



O Chefe do Executivo na audiência à delegação da ICAC

Uma delegação da *Independent Commission Against Corruption* (ICAC) de Hong Kong, chefiada pelo seu Comissário, Raymond Wong Hung Chiu, visitou o CCAC em 11 de Janeiro. Esta foi a segunda visita ao CCAC de Raymond Wong enquanto Comissário da ICAC. A delegação integrou também o Director de Investigação, Ryan Wong Sai Chiu, a Directora de Relações Comunitárias, Erika Hui Lam Yin Ming, a Directora substituta de Prevenção da Corrupção, Jean Au Yeung Lui Miu Kwan, o Chefe, Anthony Cheung Chung Tat, e o Oficial-Chefe, Raymond Chow Hing Yip, do Gabinete de Ligação (Operacional) com a China Continental.

No encontro, os responsáveis das duas instituições trocaram opiniões sobre o combate à corrupção e a promoção da integridade nos dois territórios, especialmente no referente às características dos casos da corrupção, desafios a enfrentar, prevenção da corrupção e acções relativas a relações comunitárias. As duas partes acordaram no reforço dos contactos e da cooperação nas áreas de prestação de apoio à investigação, formação de pessoal, prevenção da corrupção, divulgação e educação.

O Comissário da ICAC e comitiva foram recebidos em audiência pelo Chefe do Executivo, Ho Hau Wah. Deslocaram-se ainda ao Ministério Público e à Assembleia Legislativa, onde tiveram encontros, respectivamente, com o Procurador, Ho Chio Meng, e com a Presidente, Susana Chou, o Vice-Presidente, Lau Cheok Va, e o 2.º Secretário da AL, Kou Hoi In.



Dirigentes do CCAC com a delegação da ICAC

## INICIADO O 5.º CURSO DE FORMAÇÃO DE PESSOAL INVESTIGADOR DO CCAC

A fim de reforçar os seus meios de investigação, o CCAC abriu vagas para oito investigadores, procedendo ao seu quinto recrutamento em Outubro de 2005. Foram distribuídos mais de dois mil boletins de inscrição tendo apresentado candidatura cerca de mil candidatos, maioritariamente com ensino superior.

Em resultado da selecção feita pela Comissão de Recrutamento, foram qualificados 300 candidatos para participar numa prova escrita e numa prova de línguas no início de Novembro. Os primeiros 70 classificados passaram à fase final da avaliação, constituída por uma visita à família, provas físicas e entrevista. Os oito melhor classificados foram admitidos a um curso de formação. Têm formação e experiência profissional em áreas como a jurídica, informática, financeira, engenharia electrónica e outras tecnologias.

O 5º Curso de Formação do Pessoal Investigador iniciou-se em meados de Março, tendo uma duração de cerca de quatro meses. Os formandos terão que frequentar com aproveitamento várias disciplinas profissionais e qualificar-se em testes rigorosos, para ingressarem, depois, num estágio de, pelo menos, seis meses. A reprovação em duas das disciplinas significa exclusão.



Cerimónia de abertura do curso



## CINCO CIDADÃOS DISTINGUIDOS PELO CCAC COM O TÍTULO DE CIDADÃO EXEMPLAR

Em finais de Fevereiro, o CCAC distinguiu, com o título de “cidadão exemplar”, cinco cidadãos que, corajosamente, denunciaram casos de corrupção. Apesar da discrição da cerimónia, por força da confidencialidade, a coragem e actuação dos galardoados na defesa da justiça e na luta contra os prevaricadores, assim contribuindo para a sociedade, são verdadeiramente exemplares, salientou o Comissário contra a Corrupção no seu discurso. Cheong U disse ainda que o CCAC espera contar com mais cidadãos no combate firme aos actos de corrupção e de fraude, num esforço conjunto visando a promoção da integridade.

Ao participarem voluntariamente ao CCAC, os cinco cidadãos agora distinguidos quiseram mais do que a defesa dos seus interesses pessoais. Quiseram também a salvaguarda da justiça. São cidadãos com elevado sentido do dever cívico, convictos de que o CCAC tem capacidade para eliminar as “ovelhas negras” da Administração, castigando os prevaricadores.



O Comissário na cerimónia da atribuição de título de “Cidadão Exemplar”

É preciso coragem para fazer uma participação. Um dos cinco cidadãos, Leong (nome fictício), hesitou, porque teria que denunciar um amigo seu. Estava perante uma escolha entre justiça social e amizade. “Tinha pensado em não fazer a participação. Estava apreensivo com a nossa amizade. Mas achei que ele violou a lei e resolvi cooperar com o CCAC”, revelou. Um outro dos cinco, Keong (nome fictício), tinha receado que fazer participação ao CCAC significasse que “quem brinca com fogo sai queimado”. Por outro lado, pensou que, se não denunciasse o caso, este poderia atingir cada vez maior gravidade, até que ele próprio se tornasse vítima. Mais tarde, numa palestra organizada pelo CCAC, ficou a saber que as informações relativas aos participantes têm o sigilo garantido. Dissipadas as dúvidas, foi apresentar a participação à instituição.

No entender destes cinco cidadãos, o apoio efectivo da população e do Governo é fundamental para a construção de uma sociedade íntegra. Os cidadãos devem ser entusiastas em fazer participações, à medida que o CCAC reforçar o combate à corrupção e expandir as áreas da sensibilização. A revisão da legislação e o agravamento das penas também são importantes.

Os cinco afirmaram continuar a participar ao CCAC os casos de corrupção de que tiverem conhecimento. Para eles, todos os cidadãos devem participar na salvaguarda da justiça; cada um deve dar o seu contributo para a elevação do nível da integridade social, para, em conjunto, se promover a construção de uma sociedade íntegra.

## LANÇAMENTO DO JOGO “PARAÍSO DA INTEGRIDADE”



Jogo “Paraíso da Integridade”

Na sequência do lançamento do jogo “Honestidade e Integridade” em 2003, bem acolhido pelos alunos do ensino primário, o CCAC produziu recentemente mais um jogo, intitulado “Paraíso da Integridade”, que permite aos alunos captar mensagens de honestidade através de um divertimento. Sendo trilingue em chinês, português e inglês, o jogo pode ser usado por todas as escolas locais, independentemente do sistema de ensino adoptado. O CCAC já procedeu à sua distribuição gratuita às escolas. Os interessados em receber este jogo devem contactar o Departamento de Relações Comunitárias do CCAC, através do telefone 326300.



# NOVIDADES



Dirigentes do CCAC em visita ao Instituto Politécnico (01/2006)



O CCAC e órgãos de comunicação social reunidos no encontro anual "Chá - Para uma Sociedade Inocorrupção" (02/2006)



Visita ao CCAC de representantes da Procuradoria da Indonésia (01/2006)



O Comissário com o Subdirector do Departamento Legal do Gabinete de Hong Kong e Macau do Conselho do Estado, Lei Guangxiang, durante a sua visita ao CCAC, chefiando uma delegação (03/2006)



A Chefe do Gabinete, Ho Ioc San, com a Directora de Relações Comunitárias da ICAC de Hong Kong, Hui Lam Yin Ming, na sessão de apresentação de "Liberal Studies Teaching Package", realizada pela ICAC (03/2006)



O Procurador de Portugal, Jorge Manuel Duarte, veio a Macau ministrar formação aos investigadores do CCAC (03/2006)



Palestra sobre integridade aos trabalhadores da "China Light & Power Limited" (02/2006)



Palestra sobre integridade aos formandos do Centro de Formação Técnica nas Áreas do Turismo e do Jogo de Macau (02/2006)



10 LOCAL O CLARIM 17 DE FEVEREIRO DE 2006

NO AEROPORTO **Treze de uma só vez nas malhas do CCAC**

Um subinspector e nove verificadores dos Serviços de Alfândega, que terão aceite dinheiro oferecido como lai si por ocasião do Ano Novo Chinês e outras vantagens ilícitas, foram surpreendidos em flagrante por pessoal do Comissariado contra a Corrupção, ontem (dia 9) ao fim da tarde, no terminal de carga do Aeroporto de Macau. Também dois funcionários de uma empresa de carga foram constituídos arguidos. Mais tarde, suspeitou-se do envolvimento de um outro subinspector alfandegário. Este

caso, com 13 pessoas indicadas por abuso de poder, corrupção activa e passiva e crime organizado, foi já encaminhado para o Ministério Público. Segundo uma participação apresentada ao CCAC, foi exigido a uma empresa de carga, por pessoal alfandegário colocado naquele terminal, que oferecesse 500 patacas, como lai si de Ano Novo Chinês, a cada um dos 36 verificadores alfandegários ali ao serviço e que o dinheiro fosse entregue nesse mesmo dia ao fim da tarde.

Quando um subinspector, de apelido Chang, e alguns verificadores receberam os lai si, foram apanhados em flagrante delito pelo pessoal do CCAC, que encontrou 36 envelopes de lai si, contendo cada um com patacas. Na delegação dos Serviços de Alfândega do aeroporto foi descoberta uma grande quantidade de envelopes de lai si, com dinheiro, divididos em 18 partes, alegadamente destinados a distribuir. Envelopes semelhantes, e atados, foram igualmente encontrados nos



INSPECTOR DOS SERVIÇOS DE ECONOMIA ENVOLVIDO EM ALLEGADO CASO DE CORRUPÇÃO **CCAC encaminha quatro suspeitos para o Ministério Público**

O Comissariado contra a Corrupção (CCAC) encaminhou ontem um caso envolvendo quatro pessoas, entre as quais um funcionário público, para o Ministério Público, após onze meses de investigação

Um inspector de Direção dos Serviços de Economia (DSE), de apelido Chan, e um outro indivíduo, de apelido Ng, em conjunto, terão encoberto dinheiro a várias fábricas locais, alegando serem discutíveis as irregularidades na produção. Também a mulher de Chan foi incluída para ajudar o marido no encobrimento de dinheiro de origem irregular, enquanto o responsável de uma fábrica, de apelido Chan, foi encontrado a receber dinheiro de origem irregular.

Após onze meses de investigação, o Comissariado contra a Corrupção (CCAC) encaminhou ontem um caso envolvendo quatro pessoas, entre as quais um funcionário público, para o Ministério Público, após onze meses de investigação.

Após ter sido contactado com notificação responsável de fábrica, Chan chegou a pagar cerca de 100 mil patacas pelas informações irregularidades pelo inspector da DSE. Mais tarde, o Comissariado não pôde fazer a ligação de encobrir irregularidades mas suspeita não processar, estando ainda a investigar alguns casos.

**JORNAL TRIBUNA de Macau**  
澳門論壇日報

DIRECTOR: JOSÉ ROCHA DINIS PREÇO: 10 PATACAS ANO V - Nº 2056 (nova série) TERÇA-FEIRA, 14 DE MARÇO DE 2006

**CCAC revela suspeita de corrupção activa**

O Comissariado contra a Corrupção terminou as investigações sobre um caso que envolve uma mulher suspeita de oferecer vantagens ilícitas a funcionários de casinos, processo que foi já encaminhado para o Ministério Público

O Comissariado contra a Corrupção (CCAC) enviou ontem para o Ministério Público o processo que implica uma mulher, de apelido Chan, num caso de corrupção activa, por alegada oferta de vantagens ilícitas a funcionários de casinos.

De acordo com a nota do CCAC, a denúncia que foi recebida ao fim da tarde do último sábado, informava que uma mulher tinha oferecido um jantar oferecido a um funcionário de um casino do território, por este a ter

descoberto a roubar fichas de jogo a vários jogadores, segundo revelada a participação entregue ao Comissariado. Segundo o denunciante, a mulher de apelido Chan era uma assistente frequentadora do casino e era usual perorrer o espaço de jogo

para pedir gorjetas aos jogadores. Em resultado da investigação, e com base nos indícios encontrados no local e nas declarações das testemunhas, o Comissariado suspeita que a referida mulher tenha cometido crime de corrupção activa. Segundo

os trâmites normais do processo de investigação, o caso foi encaminhado para o Ministério Público, visto que a legislação de Macau estabelece que quem oferece vantagens ilícitas a funcionários de casinos comete o crime de corrupção activa.

DIRECTOR | JOÃO COSTEIRA VARELA PROPRIEDADE | Fábrica de Notícias www.hojemacau.com

Quinta 2.3.2006 ANO VI | Nº 1.100 | MOP\$10

**hojemacau**

CCAC ENVIA PARA MP MAIS UM CASO RELACIONADO COM ELEIÇÕES

**Candidato entre suspeitos**

O Comissariado contra a Corrupção enviou ontem para o Ministério Público mais um caso suspeito de irregularidade de propaganda eleitoral que envolvia um candidato às eleições legislativas de Setembro passado. De acordo com nota enviada pelo CCAC, são 53 as pessoas envolvidas, num caso de alegada violação de "t-shirts amarelos", distintivos de uma candidatura, no perimetro de cem metros de assembleias de voto no dia das eleições legislativas, a 25 de Setembro passado. "As pessoas envolvidas terão violado o disposto da Lei Eleitoral para a AL, referente à proibição de propaganda eleitoral no dia da votação. Entre elas, contam-se um candidato e dirigentes de uma associação de estudantes que, alegadamente,

foram os organizadores, "li-se no comunicado do Comissariado contra a Corrupção. O CCAC especifica que, no dia das eleições, descobriu grupos de cidadãos fora de várias assembleias de voto, usando t-shirts de propaganda de uma candidatura e que, alguns deles, com um novo plástico amarelo na mão, recebiam informações junto de dirigentes que acabavam de votar. "Havia de estar a pessoa foram constituídas para proter declarações nesse mesmo dia e ap delias tinham a ser suspensas de fazer propaganda eleitoral no perimetro de cem metros de assembleias de voto, em violação da Lei Eleitoral." Com o arranço da investigação, afiança o Comissariado, "receiu sobre um candidato à AL a respeito de

mondar e presidente da assembleia, bem como a divulgação de uma associação de estudantes, organizar sidos para proceder à recolha de informações fora das assembleias de voto, entregando t-shirts amarelos." No decurso da investigação foi condenada a prática dos actos suspeitos, anexo ainda o CCAC.

Nos termos do art.º 128.º da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa, quem, no dia da eleição, fizer propaganda eleitoral por qualquer meio, em violação do disposto nesta lei, é punido com pena de prisão até seis meses ou com pena de multa até 120 dias - cada dia de multa pode corresponder a uma quinta mínima de dez mil patacas, podendo a multa máxima atingir o valor de 1,2 milhões de patacas.



**Ponto Final**

Quinta-feira, 14 de Março de 2006 - Ano VI - Nº 1100 - MOP\$10

**COMISSARIADO DETECTA CASO DE ABUSO DE PODER NA TDM**



O responsável de um departamento da Televisão de Macau e a mulher estão envolvidos num caso suspeito de abuso de poder, que foi encaminhado ontem pelo Comissariado contra Corrupção para o Ministério Público.

No ano passado, foi denunciado ao CCAC que o referido responsável, de apelido Chan, praticou actos de fraude na solicitação de propostas e na adjudicação de equipamentos informáticos adquiridos para a TDM.

OCCAC anunciou ontem que "com base na investigação, suspeita-se que, nos processos de aquisição, Chan não tenha seguido os princípios da justiça e da razoabilidade, nem tenha tomado medidas para não intervir por estar sujeito a impedimento. Como resultado, vários processos de aquisição de equipamentos foram adjudicados a empresa de que é proprietária a sua mulher, de apelido Lei", lê-se em comunicado.

O Comissariado anuncia ainda ter descoberto que Chan coordenava o tratamento das respectivas propostas e a empresa da mulher costumava ser a última na sua apresentação. A partir dos documentos envolvidos, constatou-se que, em vários contratos de fornecimento, o preço proposto pela empresa em causa foi aparentemente o mais baixo, mas em comparação com as outras propostas a diferença era mínima, chegando a ser de apenas 10 patacas, como aconteceu uma vez.

“Um ‘croupier’, aparentemente esbanjador e rendido à tentação do dinheiro fácil, apropriou-se de fichas de jogo quando estava de serviço. Com o produto da apropriação na mão, foi apanhado pelos agentes da Polícia Judiciária que assistiam à cena desde o seu início. Deverá ser acusado do crime de peculato, pelo qual poderá vir a ser condenado com pena de prisão de 1 a 8 anos.”

“Ontem, quando um jovem ‘croupier’ tentava apropriar-se de fichas de jogo, foi apanhado em flagrante pelos agentes da Polícia Judiciária, que o vigiavam já há dias. Este é o segundo caso de apropriação ilegítima de fichas praticado por um ‘croupier’, em menos de uma semana. O indivíduo apanhado de apelido “Lei”, de 23 anos, é ‘croupier’ há dois anos. Supostamente esbanjador e rendido à tentação do dinheiro fácil, aproveitando-se das suas funções, retirou, durante um mês e tal, fichas no valor de 130 mil patacas. Deverá ser acusado do crime de peculato, pelo qual poderá vir a ser condenado com pena de prisão de 1 a 8 anos.”



Depois de ler no jornal estas duas notícias, Quesito teve uma dúvida: “São ‘croupiers’ detidos por se terem apropriado ilegitimamente de fichas de jogo. Mas porque é que contra eles será deduzida a acusação por crime de peculato em vez de furto? Lembrava-se muito bem que, no Código Penal de Macau, o crime de peculato vem no Livro II, Título V, Capítulo V, “Crimes cometidos no exercício de funções públicas”. Resolveu ir perguntar ao Doutor Sabedor.

S: A razão é simples. Na jurisprudência de Macau os “croupiers”, quando no exercício de funções, são equiparados a funcionários públicos!

Q: “Croupiers” equiparados a funcionários públicos? Mas tem a certeza, Sr. Doutor?

S: Tenho a certeza. De acordo com a jurisprudência, as empresas de jogo “exploram actividades em regime de exclusivo”. Por isso, nos termos do art.º 336.º do CP, sobre o “conceito de funcionário”, os seus trabalhadores quando no exercício de funções, são equiparados a funcionários públicos.

Q: Espere, Sr. Doutor. No passado, em Macau havia apenas uma empresa concessionária da exploração de jogo, que detinha o exclusivo dessa exploração. Mas agora, com a liberalização do mercado do jogo, são três as empresas concessionárias. Como é possível a “exploração em regime de exclusivo”?

S: Bem, de acordo com a jurisprudência, a “exploração em regime do exclusivo” não quer dizer exploração por “uma só empresa monopolista”. As três empresas que obtiveram a licença para a exploração do jogo são “empresas que exploram a actividade em regime de exclusivo”.

Q: Estou a ver. Então o que os “croupiers” cometeram não foi “furto”?

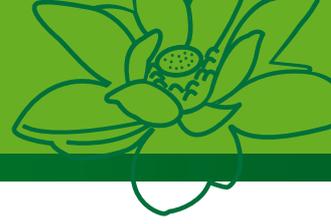
S: Repara que as fichas de jogo são entregues pela empresa de jogo ao “croupier” para guarda, uso e tratamento temporário e estabelece o art.º 199.º do Código Penal que comete “abuso de confiança” “quem se apropriar ilegitimamente de coisa móvel que lhe tenha sido entregue por título não translativo da propriedade”. É exactamente o que acontece com o “croupier” que se aproprie de fichas, abusando assim da confiança da empresa onde trabalha. Não é?!

Q: Oh Sr. Doutor, pode dar-me mais um exemplo de “abuso de confiança”?

S: Então vamos a um exemplo simples. Suponhamos um empregado de armazém, a quem, em razão da confiança nele depositada, o patrão manda guardar o armazém. Se o empregado se apropriar de mercadorias desse armazém comete “abuso de confiança”. No caso de esse senhor ser funcionário público e o armazém ser do Governo, e pela mesma prática, é acusado de “peculato”.

Q: Ah, já percebi. Mas, se houver um ladrão que furta ao empregado a chave, e entra no armazém e leva mercadorias, já comete o crime de furto?

S: Exactamente. O crime é de furto no caso de não haver uma relação de confiança entre o ladrão e o lesado. Há que acrescentar que a pena aplicada ao crime de peculato é de 1 a 8 anos de prisão; e quem cometer o crime fundamental de “abuso de confiança”, ou de “furto”, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa. Daí que se perceba melhor a intenção do legislador: no exercício de funções por funcionário público, ou equiparado, está em causa o interesse público; se o funcionário, ilegitimamente, se apropriar, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro ou qualquer outra coisa móvel, pública ou particular, que lhe tenha sido entregue, que esteja na sua posse ou lhe seja acessível em razão das funções, o crime atinge maior gravidade.



**A calma**  
**é a virtude dos fortes**



Calma

# 廉政公署 社區辦事處 Delegação do CCAC

黑沙環裕華大廈 Edifício U Wa, Areia Preta

(中葡職業技術學校對面 Frente à Escola Luso-Chinesa Técnico-Profissional)

廉 政 公 署 CCAC

親身舉報資料足,伸張正義莫退縮

如市民懷疑有貪污,或政府部門行政違法,  
請向廉政公署舉報或申訴。

Cidadãos que conheçam casos suspeitos de corrupção  
ou de ilegalidade administrativa  
podem apresentar queixa ou pedir apoio ao Comissariado contra a Corrupção.



廉政公署社區辦事處  
黑沙環勞動節街68-72號裕華大廈地下  
電話:453 636 傳真:453 611

Delegação do CCAC  
Rua 1.ª de Maio, nº68-72, Edif. U Wa, c/c. MACAU  
Tel:453 636 Fax:453 611

24小時舉報熱線: **361212**

www.ccac.org.mo

## 辦公時間

星期一至五 上午九時至下午七時  
(中午不休息)  
星期六、星期日及公眾假期休息

## Horário de Expediente

2.ª-Feira a 6.ª-Feira: das 9:00h às 19:00h  
(Horário contínuo)

Encerra em Sábados, Domingos e Feriados

