



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

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including the name 'N.º' and other illegible marks.

1ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 2/2000

Assunto: *Proposta de lei intitulada "Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau".*

1. Por despacho da senhora Presidente da Assembleia Legislativa, datado de 21 de Junho de 2000, foi distribuída a esta Comissão a proposta de lei relativa ao Comissariado contra a Corrupção (CCAC), previamente aprovada na generalidade nos termos regimentais, para efeitos de análise e elaboração de parecer.

A Comissão reuniu por diversas vezes para proceder à análise da proposta de lei, tendo, na reunião realizada no dia 11 de Julho de 2000, contado com a participação da senhora Secretária para a Administração e Justiça e respectivos assessores, do senhor Comissário contra a Corrupção e respectivos adjuntos, bem como de outros senhores Deputados não pertencentes à 1ª Comissão Permanente.

2. De acordo com a Nota Justificativa que acompanha a presente iniciativa legislativa, «a Região Administrativa Especial de Macau está empenhada em



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

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number '2' and several illegible signatures.

prevenir e reprimir possíveis actos de corrupção e de ilegalidade administrativa, esforçando para elevar a actuação da Administração Pública em geral a um nível de eficiência, isenção, justiça e transparência». Para cumprir cabalmente a sua missão, o órgão responsável pelo combate à corrupção, criado nos termos da Lei Básica, necessita de um diploma orgânico que amplie as suas competências, quando comparado com as competências do órgão congénere anterior. «A presente proposta de lei é baseada nas atribuições e competências do antigo Alto Comissariado contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa, pelo que, sugere a atribuição de mais poderes ao Comissariado contra a Corrupção, designadamente, no que respeita ao inquérito criminal».

3. A Comissão partilha das preocupações manifestadas, tanto pelo Governo, como pela população em geral, com o fenómeno da corrupção e comunga do desejo de que tais práticas sejam erradicadas da sociedade local, a fim de que esta se torne mais justa.

Em termos genéricos, a Comissão concorda com a atribuição de mais poderes instrumentais ao órgão de combate à corrupção, nomeadamente a nível processual. Feita a análise da experiência passada, é agora possível esboçar um novo modelo de actuação do Comissário contra a Corrupção em que este detém estatuto de autoridade pública e o seu pessoal de apoio detém o estatuto de autoridade de polícia criminal. Com a redefinição do papel processual do Comissariado e das relações com os demais órgãos com competência processual no combate à criminalidade, permite-se um maior aproveitamento das potencialidades da existência de um órgão especializado de combate à corrupção e à ilegalidade administrativa.

No entanto, a Comissão considera importante que a atribuição de maiores poderes seja acompanhada de um maior grau de fiscalização do próprio



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

Handwritten signatures and the number 3.

Comissariado. Razão pela qual foi sugerida a criação de uma comissão de especializada para fiscalizar os problemas relacionados com queixas contra a disciplina do pessoal do CCAC, oportunamente comunicada ao Governo e por este acolhida.

4. Na especialidade, a Comissão, após análise detalhada da versão inicial da proposta de lei, considerou que alguns aspectos de natureza técnica poderiam ser aperfeiçoados. Nos contactos havidos com a senhora Secretária para a Administração e Justiça e com o senhor Comissário contra a Corrupção foram transmitidas as observações da Comissão. Desse diálogo resultou a apresentação, em documento datado de 12 de Julho de 2000, de alterações à proposta de lei que, em grande medida, reflectem as preocupações da Comissão e que resultam num aperfeiçoamento técnico da proposta de lei.
5. As principais preocupações da Comissão foram expressas na reunião realizada no passado dia 11 de Julho. Assim, transcrevem-se a perguntas colocadas à senhora Secretária para a Administração e Justiça e ao senhor Comissário contra a Corrupção, e as respectivas respostas.

Artigo 2º:

Os membros da Comissão apontaram que a Lei Básica prevê estatuto e natureza semelhantes para o CCAC e o Comissariado da Auditoria. No entanto, a lei orgânica deste último adoptou uma redacção tal como está prevista na Lei Básica, ao passo que, na proposta de lei do CCAC foi aditada a expressão “sem sujeição à direcção de qualquer órgão”. Esta



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

expressão, cujo sentido é indefinido, contribuiria para desarmonizar as regras aplicadas a esses dois órgãos, facto que suscitou a dúvida da Comissão.

Segundo explicação dos representantes do Governo, tal expressão visava pôr em destaque a independência do CCAC e foi eliminada no texto de alteração, como respeito pelas opiniões da AL.

Artigo 3º, nº 1, alínea 2):

A Comissão mostrou-se preocupada pelo facto de a proposta de lei prever a atribuição ao CCAC de poderes de investigação e inquérito, sem prejuízo dos poderes atribuídos por lei nesta matéria a outros organismos. Da inexistência, em termos legais, de delimitação expressa a nível de distribuição de competências, resultarão os inevitáveis conflitos de competências com outros órgãos, designadamente com o Ministério Público e os órgãos de polícia criminal, o que dificultará a aplicação da lei.

Em resposta, os representantes do Governo afirmaram que, em termos de competências, as normas são claras. Compete somente ao CCAC realizar investigação e inquérito a casos em áreas específicas, devendo os outros fora da sua competência ser encaminhados para os serviços competentes. Em termos práticos, após a criação da RAEM, o CCAC, no exercício das suas funções, tem obtido boa colaboração dos serviços acima referidos, não tendo existido qualquer conflito.



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

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and the number '5'.

Artigo 3º, n.º 3:

Alguns Senhores Deputados salientaram que o combate à “lavagem de dinheiro” praticada por instituições de crédito se encontra já regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 24/98/M. Todavia, de acordo com a proposta de lei, as actividades de instituições de crédito passarão a ser integradas no âmbito das atribuições do CCAC. Questionou-se a necessidade desta alteração.

Segundo esclarecimento dos representantes do Governo, a lei que criou o ACCCIA já previa a competência desse organismo para fiscalizar as actividades das instituições de crédito. Após a auscultação do sector financeiro, decidiu-se manter, na proposta de lei em análise, essa competência, sem alargar nem reduzir o seu âmbito. Todavia, tendo em conta a abrangência do Decreto-Lei n.º 24/98/M, torna-se necessário prever na proposta de lei a competência do CCAC para fiscalizar as instituições de crédito que possam estar envolvidas na corrupção dos funcionários.

Artigo 4º, alínea 1):

Os membros da Comissão referiram que, nos termos da proposta de lei, o CCAC tem competência para averiguar factos relativos a delitos contra o património e o interesse públicos, bem como delitos de exercício abusivo de funções públicas. Assim, parece que o CCAC passa a ter competência para averiguar todos os tipos de crimes, o que demonstra uma certa indefinição das competências atribuídas a este órgão.

Os representantes do Governo reiteraram que o CCAC só intervém nos casos que recaiam no âmbito das suas competências.



6
Handwritten signature and initials.

Artigo 4º, alínea 3):

Prevê-se na proposta de lei que o pessoal do CCAC possa “efectuar, com ou sem aviso, visitas de inspecção a todo e qualquer sector de entidades públicas”. Surgiram, no seio da Comissão, preocupações quanto a eventuais conflitos entre serviços, no caso de visitas sem aviso, questionando-se da necessidade de atribuição de um poder tão grande.

Segundo a resposta do Governo, tal norma consta já da lei actual. Na prática, só em casos de necessidade e de urgência é que o CCAC efectuará visitas sem aviso, e sempre em conformidade com o procedimento previsto no Código de Processo Penal.

Artigo 4º, alínea 9):

Segundo a alteração à proposta de lei apresentada pelo Governo, proceder-se-á à fusão das alíneas 9) e 14), renumerando-se as restantes, em conformidade.

Artigo 4º, alínea 13):

Questionou-se sobre a existência de um eventual conflito entre a divulgação, através da comunicação social, das posições do CCAC ou das respectivas notícias, e o dever de sigilo.

O Governo respondeu que, de um modo geral, o CCAC não ultrapassaria os limites observados pelos órgãos de polícia criminal, no que respeita à divulgação de posições ou de notícias e ao dever de sigilo.



Handwritten signature and initials in black ink, including the name 'Fung' and other characters.

Artigo 7º:

A Comissão manifestou-se preocupada com a previsão da possibilidade da não punição ou acusação, no caso de o agente do crime de corrupção contribuir para o apuramento do crime. Simultaneamente, foram levantadas algumas dúvidas sobre o regime de prova, nomeadamente sobre a figura do crime provocado.

Esclareceram os representantes do Governo que esta norma já existe na actual lei vigente, estando os requisitos de não punição claramente previstos no Código Penal, pelo que não poderia haver lugar a abuso de poderes. A não punição da aceitação instrumental de solicitações e de benefícios ilícitos, no caso de ser autorizada para efeitos de prova, justificar-se-ia pela inexistência de intenção para a prática do crime. Tal prática não constituiria aliciamento ao crime, tendo em conta o pressuposto da existência de solicitações ilícitas. Relativamente à dispensa de pena, foi referido que esta é sempre da competência do juiz.

Artigo 11º:

O Governo foi questionado sobre a forma de protecção dos direitos dos arguidos durante o processo de inquérito promovido pelo CCAC.

Os representantes do Executivo responderam que as investigações e os inquéritos seriam levados a cabo de acordo com os procedimentos estipulados na lei processual penal.



Handwritten signature and the number 8.

Artigo 23º, n.º 1:

Prevê-se que “o Comissário contra a Corrupção é suspenso do exercício das suas funções, se for pronunciado, com trânsito em julgado, ou preso, por crime a que corresponda pena de prisão de limite máximo superior a 3 anos”. Alguns Deputados questionaram se o critério de 3 anos não será demasiado benevolente.

Explicaram os representantes do Governo que este preceito é praticamente uma transcrição da norma existente, substituindo-se somente “pena maior ou equivalente” por “pena de limite máximo superior a 3 anos”, em conformidade com o Código Penal.

Posteriormente à reunião, foram entregues à Assembleia Legislativa alterações à proposta inicial que têm em conta o disposto no artigo 56º do Estatuto dos Magistrados.

Artigo 23º, n.º 2:

A Comissão considerou o âmbito das condições que determinam a exoneração do Comissário demasiado restrito, parecendo que este pode exercer o cargo em regime vitalício, salvo incapacidade permanente ou incompatibilidade superveniente. Em termos formais, limitar-se-ia o poder de o Chefe do Executivo propor ao Governo Central a exoneração do Comissário, por razões de confiança política. Assim, foi sugerida a utilização dos mesmos termos previstos na Lei Orgânica do Comissariado da Auditoria, respeitantes à nomeação e à exoneração do respectivo Comissário.



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

Handwritten signature and date: 9, 12/1999

Responderam os representantes do Governo que a nomeação e a exoneração dos titulares dos principais cargos, que incluem o Comissário contra a Corrupção, já se encontram previstas na Lei de Bases da Orgânica do Governo, cujas disposições não serão prejudicadas pela norma agora proposta. De qualquer modo, no respeito pelas opiniões manifestadas pela Assembleia, o Governo apresentou uma alteração ao articulado, com o aditamento da ressalva “sem prejuízo do disposto na Lei n.º 2/1999, Lei de Bases da Orgânica do Governo”.

Artigo 23º, n.º 3:

No texto de alteração, foi eliminada a figura da cessação do mandato.

Posteriormente, o proponente apresentou novas alterações ao artigo 23º (vd. ponto 6 do presente Parecer).

Artigo 28º:

Alguns membros da Comissão questionaram o preceito que permite aos adjuntos acumularem funções, o qual, a par de ser injusto relativamente a outros funcionários, não contribui para que os adjuntos concentrem esforços na boa execução das suas tarefas.

Segundo a resposta dos representantes do Governo, a fixação de tal preceito na proposta de lei tem em consideração as necessidades reais quanto à carência de quadros qualificados na área jurídica e à formação dos mesmos. Todavia, em relação a esta questão, o Governo acolheu a opinião manifestada pelos Deputados, tendo reformulado, no texto de



10

Handwritten signatures and initials in the top right corner.

alteração, o referido preceito no sentido de eliminar a parte que permitia a acumulação de funções por parte dos adjuntos.

Artigo 29º:

A Comissão é de opinião que a estrutura do quadro de pessoal de apoio ao CCAC é pesada e conta com demasiados níveis funcionais.

As funções do CCAC incidem sobre actos de corrupção praticados pelos funcionários públicos. Considerando a exiguidade de Macau e o reduzido número de funcionários detentores de poder de decisão, questionou-se a necessidade de aumentar o actual quadro de pessoal para mais de 90 pessoas.

Os representantes do Governo explicaram que o actual CCAC tem atribuições de dois níveis: combate à corrupção e à ilegalidade administrativa. Afirmaram que o número dos actuais efectivos não é suficiente para responder às queixas e ao número de processos formalizados, havendo, portanto, necessidade de aumentar o respectivo quadro de pessoal. Por sua vez, a estrutura do quadro de investigadores é fixada em referência à estrutura da polícia judiciária.

Artigo 30º:

Alguns membros da Comissão entenderam que a utilização da palavra "livremente" em relação à nomeação do pessoal de apoio enfatizaria excessivamente os poderes do Comissário. Questão esta que existe também noutros preceitos. Assim, foi sugerido ao Governo que evitasse a existência destes problemas no articulado.



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

11
Handwritten signatures and initials in the top right corner.

Como explicação, os representantes do Governo disseram que a proposta de lei se baseou principalmente no texto da lei do ACCCIA. Aquando da sua elaboração, e tendo em vista a necessidade urgente de aprovação da lei orgânica do CCAC, optou-se por introduzir o menor número possível de alterações, razão pela qual, neste particular aspecto, se adoptou a redacção da lei anterior.

Artigo 36º:

A Comissão entende que, em relação à questão do porte de arma, não estão definidos os limites necessários quanto a quem, quando e em que situações se pode permitir o respectivo uso e o porte, havendo, por isso, necessidade de consagrar o regulamento correspondente.

Os representantes do Governo esclareceram ser intenção prever tal regulamento de utilização das armas, tendo, para o efeito, aditado um novo n.º 2 no texto de alteração, remetendo a regulamentação para diploma interno do CCAC.

Artigo 38º:

Em resposta às sugestões da Comissão para criação junto do CCAC de um mecanismo de fiscalização e de recepção de queixas, o Governo alterou a redacção desse artigo, aditando um número com a seguinte redacção: "Pode ser criada por despacho do Chefe do Executivo uma comissão especializada para acompanhar os problemas relacionados com queixas contra a disciplina do pessoal do Comissariado contra a Corrupção."



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

12
Handwritten signatures and initials in the top right corner.

Todavia, a Comissão reitera a opinião segundo a qual a expressão “acompanhar” deve ser alterada para “fiscalizar”.

6. Em documento datado de 26 de Julho de 2000, deu entrada na Assembleia Legislativa um segundo texto de alteração à redacção inicial da proposta de lei. Assim, o Governo propõe a alteração da redacção do artigo 23º e do artigo 38º, n.º 3, de forma a clarificar a natureza fiscalizadora da comissão especializada prevista nesse artigo.
7. Em conclusão, apreciada e analisada a proposta de lei, a Comissão é de parecer que aquela reúne os requisitos necessários para apreciação, na especialidade, pelo Plenário.

Macau, 28 de Julho de 2000.

A Comissão,

Fong Chi Keong
(Presidente)

Chow Kam Fai David



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

13

Tong Chi Kin

Kou Hoi In

Chui Sai Cheong

Ho Teng lat

José Manuel de Oliveira Rodrigues
(Secretário)