Nota Justificativa
Prevenção e Repressão da Corrupção no Sector Privado
(Proposta de lei)

1. Motivo

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção) foi adoptada em Nova Iorque, em 31 de Outubro de 2003, sendo a República Popular da China um dos Estados Partes. A China efectuou, em 13 de Janeiro de 2006, junto do Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas o depósito do seu instrumento de ratificação da Convenção, que entraria em vigor no trigésimo dia seguinte à data do depósito, ou seja, entraria internacionalmente em vigor para a China em 12 de Fevereiro de 2006.

No dia do depósito do seu instrumento de ratificação da Convenção, a China efectuou a notificação, donde consta que a Convenção se aplicaria na Região Administrativa Especial de Hong Kong e na Região Administrativa Especial de Macau. Portanto, a Convenção também entraria internacionalmente em vigor para Macau em 12 de Fevereiro de 2006.

No preâmbulo da Convenção, diz-se que os Estados Partes estão "preocupados com a gravidade dos problemas e das ameaças que a corrupção coloca à estabilidade e à segurança das sociedades ao corroer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito", pelo que a Convenção, no seu Capítulo III (Criminalização, detecção e repressão), não apenas estipula que cada Estado Parte "deverá adoptar as medidas legislativas necessárias", ou seja, exige a cada Estado Parte a criminalização de uma série de condutas corruptas (incluindo a corrupção no sector público), mas também refere que "**cada Estado Parte deverá considerar a adopção de medidas legislativas que se revelem necessárias**", como por exemplo, as constantes no artigo 21.º (Corrupção no sector privado). Este artigo determina que cada Estado Parte **deverá considerar a adopção de medidas legislativas** e de outras **que se revelem necessárias** para tipificar como infracções penais os actos de corrupção, quer activa, quer passiva, quando praticados intencionalmente, no decurso de actividades económicas, financeiras ou comerciais.

Deste modo, a adopção de medidas legislativas no sentido de tipificar os actos de corrupção no sector privado, segundo a Convenção, fornece os meios legais necessários à repressão eficaz da corrupção, de modo a atingir o objectivo comum dos Estados Partes de garantir a estabilidade e a segurança das sociedades, os valores da democracia, da ética, da justiça, do desenvolvimento sustentável e do Estado de Direito.

Sendo Estado Parte, a China já adoptou medidas legislativas no sentido de aperfeiçoar a legislação no que respeita tanto à corrupção passiva, quanto à corrupção activa dos não trabalhadores do Estado, fornecendo os meios necessários à repressão eficaz da corrupção nas actividades comerciais. Em Hong Kong, a legislação sobre a corrupção no sector privado e no sector público foi aprovada em 1971, ou seja, antes da criação da *Independent Commission Against Corruption* (1974), entidade que é vocacionada para o combate à corrupção. Decorridos mais de 30 anos, o resultado da aplicação daquele diploma em Hong Kong é bastante positivo e reconhecido. A lei penal de Macau vigente só pune a corrupção no sector público e é omissa no que respeita à corrupção no sector privado.

É de salientar que, com a liberalização da indústria do jogo, Macau caminha para a internacionalização da sua economia e as actividades comerciais passam a ser cada vez mais complexas e concorrenciais. Por outro lado, o impacto que o *tsunami* financeiro provoca a nível mundial revela que o problema de gestão da empresa também afecta outras empresas, mas, nem uma boa gestão empresarial basta para afastar este problema. Sobressai, nesta crise catastrófica, a importância dos valores da honestidade empresarial, da ética comercial e da transparência. Por isso, face à nova conjuntura, temos maior necessidade de combater a corrupção no sector privado, no sentido de criar mecanismos que visem garantir a justiça no exercício de actividades económicas, financeiras ou comerciais.

É sabido que a criação de uma sociedade aberta, transparente, justa, honesta e íntegra depende do esforço de todos os seus elementos. Daí que o combate à corrupção deva incidir sobre o sector público e o sector privado ao mesmo tempo, não devendo limitar-se apenas a um deles. A experiência de construção de uma sociedade íntegra desde o estabelecimento da RAEM mostra-nos que, só com a

criminalização e punição da corrupção, quer no sector público, quer no sector privado, se torna possível criar para a sociedade em geral um conjunto completo de valores éticos inequívocos de honestidade.

Por outro lado, segundo o inquérito realizado por uma instituição de ensino superior em Maio de 2008 a solicitação do Comissariado contra a Corrupção (CCAC), a percentagem dos inquiridos que, no ano anterior, tinham encontrado problemas de corrupção no sector privado (13%) é mais alta do que no sector público (8%), na ordem de 5%; mais de três quartos dos inquiridos apoiam o alargamento das atribuições de fiscalização do CCAC ao sector privado. Dados esses que testemunham que a população também não tolera a corrupção no sector privado.

2. Conteúdo essencial da presente proposta de lei

A presente proposta de lei, que foi elaborada conforme o previsto na Convenção, com base no estudo comparativo da respectiva legislação de vários países e territórios, tais como Portugal, Singapura, França e Hong Kong, e tendo em conta a experiência que o CCAC tem adquirido nos últimos anos, dispõe essencialmente sobre as seguintes matérias:

(1) Tipifica-se, como crime de corrupção no sector privado, a oferta ou aceitação de vantagem "indevida" como contrapartida de acto ou omissão que constitua uma violação dos deveres funcionais de uma pessoa que, a qualquer título, dirige uma entidade do sector privado ou nela trabalhe; e a simples oferta ou aceitação de vantagem, não como contrapartida de acto ou omissão que constitua uma violação dos deveres funcionais de uma pessoa (ex. "gorjetas"), não é crime. (cfr. o artigo 3.º);

(2) O crime de corrupção no sector privado distingue-se em tipo fundamental e tipo qualificado, através do critério de o respectivo acto funcional ser ou não ser "idóneo a causar uma distorção da concorrência ou um prejuízo patrimonial para terceiros". Se o respectivo acto funcional não for "idóneo a causar uma distorção da concorrência ou um prejuízo patrimonial para terceiros, o agente é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa; caso contrário, o agente é punido com pena de prisão até 8 anos ou com pena de multa, o que corresponde basicamente ao limite máximo da

A-4 規格印件 2008 年 3 月

moldura penal actualmente prevista para a corrupção passiva no sector público. (cfr. os n.^{os} 1 e 2 do artigo 3.º e os n.^{os} 1 e 2 do artigo 4.º);

(3) Para o tipo fundamental em que não esteja em causa um acto funcional idóneo a causar uma distorção da concorrência ou um prejuízo patrimonial para terceiros, o critério da criminalização é a falta de autorização da entidade do sector privado da aceitação da respectiva vantagem. (cfr. os n.^{os} 3 e 4 do artigo 3.º e o n.º 3 do artigo 4.º);

(4) Em princípio, o aceitante e o ofertante da vantagem devem saber previamente se ela foi autorizada pela entidade do sector privado, pelo que se existir autorização, esta deve ser antecedente. No entanto, tendo em consideração que, na vida quotidiana, normalmente não existe qualquer norma expressa de natureza regulamentar interna no sentido de autorizar a aceitação de vantagens extraordinárias pelo trabalhador duma entidade do sector privado (ex. comissões cujo objectivo não seja idóneo a causar uma distorção da concorrência ou um prejuízo patrimonial para terceiros), ou existem situações em que a aceitação de tais vantagens pelo trabalhador é apenas "tacitamente autorizada" pela entidade do sector privado, prevê-se que, para evitar o cometimento de uma infracção por engano, a autorização pode ser excepcionalmente dada no prazo de 30 dias a contar de notificação para o efeito, realizada pela autoridade judiciária ou órgão de polícia criminal. (cfr. os n.^{os} 3 a 5 do artigo 3.º e o n.º 3 do artigo 4.º);

(5) Define-se a mesma moldura penal para a corrupção, quer activa, quer passiva, no sector privado, mostrando que os danos causados por essas duas formas de corrupção aos valores sociais são idênticos, e cabe ao juiz determinar a medida da pena consoante as circunstâncias do caso concreto. (cfr. os n.^{os} 1 e 2 do artigo 3.º e os n.^{os} 1 e 2 do artigo 4.º);

(6) Tal como actualmente previsto para a corrupção no sector público, a punição não tem lugar se o agente, antes da prática do facto, voluntariamente repudiar o oferecimento ou a promessa que aceitara, ou restituir a vantagem, ou, tratando-se de coisa fungível, o seu valor. (cfr. o n.º 6 do artigo 3.º);

(7) Dispõe-se expressamente que, quer o corruptor activo, quer o corruptor passivo, apesar de serem culpados, se derem o seu contributo para a descoberta da verdade, ou seja, se auxiliarem concretamente na recolha de provas decisivas para a identificação ou a captura de outros responsáveis

ou de algum modo contribuírem decisivamente para a descoberta da verdade, a sua pena pode ser especialmente atenuada ou dispensada. (cfr. o artigo 7.º);

(8) A presente proposta de lei altera o artigo 338.º do Código Penal, eliminando a opção da pena de multa prevista no seu n.º 1, com vista ao reforço dos seus efeitos dissuasivos. (Artigo 5.º)

(9) Nos casos de corrupção no sector público, não é raro que o corruptor activo tem um papel dominante e a perigosidade da sua conduta para a sociedade não é "necessariamente" menos grave do que a do corruptor passivo, pelo que a presente proposta de lei também altera o artigo 339.º do Código Penal, no sentido de uniformizar a moldura penal, quer para a corrupção activa, quer para a corrupção passiva, no sector público, devendo a medida da pena dos mesmos ser determinada pelo juiz consoante as circunstâncias do caso concreto. (cfr. o artigo 5.º);

(10) De acordo com o disposto no artigo 26.º da Convenção, consagra-se a responsabilização das pessoas colectivas por crimes de corrupção, nos mesmos termos previstos nas Leis de prevenção e repressão do crime de branqueamento de capitais, de prevenção e repressão dos crimes de terrorismo e de combate ao crime de tráfico de pessoas. (cfr. o artigo 6.º);

(11) A presente proposta de lei define que constituem atribuições do Comissariado contra a Corrupção a fiscalização da corrupção no sector privado, sem prejuízo dos poderes atribuídos por lei nesta matéria a outros organismos. (cfr. o artigo 8.º)

3. A estrutura da presente proposta de lei

A presente proposta de lei é composta por 3 capítulos e 10 artigos. O Capítulo I, Disposições gerais, tem 2 artigos: o artigo 1.º visa determinar o objecto da presente lei, incluindo a criação do regime penal de corrupção no sector privado e do regime de responsabilidade penal das pessoas colectivas por crimes de corrupção, bem como a introdução de alterações ao regime penal de corrupção no sector público; e o artigo 2.º visa definir, para os efeitos da presente lei, o trabalhador do sector privado e a entidade do sector privado. O Capítulo II, Disposições penais, é constituído por 5 artigos, ou seja, do artigo 3.º ao artigo 7.º. Os artigos 3.º e 4.º tipificam os elementos constitutivos dos crimes de corrupção passiva e de

A-4 規格印件 2008 年 3 月

corrupção activa do sector privado, respectivamente; o artigo 5.º visa alterar o disposto no Código Penal vigente no que respeita aos crimes de corrupção passiva e de corrupção activa no sector público; o artigo 6.º destina-se a estipular a responsabilidade penal das pessoas colectivas por crimes de corrupção; e o artigo 7.º visa determinar as situações em que pode ter lugar à atenuação especial ou dispensa da pena. O Capítulo III contém as disposições finais. Diz o artigo 8.º que faz parte das atribuições do Comissariado contra a Corrupção a prática de actos de investigação e de inquérito referentes a actos de corrupção no sector privado, sem prejuízo dos poderes atribuídos por lei nesta matéria a outros organismos; o artigo 9.º prevê que aos crimes previstos na presente lei são subsidiariamente aplicáveis as normas do Código Penal; e o artigo 10.º visa indicar que a presente lei entrará em vigor em 1 de Março de 2010 e, segundo o princípio da não retroactividade do direito penal, não se aplicará aos factos praticados antes daquela data.