

O PAPEL DO CCAC DE MACAU NO COMBATE À CORRUPÇÃO E NA PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE E TRANSPARÊNCIA*

*Tou Wai Fong***

O CCAC (Comissariado Contra a Corrupção) é um organismo criado de acordo com o artigo 59.º da Lei Básica da RAEM (Região Administrativa Especial de Macau), vocacionado para as funções de combate à corrupção e de provedoria de justiça.

Já antes da criação da RAEM, enquanto Macau estava ainda sob a administração portuguesa, existia um organismo exclusivamente dedicado ao combate à corrupção e a ilegalidade administrativa — Alto Comissariado Contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa (doravante designado simplesmente por Alto Comissariado). Só que, tanto o seu estatuto, relação com a Assembleia Legislativa e o Executivo, como o papel do seu responsável, eram diferentes do previsto na Lei Básica. Por isso, a continuação no CCAC do trabalho desenvolvido pelo Alto Comissariado, não significa que o primeiro seja um mero sucessor do segundo, tendo sido necessário redefinir o papel deste organismo nos termos da Lei Básica. Por outro lado, dada a relevância que o Governo da RAEM atribuiu ao trabalho de construção de uma administração transparente, a nova estrutura do CCAC foi criada dentro de um período relativamente curto, não superior a um ano, após a criação da RAEM, fazendo com que este organismo, em conformidade com o estatuto estabelecido

* Este artigo, na sua versão chinesa, encontra-se também publicado na colectânea “澳門新論叢 - 澳門 2002” (Nova Colectânea Sobre Macau - Macau 2002), sob o título “*O Comissariado Contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau no Contexto da Lei Básica*”, da Fundação Macau, 2002.

** Adjunta do Comissário contra a Corrupção de Macau.

na lei básica, fosse dotado de melhores condições para estar apto a cumprir as suas atribuições legais de combate à corrupção e promoção de uma administração honesta.

Neste trabalho fazemos uma sucinta análise comparativa desta evolução com vista a melhor esclarecer quer o papel assumido pelo CCAC na RAEM quer os poderes legalmente conferidos a este organismo.

A criação do Alto Comissariado tem por base uma lei especial¹ aprovada pela Assembleia Legislativa de Macau em Julho de 1990, e, como moldura de funcionamento, um decreto-lei² do Governador de Macau, que definia a estrutura do organismo. De acordo com estes dois diplomas com força de lei, o Alto Comissariado dispunha da competência de investigação criminal em relação a determinados tipos de crime, e da competência plena no âmbito da provedoria de justiça. O Alto Comissário, responsável máximo do Comissariado, embora gozasse de direitos e regalias idênticos aos dos secretários-adjuntos³, não desempenhava papel de coadjuvação do Governador no exercício da função executiva⁴, exercendo uma função distinta da executiva em geral⁵, atribuída pela

¹ Lei n.º 11/90/M, de 10 de Setembro (doravante simplesmente designada por antiga Lei Orgânica), cuja elaboração teve origem no ano de 1983, quando várias vozes apelaram no sentido da criação de um organismo para o combate à corrupção, em resultado do sucesso do ICAC de Hong Kong, embora nada de concreto tenha sucedido. Dois anos depois, sugestões semelhantes surgiram de novo, sendo que delas também nada resultou. Já em 1987, emergiram novamente, não só para a criação deste tipo de organismo, mas também para o estabelecimento de um regime penal da corrupção. O organismo não seria, no entanto, criado nesse ano, mas por diploma da Assembleia Legislativa, foi aprovado o “regime penal da corrupção”, que veio a ser objecto da Lei n.º 14/87/M. Entretanto, dois projectos para criação deste organismo entraram na agenda de apreciação no ano seguinte, tendo vindo a ser conjugados num só projecto. Um ano mais tarde, o projecto foi apreciado e aprovado na generalidade em plenário da Assembleia e, finalmente, em 17 de Julho de 1990, obteve aprovação na especialidade, tendo sido publicado em Setembro do mesmo ano.

² Decreto-Lei n.º 7/92/M, de 29 de Janeiro (designado simplesmente por antigo diploma de funcionamento).

³ O n.º 1 do artigo 22.º da Lei n.º 11/90/M, de 10 de Setembro, com alterações introduzidas pela Lei n.º 2/97/M, de 31 de Março (designado simplesmente por antiga Lei Orgânica na versão 97).

⁴ O Estatuto Orgânico de Macau, aprovado pela Lei n.º 1/76, de 17 de Fevereiro, com alterações introduzidas sucessivamente pela Lei n.º 53/79, de 14 de Setembro, Lei n.º 13/90, de 10 de Maio, e Lei n.º 23-A/96, de 29 de Julho, previa no seu artigo 6.º: “A função executiva será exercida pelo Governador, coadjuvado por Secretários-Adjuntos.”.

⁵ Nos termos do artigo 10.º da antiga Lei Orgânica na versão 97, embora o Alto Comissariado dispusesse de poder de intervenção em todas as actividades exercidas

Assembleia Legislativa através da lei. Por outro lado, não obstante a nomeação pelo Governador⁶, a Assembleia Legislativa era sempre ouvida antes desta ocorrer⁷. Para além disso, o Alto Comissário tinha que apresentar todos os anos, até 31 de Março, o relatório da actividade anual, quer ao Governador, quer à Assembleia Legislativa⁸. Tudo isto demonstra que o papel e as funções exercidas, tanto pelo Alto Comissário, como pelo Comissariado, eram completamente diferentes das exercidas pelos Secretários-Adjuntos, nos termos das delegações conferidas pelo Governador e dentro do seu papel coadjuvante, assim como das funções dos seus gabinetes⁹.

Tal como foi exposto, no início, o Alto Comissariado, já antes da transferência, estava dotado de atribuições da natureza penal e de

pelos Serviços Públicos e Entidades Públicas, as actuações eram independentes de qualquer recurso gracioso ou contencioso, diferentemente do que se verificava relativamente à actuação dos Secretários-Adjuntos que, no uso dos poderes delegados pelo Governador, exerciam poder de direcção ou de tutela em relação a determinados serviços ou entidades públicas, pelo que as suas intervenções, como resposta às solicitações de qualquer interessado, ocorriam sempre no âmbito de recurso necessário ou facultativo, consoante o caso.

⁶ De acordo com a versão original do Projecto, o Alto Comissário era nomeado pela Assembleia Legislativa. No entanto, atendendo ao que constava do Projecto da Lei Básica, no qual o organismo contra a corrupção estava colocado na secção do Chefe do Executivo, foi feita alteração na versão posterior. — cfr. reportagem do Jornal *Va Kio*, de 2 de Junho de 1990. A credibilidade de tal reportagem pode ser também confirmada com a verificação das posições dos vários artigos sobre o Chefe do Executivo como um dirigente máximo da RAEM, a nomeação do Comissário Contra a Corrupção, a criação do CCAC, o seu funcionamento independente e a responsabilidade do seu Comissário perante o Chefe do Executivo [artigos 46.º, 51.º, alínea 6), e 60.º], no Projecto da Lei Básica para a primeira recolha (dos meados de Julho de 1991 a meados de Novembro) de opiniões.

⁷ Artigo 17.º, n.ºs 1 e 2 da antiga Lei Orgânica na versão 97.

⁸ Artigo 15.º da antiga Lei Orgânica na versão 97. É de realçar o seguinte facto: de acordo com o previsto no n.º 2 do artigo 14.º do projecto de revisão, a Assembleia Legislativa dispunha de um poder de fiscalização e controlo dos trabalhos realizados pelo Alto Comissariado, já que se encontrava a seguinte disposição no referido número: “A Assembleia Legislativa aprecia, dentro de um prazo de 90 dias, o relatório referido no número anterior, podendo o Alto Comissário prestar esclarecimento a pedido da Assembleia ou quando a conveniência o justifique”.

⁹ Segundo os n.ºs 1 e 4 do artigo 17.º do Estatuto Orgânico de Macau, referido na Nota 5, “Os Secretários-Adjuntos, cujo número não será superior a sete, são nomeados e exonerados pelo Presidente da República, mediante proposta do Governador, cabendo a este conferir-lhes posse.” ; “Aos Secretários-Adjuntos competirá o exercício das funções executivas que neles forem delegadas pelo Governador, por meio de portaria ou em diploma orgânico previsto no n.º 3 do artigo 13.º”.

provedoria de justiça,¹⁰ as primeiras no tocante a actos de corrupção e de fraude no âmbito do sector público¹¹ e actos de corrupção, coacção e de fraude ocorridos no âmbito eleitoral¹², e as segundas tendo como objecto as práticas de ilegalidade administrativa (no sentido amplo)¹³. Além disso, em Maio de 1998 a Assembleia Legislativa aprovou ainda uma Lei (conhecida simplesmente por “Lei da transparência”)¹⁴ que determina a obrigatoriedade dos titulares de cargos políticos e públicos, funcionários, agentes e demais trabalhadores da Administração Pública apresentar a declaração de rendimentos e interesses patrimoniais, e atribui competência ao Alto Comissariado como uma das entidades executivas (sendo a outra o Tribunal da Última Instância), constituíndo-o depositário das declarações, com poder de lhes aceder em determinadas circunstâncias. Sendo objectivo deste diploma fazer uma fiscalização patrimonial dos titulares de cargos políticos e públicos e dos funcionários e agentes da função pública, através do confronto entre os rendimentos auferidos, o património por eles detido e os cargos ou funções pelos mesmos exercidas, demonstrou a prática não se produzirem os efeitos fiscalizadores esperados, devido à previsão de um sistema muito restrito de acesso a

¹⁰ Já em Julho de 1990 altura em que a comissão especial da Assembleia Legislativa estava a discutir as atribuições do Alto Comissariado, houve um consenso no sentido de fazer com que as atribuições de combate à corrupção e de provedoria de justiça fossem conferidas ao mesmo organismo, com vista a desenvolver o papel da prevenção de corrupção, introduzindo melhoria nos procedimentos e funcionamento administrativos, sendo esta também a posição do então Adjunto do Provedor de Justiça de Portugal, Dr. Luís Silveira (Procurador-Geral Adjunto), cuja assistência às sessões teve lugar a convite da Assembleia, e do próprio Presidente da Assembleia, Dr. Carlos Assunção. — cfr. reportagem do Jornal *Ou Mun*, de 10 de Julho de 1990, e do Jornal *Va Kio*, de 17 de Julho do mesmo ano.

¹¹ Nos termos do n.º 3 do artigo 3.º da antiga Lei Orgânica, nas atribuições do combate à corrupção e da sua prevenção, estão incluídas no sector público, as empresas de exploração de bens do domínio público, as concessionárias de serviços públicos, as sociedades detentoras de exclusivos e das instituições de crédito.

¹² Os poderes de investigação e de inquérito relativamente a determinados actos criminosos ocorridos em período eleitoral, são conferidos pela Lei n.º 2/97/M, de 31 de Março.

¹³ Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea d), da antiga Lei Orgânica, do âmbito das atribuições do Alto Comissariado fazem parte, não só a garantia da legalidade, mas também a defesa da justiça e da eficiência da administração pública. Por aqui se mostra a diferença entre as atribuições do Comissariado e a jurisdição contenciosa.

¹⁴ Lei n.º 3/98/M, de 29 de Junho, “Declaração e Controlo Público de Rendimentos e Interesses Patrimoniais”

qualquer matéria relacionada com os rendimentos e património constantes da declaração.

No que respeita às funções principais do Alto Comissariado, isto é, combate à corrupção e à ilegalidade administrativa, é de notar que não se verificam intervenções meramente reactivas — combate (através de acções de investigação e inquérito para recolha de provas de actos de corrupção, fraude ou ilegalidade administrativa já ocorridos, com vista a responsabilizar os agentes no âmbito penal e/ou disciplinar, ou corrigir actos administrativos incorrectos), mas também intervenção pró-activa — prevenção (por um lado, a apresentação de sugestões e colaboração visando promover um melhor funcionamento dos Serviços e Entidades Públicas, reforçar a transparência e o controlo interno, e por outro lado, após estudos e análise devidamente elaborados, fazer sugestões de revisão ou de intervenção legislativa sobre determinados regimes jurídicos ou legislação vigentes, cuja execução se torne difícil devido a lacunas, falta de sistematização ou desactualização, permitindo a procura de soluções para os problemas subjacentes à corrupção e ilegalidade administrativa). Tudo isso se consolida nas atribuições legais do Alto Comissariado: desenvolver acções para combate à corrupção e a sua prevenção, e assegurar a justiça, a legalidade e a eficiência da administração pública¹⁵. Quanto aos instrumentos que a lei coloca ao dispor do Alto Comissariado para cumprir as suas atribuições, podem ser sucintamente resumidos em “independência e autonomia”, cujas manifestações em concreto são as seguintes:

1. INDEPENDÊNCIA QUANTO AO ESTATUTO

Sendo o Alto Comissariado um organismo independente, não fazendo parte integrante da Administração (no sentido do exercício do poder Executivo), nem de órgão legislativo ou judicial, o trabalho desenvolvido pelo Alto Comissariado é também totalmente independente, não sendo susceptível de se tornar objecto de intervenção de qualquer pessoa ou entidade, nem estando sujeito a qualquer ordem ou instrução, impondo-se-lhe apenas realizar o trabalho dentro dos parâmetros estabelecidos por Lei¹⁶.

¹⁵ Antiga Lei Orgânica na versão 97, artigos 3.º e 4.º.

¹⁶ Antiga Lei Orgânica na versão 97, artigo 2.º.

2. INDEPENDÊNCIA NA INVESTIGAÇÃO E INQUÉRITO

O estatuto independente do Alto Comissariado acima referido faz com que as diligências de investigação e inquérito¹⁷ realizadas pelo Comissariado não assumam textura idêntica às realizadas pelos Serviços Públicos e Órgãos de Polícia Criminal em geral, visto que, por um lado, o Alto Comissariado pode proceder, por iniciativa própria, às diligências de investigação¹⁸ relativas a factos constitutivos de crime ou de ilegalidade, sem influência de qualquer pessoa (incluindo o denunciante ou queixoso), e sem necessidade de comunicar a qualquer órgão a abertura de inquérito¹⁹. Por outro lado, o Alto Comissariado pode determinar em qualquer momento o arquivamento de qualquer processo, nomeadamente, nos casos fora da competência do Comissariado e nos de insuficiência de prova²⁰. Além disso, se o Alto Comissariado reconhecer que os assuntos chegados ao seu conhecimento devem ser objecto de meios gratuitos ou contenciosos da competência de outras entidades, pode encaminhar os interessados para as respectivas entidades, isto é, proceder à remessa de assuntos para serem tratados pelas Entidades competentes²¹. Finalmente, caso o Alto Comissariado entenda, após análise das circunstâncias,

¹⁷ Em comparação com a Alta Autoridade contra a Corrupção, já existente em Portugal na altura da criação do Alto Comissariado contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa, este detém mais poderes do que aquela já que não foi dotada de poder de inquérito. Isso vem mostrar a opção da Assembleia Legislativa de Macau que, não só considerou que um único organismo devia reunir as funções de provedoria de justiça e de combate à corrupção, mas também optou por não copiar o modelo português para o combate à corrupção. Cfr. O parecer de 27 de Novembro de 1992, elaborado pelo Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República (Portuguesa, a pedido ao então Comissário contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa).

¹⁸ Antiga Lei Orgânica na versão 97, artigo 9.º.

¹⁹ Artigo 11.º, n.º 2, da antiga Lei Orgânica. Não obstante estar preceituado no n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 605/75 a obrigatoriedade de comunicação ao Ministério Público por parte da Autoridade que dá abertura ao inquérito em relação a determinado facto de prática de crime, não sujeita a tal vinculação o Alto Comissariado — Cfr. o parecer referido na nota anterior. Quanto à Lei Orgânica depois da revisão, mantém-se a mesma posição inicial do legislador, nos termos do artigo 3.º, n.º 3. É de salientar que a própria lei revisora da antiga Lei Orgânica, entrada em vigor, ao mesmo tempo, que o Código de Processo Penal, Lei n.º 2/97/M, de 31 de Março, no seu artigo 3.º, indica expressamente que as disposições processuais penais constantes da Lei Orgânica constituem legislação especial e não se consideram revogadas pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 48/96/M, de 2 de Setembro, diploma que aprovou o Código Processo Penal com autorização concedida pela Assembleia Legislativa através da Lei n.º 17/96/M.

²⁰ Antiga Lei Orgânica na versão 97, artigo 12.º, n.º 3.

²¹ Antiga Lei Orgânica na versão 97, artigo 13.º, n.º 1.

não ser conveniente intervir desde logo directamente em determinado assunto, e considerar mais adequado acompanhar o andamento dos processos nas outras Entidades competentes para procedimento criminal ou disciplinar, pode simplesmente fazê-lo²². Dito por outras palavras, quer quanto à decisão de haver ou não uma intervenção por parte do Alto Comissariado, quer quanto aos termos em que a intervenção se processa, não há lugar a qualquer interferência pelos interessados.

3. LIVRE RECOLHA DE PROVA

No decurso de investigação e de inquérito, todos os meios de recolha de prova permitidos por lei (com excepção daqueles cujo uso depende da intervenção de órgão judicial²³) são livremente utilizados pelo Alto Comissariado, sem sujeição a qualquer determinação ou interferência de outra Entidade.

4. PODER DE EXIGÊNCIA DE COOPERAÇÃO

Para facilitar o exercício das funções, a lei determina expressamente que, qualquer pessoa singular ou colectiva, com salvaguarda dos direitos e interesses legítimos²⁴, tem o dever de colaborar com o Alto Comissariado, obrigação que até dispensa o dever de sigilo não expressamente protegido por lei²⁵. Por outro lado, quando as necessidades o justificarem, o Alto Comissariado pode solicitar depoimentos a qualquer pessoa²⁶. No âmbito do desempenho das atribuições sobre a defesa dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos das pessoas, pode também o Alto Comissariado requisitar aos Serviços ou Entidades Públicas que para o efeito sejam competentes quaisquer investigações, inquéritos, sindicâncias, peritagens, análises, exames ou diligências necessárias, ou a apresentação de documentos e dados, bem como lhes solicitar o

²² Antigo diploma de funcionamento, artigo 2.º, n.º 3.

²³ Artigo 4.º da antiga Lei Orgânica, cujo preâmbulo indica também que o legislador pretende com este diploma dotar o Alto Comissariado de um amplo conjunto de poderes, permitindo-lhe desenvolver, em relação aos crimes de corrupção e de fraude, todos os actos instrutórios que se não prendam directamente com os direitos fundamentais. Quanto a uma análise mais profunda, consulte-se o referido Parecer de 27 de Novembro de 1992, elaborado pelo Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República.

²⁴ Antiga Lei Orgânica na versão 97, artigo 5.º.

²⁵ Antiga Lei Orgânica na versão 97, artigo 8.º.

²⁶ Antiga Lei Orgânica na versão 97, artigo 12.º, n.º 2.

cumprimento de tais deveres dentro de um prazo fixado²⁷. Aqueles que dificultem o exercício das funções do Alto Comissariado ou não cumpram o dever de cooperação, podem incorrer na pena correspondente ao crime de desobediência ou de desobediência qualificada²⁸. Além disso, os Serviços ou Entidades têm também o dever de comunicar ao Alto Comissariado as infracções criminais ou disciplinares de que tenham conhecimento e que estejam incluídas no âmbito de acção do Alto Comissariado, bem como as decisões finais proferidas nos respectivos processos²⁹. Quanto à relação entre o Alto Comissariado e os demais Órgãos de Polícia Criminal, é uma relação de cooperação no âmbito das respectivas atribuições³⁰.

5. PODER PARA AUTORIZAR A ACEITAÇÃO DE SOLICITAÇÃO OU BENEFÍCIOS

Para com mais eficácia recolher prova sobre a prática de crimes de corrupção ou fraude por parte dos funcionários, assim como sobre a prática de crimes de corrupção, coacção ou fraude no âmbito eleitoral, a Assembleia Legislativa, em 1997, ao mesmo tempo que incumbia o Alto Comissariado das funções de investigação e de inquérito sobre os referidos crimes ocorridos no âmbito das eleições, veio expressamente permitir que o Alto Comissário, através de um despacho fundamentado, autorize uma pessoa a aceitar (por si ou por intermédio de terceiro) solicitação ilícita formulada por funcionário, ou aceitar benefícios ilícitos oferecidos por outrem, no âmbito de actividades relacionadas com eleições, não sendo a conduta punível³¹ visto que, a pessoa autorizada, está a praticar um acto indevido para colaborar com os trabalhos de investigação e de inquérito do Alto Comissariado, não tendo na realidade o ânimo de praticar crime, pelo que não deve ser criminalmente sancionada³².

²⁷ Antiga Lei Orgânica na versão 97, artigo 6.º, n.ºs 1 e 2.

²⁸ Antiga Lei Orgânica na versão 97, artigo 14.º.

²⁹ Antigo diploma de funcionamento, artigo 2.º, n.º 2.

³⁰ Antiga Lei Orgânica na versão 97, artigo 6.º, n.º 3.

³¹ Antiga Lei Orgânica na versão 97, artigo 7.º, n.ºs 2 e 3.

³² Isto é diferente do previsto no n.º 1 do artigo 7.º da antiga Lei Orgânica na versão 97. Este trata as situações gerais de “remir a infracção com o mérito”, nas quais o agente, tendo praticado o acto ilícito em momento anterior e ficando repreendido depois, poderá, ou não, vir a ser isento de punição, dependendo disso do mérito e efeitos da conduta, sendo esta a razão por que a lei utiliza a redacção “a punição pode não tem lugar”. Cfr. o Diário da Assembleia Legislativa, I Série, VI Legislatura, 1.ª Secção Legislativa (1996-1997), de 20 de Março de 1997, n.º 16.

6. CONFIDENCIALIDADE DOS PROCEDIMENTOS

O Alto Comissário, mesmo sendo o dirigente máximo do organismo, está sujeito ao dever de sigilo, em relação aos factos de que tenha tido conhecimento no exercício ou por causa do exercício das suas funções, salvo se entender que tal sigilo se não impõe, em virtude da natureza dos mesmos factos³³. O mesmo sucede também com os seus Adjuntos e demais pessoal do Alto Comissariado, assim como todos aqueles que colaboram com o Comissariado, todos estando vinculados ao dever de sigilo, o qual só cede mediante autorização do Alto Comissário³⁴.

7. AUTONOMIA PROCESSUAL

As investigações ou intervenções em qualquer assunto efectuadas pelo Alto Comissariado no exercício das suas funções não interferem com qualquer processo de recurso administrativo ou contencioso, não pondo, portanto, em causa, nem dispensando, quer os meios de impugnação administrativa (recurso para órgãos administrativos), quer os de impugnação contenciosa (recurso para órgãos judiciais) órgãos que aos interessados estão legalmente garantidos. Os prazos legais destes meios, por consequência, também não ficam suspensos, nem são interrompidos por qualquer investigação ou intervenção efectuada pelo Alto Comissariado³⁵.

8. NÃO DOTAÇÃO DE FORÇA VINCULATIVA

Ao facto de o Alto Comissariado não fazer parte do executivo, nem do legislativo ou judicial, não tendo qualquer relação de hierarquia com os órgãos desta natureza, acrescenta-se o de não estarem os interessados impedidos, no exercício dos seus direitos, de recorrer aos meios gratuitos ou contenciosos, podendo ver prejudicado o direito de recorrer a estes meios com o decurso dos prazos para interpor o respectivo recurso. Isso significa que as posições e opiniões do Alto Comissariado não vinculam os órgãos do executivo, legislativo ou judicial, e só quando estes órgãos aderem às posições e opiniões do Comissariado, tornando-as como posições e opiniões próprias dos mesmos órgãos, as mesmas adquirem força vinculativa. Pela mesma razão, nenhum órgão do poder executivo, legis-

³³ Antiga Lei Orgânica na versão 97, artigo 21.º.

³⁴ Antiga Lei Orgânica na versão 97, artigos 28.º e 37.º.

³⁵ Antiga Lei Orgânica na versão 97, artigo 10.º.

lativo ou judicial, pode impor, fora das suas competências, quaisquer posições ou opiniões ao Commissariado, pelo que os actos praticados pelo Commissariado no âmbito das suas intervenções, provocadas ou espontâneas, não são passíveis de recurso por não terem natureza administrativa nem disciplinar, apenas podendo ser objecto de reclamação para o Alto Comissário³⁶.

9. AUTONOMIA NA NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO DO PESSOAL

O Alto Comissário, responsável do Commissariado, titular de todas as competências deste organismo, pode escolher duas individualidades³⁷ como adjuntos a fim de o coadjuvar, e nomear livremente assessores e demais pessoal para ajudar ao desenvolvimento das actividades do Commissariado, independentemente de quaisquer formalidades, com excepções de anotação no Tribunal Administrativo e publicação no Boletim Oficial. O Alto Comissário pode também exonerar livremente todo o pessoal referido³⁸, exercendo ainda sobre este poder disciplinar independente³⁹. Além disso, para enfrentar as necessidades de trabalho de carácter não permanente ou temporário, o Alto Comissário pode ainda recorrer ao demais pessoal da administração pública ou celebrar contratos de prestação de serviços com outras pessoas e Entidades para satisfazer essas necessidades⁴⁰.

10. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

O estatuto independente do Alto Commissariado manifesta-se também, no próprio funcionamento administrativo-financeiro⁴¹, dado que o regime financeiro geral das entidades autónomas só como regime supletivo se aplica à gestão financeira do Commissariado⁴². O Alto Comissário é

³⁶ Ver o n.º 5 do artigo 2.º do antigo diploma de funcionamento. A mesma conclusão pode ser tirada da interpretação, *a contrario sensu*, das disposições previstas no artigo 39.º da antiga Lei Orgânica na versão 97, e no artigo 15.º, n.º 3, alínea c) da Lei n.º 112/91, de 29 de Agosto.

³⁷ Nos termos do n.º 1 do artigo 26.º da antiga Lei Orgânica na versão 97, o Alto Comissário pode nomear dois adjuntos de entre individualidades de reconhecido mérito, probidade e independência.

³⁸ Antiga Lei Orgânica na versão 97, artigo 26.º, n.º 3 e artigo 32.º.

³⁹ Antiga Lei Orgânica na versão 97, artigo 39.º.

⁴⁰ Antiga Lei Orgânica na versão 97, artigos 34.º e 35.º, n.º 1.

⁴¹ Antiga Lei Orgânica na versão 97, artigo 38.º, n.º 2.

⁴² Antiga Lei Orgânica na versão 97, artigo 44.º, e a Lei n.º 53/93/M, de 27 de

dotado não só da competência para execução do orçamento do Comissariado⁴³, mas também para autorizar despesas reservadas (a fim de satisfazer as necessidades especiais de prevenção e investigação, competência essa que lhe foi conferida em 1997 pela Assembleia Legislativa através da revisão da lei orgânica do Comissariado⁴⁴), independentemente de quaisquer formalidades, com excepção do respectivo registo secreto e da sua sujeição ao visto do Presidente da Assembleia Legislativa.

Durante a fase preparatória da Região Administrativa Especial de Macau, a Comissão Preparatória chegou a debruçar-se sobre a questão de manter ou não as duas funções — combate à corrupção e provedoria de justiça — no mesmo organismo, e obteve o consenso final no sentido de continuar a estrutura de “um organismo, duas funções”, mantendo, basicamente, as competências e funcionamento do organismo, com excepção da sua designação e algumas disposições previstas na lei orgânica, cujas alterações eram necessárias face ao estatuto da instituição configurado na Lei Básica. Por fim, a Assembleia Legislativa da RAEM aprovou estas alterações e consagrou-as na lei. Para esclarecer o sentido destas alterações, começamos por uma exposição das disposições constantes da Lei Básica que dizem respeito a este organismo:

CAPÍTULO IV
Estrutura Política
Secção 1
Chefe do Executivo
Artigo 50.º

Compete ao Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau: 1).....6) Submeter ao Governo Popular Central, para efeitos de nomeação, a indigitação dos titulares dos seguintes principais cargos: os Secretários, o Comissário contra a Corrupção, o Comissário da Auditoria, o principal responsável pelos serviços de polícia e o principal responsável pelos serviços de alfândega; e submeter ao Governo Popular Central as propostas de exoneração dos titulares dos cargos acima referidos;

⁴³ Antigo diploma de funcionamento, artigo 23.º.

⁴⁴ Esta foi uma das inovações que o artigo 1.º da Lei n.º 2/97/M, de 31 de Março, introduziu à antiga lei orgânica do Alto Comissariado, com vista a facilitar o exercício das funções e o tornar mais eficaz. Cfr. o Diário da Assembleia Legislativa, I Série, VI Legislatura, 1ª Secção Legislativa (1996-1997), de 20 de Março de 1997, n.º 16.

Artigo 59.º

A Região Administrativa Especial de Macau dispõe de um Comissariado contra a Corrupção que funciona como órgão independente. O Comissário contra a Corrupção responde perante o Chefe do Executivo.

Tendo em conta que está expressamente previsto na Lei Básica que o Comissariado, sendo um órgão independente, não faz parte do órgão executivo e que o Comissário contra a Corrupção responde perante o Chefe do Executivo, o estatuto é relativamente mais claro do que o do Alto Comissário durante o período da Administração Portuguesa. No entanto, perante esta alteração estatutária, os diplomas que regulam a organização e o funcionamento do Alto Comissariado foram necessariamente objecto de ajustamentos os quais foram em concreto os seguintes:

1. A designação do “Alto Comissariado contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa” passou a ser “Comissariado contra a Corrupção”⁴⁵.

2. As designações ou expressões como “Alto Comissariado contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa”, bem como outras designações ou expressões semelhantes, passaram a ser interpretadas como “Comissariado contra a Corrupção”⁴⁶.

3. O Orçamento Geral da Região Administrativa Especial de Macau passou a conter na parte das despesas uma verba global distribuída ao Comissariado contra a Corrupção, devendo o Comissariado apresentar previamente o seu orçamento ao Chefe do Executivo para aprovação⁴⁷.

4. Foi eliminado o artigo 2.º (O Alto Comissariado é um órgão público que goza de total independência, sem sujeição a quaisquer ordens ou instruções, e apenas deve pautar-se pelo cumprimento da lei.) da antiga lei orgânica (Lei n.º 11/90/M, de 10 de Setembro, com alterações introduzidas pela Lei n.º 2/97/M de 31 de Março)⁴⁸.

5. Foi eliminado o artigo 17.º (1. O Alto Comissário é nomeado pelo Governador, perante quem toma posse. 2. A nomeação é precedida de consulta à Assembleia Legislativa.) da antiga lei orgânica (Lei n.º 11/90/M, de 10 de Setembro, com alterações introduzidas pela Lei n.º 2/97/M de 31 de Março)⁴⁹.

⁴⁵ Lei n.º 1/99 da Região Administrativa Especial de Macau, “Lei de Reunificação” (doravante designada por “Lei de Reunificação”), artigo 14.º, n.º 1.

⁴⁶ Lei de Reunificação, Anexo IV, n.º 8.

⁴⁷ Lei de Reunificação, artigo 14.º, n.º 2.

⁴⁸ Lei de Reunificação, Anexo III, n.º 4.

⁴⁹ Idem.

6. Foi eliminado o artigo 41.º (1. O orçamento geral do Território incluirá, na parte das despesas, uma verba global destinada ao Alto Comissariado. 2. O Alto Comissariado submeterá o orçamento à aprovação da Assembleia Legislativa. 3. Aprovado o orçamento, a Assembleia Legislativa comunicará ao Governador a verba global das despesas previstas para o novo ano económico. 4. As transferências de verbas entre dotações do Alto Comissariado dependem da aprovação do Alto Comissário.) da antiga lei orgânica (Lei n.º 11/90/M, de 10 de Setembro, com alterações introduzidas pela Lei n.º 2/97/M de 31 de Março)⁵⁰.

A “lei da transparência” e funções que esta atribui ao Comissariado não foram objecto de alterações supervenientes devido à entrada em vigor da Lei Básica.

De todas as alterações acima referidas que em geral não são difíceis de compreender, a única que eventualmente poderá levantar dúvidas é a eliminação do artigo 2.º da antiga Lei Orgânica, facto relacionado com a interpretação das disposições da Lei Básica que determina, por um lado, o funcionamento independente do Comissariado contra a Corrupção e, por outro, que o Comissário contra a Corrupção responde perante o Chefe do Executivo. Portanto, torna-se necessário saber, em primeiro lugar, o porquê da Lei Básica determinar que o Comissário responde perante o Chefe do Executivo. A experiência do passado, quanto ao estatuto independente do Comissário (não sendo responsável perante o Governador, nem perante a Assembleia Legislativa), fez com que o organismo lutasse, isolado, com dificuldades de funcionamento, recursos humanos e financeiros, as quais, por falta de apoio político, ou não foram passíveis de ser ultrapassadas, ou só o viriam a ser decorrido um longo período de tempo⁵¹. Dificuldades que se manifestavam, não só na referida falta de recursos humanos e financeiros, mas também nos poderes, instalações e até coerência estrutural. Por outro lado, o êxito da experiência do ICAC de Hong Kong é publicamente reconhecido, sendo que essa instituição, tanto antes como após a transferência, respondia e responde, respectivamente, perante o Governador de Hong Kong e o Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Hong Kong, sem que se tenha posto em causa a sua independência funcional. Deste modo, a estipulação da

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Problemas esses repetidamente mencionados nos relatórios anuais do Alto Comissariado.

Lei Básica de Macau não vem, de maneira nenhuma, colocar quaisquer obstáculos ao funcionamento independente do Comissariado contra a Corrupção. Pelo contrário, a explicitação da Entidade perante a qual o Comissário responde, facilita a concessão de maior apoio, quer no âmbito dos poderes, quer de eficácia, ao Comissariado. É de salientar que a expressão “responde perante o Chefe do Executivo” não significa a responsabilização dentro de uma relação de hierarquia na máquina administrativa (há que ter em conta o facto de o Comissariado não fazer parte do executivo), permitindo situações em que, por ordem do Chefe do Executivo, o Comissário esteja obrigado a investigar, ou não, determinados factos. A estipulação “o Comissário contra a corrupção responde perante o Chefe do Executivo” significa apenas que compete ao Chefe do Executivo (como dirigente máximo da Região Administrativa Especial de Macau⁵²) fiscalizar se o Comissário está a cumprir as suas funções nos termos da lei⁵³.

Assim, menos de um ano depois da criação da Região Administrativa Especial de Macau, teve lugar uma reestruturação do Comissariado contra a Corrupção, da qual resultou, para além de manutenção das competências existentes, a extensão dos poderes de investigação e de inquérito sobre os actos de corrupção e de fraude no âmbito eleitoral para abranger também o recenseamento eleitoral⁵⁴ (devido à existência de um relação íntima entre um e o outro), a reorganização da estrutura do Comissariado, o alargamento da dotação de pessoal⁵⁵ e o aumento de poderes, com vista a assegurar que os meios de investigação e de inquérito sejam utilizados com eficácia e celeridade. De seguida, concretizou-se também o alargamento do espaço das instalações do Comissariado⁵⁶. Todas estas alterações vieram permitir que as dotações de vários níveis estejam

⁵² Cfr. o artigo 45.º da Lei Básica, primeiro artigo da Secção 1, onde se encontram as disposições reguladoras do Comissariado contra a Corrupção, secção intitulada “Chefe do Executivo” e que está colocada no Capítulo IV sob o título “Estrutura Política”.

⁵³ Cfr. “澳門特別行政區基本法概論” (“*Introdução à Lei Básica da RAEM*”) do Professor Luo Weijian, da Fundação de Macau, Dezembro de 2000, pág. 171.

⁵⁴ Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto (doravante designada por nova Lei Orgânica), artigo 3.º, n.º 1, alínea 3).

⁵⁵ O número da dotação de pessoal aumentou de 33, na sua previsão inicial, para 99 (confrontar os números de dotação pessoal constantes das Leis Orgânicas e diplomas de funcionamento, antes e depois da reestruturação).

⁵⁶ A partir de Abril de 2001, as instalações do Comissariado contra a Corrupção foram alargadas devido ao aumento do número da dotação de pessoal.

efectivamente adequadas ao modelo de funcionamento autónomo e independente existente no Commissariado, reflectindo a relevância que o Governo da Região Administrativa Especial de Macau dá à integridade e transparência, facto esse, que com a exposição subsequente, se tentará esclarecer de forma mais detalhada, com referência aos diplomas reguladores da organização e funcionamento do Commissariado, seguindo a mesma lógica da exposição acima apresentada, isto é, dentro dos diversos parâmetros de autonomia e independência:

1. INDEPENDÊNCIA QUANTO AO ESTATUTO

Tal como o que acima foi dito, o Commissariado contra a Corrupção continua a ser um organismo independente, em nada afectando esta característica o facto de o Comissário responder perante o Chefe do Executivo⁵⁷. A nova Lei Orgânica do Commissariado, para além de conter as disposições conformadoras da Lei Básica e da Lei de Reunificação (isto é, disposições sobre a nomeação do Comissário, perante quem o Comissário responde, e a entrega do orçamento⁵⁸), consagra ainda outras disposições de adaptação (sugestões do Commissariado ligadas com a competência da Assembleia Legislativa, são apresentadas ao Chefe do Executivo⁵⁹; o registo das despesas reservadas são visadas pelo Chefe Executivo⁶⁰).

2. INDEPENDÊNCIA NA INVESTIGAÇÃO E INQUÉRITO

Em tudo o que diz respeito a trabalhos de investigação ou de inquérito, arquivamento, remessa de determinados assuntos para Serviços ou Entidades competentes e diligências a realizar, o Commissariado mantém inalteradas a sua independência e autonomia⁶¹.

3. LIVRE RECOLHA DE PROVA

A nova Lei Orgânica, para além de manter os poderes de investigação e de inquérito existentes do Commissariado⁶², tendo também em con-

⁵⁷ Nova Lei Orgânica, artigos 1.º e 2.º.

⁵⁸ Nova Lei Orgânica, artigos 2.º e 40.º.

⁵⁹ Nova Lei Orgânica, artigo 4.º, alínea 9).

⁶⁰ Nova Lei Orgânica, artigo 33.º, alínea 3).

⁶¹ Nova Lei Orgânica, artigos 9.º, 12.º, n.º 3 e 13.º, n.º 1, Regulamento Administrativo n.º 31/2000 de 21 de Agosto (doravante designado pelo novo diploma de funcionamento), artigo 2.º, n.º 4.

⁶² Nova Lei Orgânica, artigo 4.º.

sideração que as novas técnicas informáticas modernas permitem a realização de diligências de forma mais reservada e eficaz, consagra expressamente que o Commissariado pode, por qualquer forma, incluindo a via informática, ter acesso à informação contida nos ficheiros da Administração e das Entidades Públicas e autónomas, necessária ao desempenho das suas atribuições. No âmbito do inquérito penal, os poderes encontram-se também adequadamente ampliados no sentido de permitir o acesso, por qualquer forma, incluindo a via informática, à informação contida nos ficheiros das Entidades exploradoras de serviços de telecomunicações, relativa à identidade dos possuidores de meios de telecomunicações⁶³, e a realização das diligências processuais de revista, busca e apreensão, da competência do Ministério Público e nos mesmos termos desta competência⁶⁴. Além disso, com o objectivo de garantir a segurança do pessoal afecto à realização de inquérito penal, a nova Lei Orgânica atribui-lhe o direito à detenção, uso e porte de arma de serviço⁶⁵.

4. PODER DE EXIGÊNCIA DE COOPERAÇÃO

Todas as pessoas singulares e colectivas continuam a ter o dever de cooperação com o Commissariado, mantendo-se na nova Lei Orgânica as disposições relativas a prestação de declaração, realização de quaisquer investigações, inquéritos, sindicâncias, peritagens, análises, exames ou outras diligências necessárias, apresentação de documentos e dados, prazo para cumprimento do dever de cooperação e efeito do seu não cumprimento, bem como as relativas ao dever de cooperação mútuo entre o Commissariado e os demais Órgãos de Polícia Criminal, no âmbito das respectivas atribuições⁶⁶.

5. PODER PARA AUTORIZAR A ACEITAÇÃO DE SOLICITAÇÃO OU BENEFÍCIOS

Para uma recolha eficaz das provas de prática de crimes das competências de investigação do Commissariado, mantêm-se inalteradas na nova

⁶³ Nova Lei Orgânica, artigo 6.º, n.º 4.

⁶⁴ Nova Lei Orgânica, artigo 11.º, n.º 4.

⁶⁵ Nova Lei Orgânica, artigo 36.º, Despacho do Chefe do Executivo n.º 217/2000 e Despacho do Comissário contra a Corrupção n.º 86/2000.

⁶⁶ Correspondem, respectivamente, aos artigos 5.º, 8.º, 12.º, n.º 2, 6.º, n.ºs 1 e 2, 14º da nova Lei Orgânica, ao artigo 2.º, n.º 3, do novo diploma de funcionamento e ao artigo 6.º, n.º 3, da nova Lei Orgânica.

Lei Orgânica as disposições sobre o poder do Comissário para autorizar a aceitação fictícia, por parte de qualquer pessoa, por si ou por terceiro, de solicitações ilícitas feitas por funcionários, assim como para a aceitação fictícia de vantagens⁶⁷.

6. CONFIDENCIALIDADE DOS PROCEDIMENTOS

Mantêm-se inalteradas, na nova Lei Orgânica, as disposições sobre o dever de sigilo do Comissário, dos seus adjuntos e demais pessoal, quanto aos factos de que tenham tido conhecimento no exercício ou por causa do exercício das suas funções, assim como as disposições sobre o dever de sigilo de todos aqueles que colaboram com o Comissariado⁶⁸.

7. AUTONOMIA PROCESSUAL

Não obstante o Comissário responder perante o Chefe do Executivo (como o dirigente máximo da Região), o estatuto do Comissariado, não se tratando de um órgão executivo, legislativo ou judicial, mantém-se inalterado. Portanto, as investigações ou intervenções, por parte do Comissariado, não põem em causa os meios gratuitos ou contenciosos legalmente garantidos aos interessados, nem interferem com os respectivos prazos⁶⁹.

8. NÃO DOTAÇÃO DE FORÇA VINCULATIVA

Pela mesma razão, as posições e opiniões do Comissariado não têm força vinculativa para os órgãos do executivo, legislativo ou judiciais, a não ser quando as posições ou opiniões sejam adoptadas como próprias; da igual forma, as posições e opiniões destes órgãos não podem também ser impostas, fora das suas atribuições, ao Comissariado. Portanto, no âmbito do exercício de funções do Comissariado, só há lugar a recurso contencioso para o Tribunal de Segunda Instância quando esteja em causa um acto administrativo ou em matéria administrativa praticado pelo

⁶⁷ Nova Lei Orgânica, artigo 7.º, n.ºs 2 e 3; o n.º 2 vem consagrar que os funcionários podem, também, mediante autorização, “aceitar subornos” oferecidos por outrem não funcionário, contribuindo para recolha da prova de prática de crime.

⁶⁸ Nova Lei Orgânica, artigos 20.º, 26.º e 34.º.

⁶⁹ Nova Lei Orgânica, artigo 10.º.

Comissário contra a Corrupção⁷⁰. Nos restantes casos, só há lugar a reclamação ou recurso hierárquico, consoante o autor do acto em causa seja o próprio Comissário ou um seu delegado⁷¹.

9. AUTONOMIA NA NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO DO PESSOAL

Em relação ao pessoal do Commissariado, mantém-se na nova Lei Orgânica a autonomia do Comissário na nomeação e exoneração do pessoal e no exercício do poder disciplinar⁷², sendo única excepção o processo de nomeação e exoneração dos seus adjuntos, no qual compete ao Comissário o exercício do poder de indigitação e ao Chefe do Executivo o poder de nomeação e exoneração⁷³. Quanto às queixas contra a disciplina do pessoal do Commissariado, embora esteja criada uma comissão especializada para a fiscalização dos problemas com elas relacionados (abreviadamente designada por Comissão)⁷⁴, ela tem apenas poderes para analisar e fiscalizar os problemas e situações decorrentes de queixas de natureza não criminal, relativas ao pessoal do Commissariado, e poderes para emitir recomendações dirigidas ao Chefe do Executivo quando seja necessário, não estando dotada de poder disciplinar, nem podendo intervir em qualquer processo desta natureza⁷⁵. Por outro lado, quando o Commissariado deparar com necessidades de serviço de natureza não permanente ou temporária, continua a poder recorrer à ajuda de quaisquer funcionários públicos, particulares ou entidades⁷⁶.

10. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

O Commissariado é dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial⁷⁷, sendo da competência do Comissário a execução do or-

⁷⁰ Artigo 36.º, alínea 7) da Lei n.º 9/1999, de 20 de Dezembro, Lei de Bases da Organização Judiciária.

⁷¹ Novo diploma de funcionamento, artigo 2.º, n.º 6.

⁷² Nova Lei Orgânica, artigo 30.º.

⁷³ Nova Lei Orgânica, artigo 24.º, n.º 1.

⁷⁴ Nova Lei Orgânica, artigo 38.º, n.º 3, Despacho do Chefe do Executivo n.º 164/2001 (publicado em 30 de Julho).

⁷⁵ Alínea 2) do despacho acima referido. É de salientar se a Comissão tivesse poder de intervir no exercício autónomo do poder disciplinar por parte do Comissário, violaria o disposto no artigo 59.º da Lei Básica, na parte que prevê que o Commissariado funciona como um órgão independente.

⁷⁶ Nova Lei Orgânica, artigos 32.º e 33.º, n.º 1.

⁷⁷ Nova Lei Orgânica, artigo 37.º, n.º 2, e artigo 44.º, n.º 2.

çamento e a autorização das despesas reservadas⁷⁸, cujo registo é visado pelo Chefe do Executivo.

Face a todo o exposto, não é difícil constatar que, como o instrumento mais poderoso do Governo da Região Administrativa Especial de Macau para combater a corrupção e promover a integridade⁷⁹, o Comissariado contra a Corrupção tem os seus pilares bem assentes nas disposições da Lei Básica (“...dispõe de um Comissariado contra a Corrupção que funciona como órgão independente. O Comissário contra a Corrupção responde perante o Chefe do Executivo”), e quer no âmbito das atribuições e competências, quer no que se refere à dotação de instalações e recursos a sua instalação em boa ordem vem consolidar as ideias governativas do Chefe do Executivo para Macau⁸⁰.

⁷⁸ Artigo 37.º do novo Diploma de Funcionamento e artigo 33.º, n.º 2 da nova Lei Orgânica.

⁷⁹ “O Comissário e o órgão sob a sua direcção são dotados de todos os poderes legalmente conferidos, nenhum serviço do Governo, titulares dos cargos no Governo, nem indivíduo da sociedade podendo interferir nos trabalhos desenvolvidos pelo Comissariado, de maneira que o Comissariado contra a Corrupção seja verdadeiramente o instrumento mais poderoso do Governo para combater a corrupção e promover a integridade.” — programa político do Ho Hau Wah (Edmundo Ho) na sua candidatura ao Chefe do Executivo, pág. 20.

⁸⁰ “É necessário, para o Governo da RAEM, confrontar corajosamente este risco social, com um espírito positivo, assumir a responsabilidade para combater a corrupção e promover a integridade, lançando ataques aos delinquentes corruptos, e criar um organismo contra a corrupção bem forte ao qual são dotados todos os apoios e recursos necessários.” — programa político citado, pág. 20.

