

*Experiência de Reformas de Macau na Área do Combate à Corrupção**

*Cheong U***

I. Introdução

Macau, administrado pelos portugueses desde o séc. XV, retornou à China a 20 de Dezembro de 1999. A partir de meados dos anos 70 do século passado, o Território, enquanto entreposto do comércio externo da China, decaiu progressivamente, dadas as mudanças geo-económicas. Na economia local começaram a ganhar peso as indústrias artesanal, têxtil, da pesca, de panchões e de turismo e serviços. De entre estas, a mais desenvolvida é a indústria de turismo e do jogo, que cresceu a passos largos nos anos 80 e 90 do século passado, contribuindo anualmente para mais de 50% das receitas do Governo.

No entanto, em resposta ao acelerado crescimento económico, sentiu-se a falta de iniciativas do Governo nas áreas jurídica e dos procedimentos e eficiência administrativos. Por outro lado, o relacionamento com a Administração era uma dor de cabeça para os cidadãos, em geral, e para os empresários, em particular. Apesar dos residentes de etnia chinesa representarem a esmagadora maioria da população local, poucos deles sabiam português, que era a língua oficial. Entre o Governo e os residentes só era possível a comunicação indirecta. A partir dos anos 70, a multiplicação de negócios tornou visível a existência de corrupção, fenómeno que recrudescer nos anos 80, culminando com o surgimento da corrupção organizada a partir dos anos 90.

O actual Comissariado contra a Corrupção² existe há apenas quatro anos. Mas, na história moderna de Macau, nos finais dos anos 70 já havia

* Comunicação na Conferência de Procuradores Gerais da China e dos Membros da UPSA¹.

** Comissário do Comissariado contra a Corrupção da RAEM.

¹ A Conferência dos Procuradores Gerais da China e dos Membros da União dos Países do Sudeste Asiático (UPSA), que teve lugar entre 7 e 9 de Julho de 2004, em Kunming, foi o primeiro encontro de intercâmbio internacional, de grande envergadura, entre os órgãos de procuradoria supremos da RPC e dos 10 países membros da UPSA.

² Criado a 20 de Dezembro de 1999, ao abrigo do art.º 59.º da Lei Básica da RAEM.

cidadãos que apelavam à criação de um órgão responsável pelo combate à corrupção, semelhante à *Independent Commission Against Corruption* de Hong Kong, embora o estudo de viabilidade dessa ideia só tivesse sido iniciado pelo Governo nos anos 80. Como resultado de uma década de incubação da ideia e debates, nasceu em 1992 o Alto Comissariado Contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa (adiante abreviado por “ACCCIA”), uma instituição a que competia combater os actos de corrupção e de ilegalidade administrativa.

II. Deficiências do Combate à Corrupção em Macau nos Primeiros Tempos

A estrutura do ACCCIA apresentava aspectos que, na altura, se revelavam verdadeiramente inovadores no Território. Exemplificando: a uma instituição independente eram conferidas simultaneamente duas funções relevantes: a de combate à corrupção e a de fiscalização da legalidade da actuação da Administração. Foi essa a solução encontrada pelo legislador, ciente da profunda ligação entre a corrupção e a ilegalidade administrativa e, ao mesmo tempo, conhecedor da particularidade de Macau: território minúsculo mas densamente povoado, onde as relações interpessoais não podiam ser mais emaranhadas. Ao fim e ao cabo, foi uma tentativa audaciosa que veio proporcionar experiências positivas para posteriores reformas. No entanto, dada a natureza experimental e transitória dessa tentativa, um excessivo conservadorismo caracterizou desde logo a instituição, em termos quer da sua estrutura orgânica quer da sua dotação de recursos humanos. Foi um dos factores que, na altura, mais comprometeram a eficácia do combate à corrupção.

Para uma análise centrada no percurso das reformas de Macau na área do combate à corrupção, debruçar-me-ei agora essencialmente sobre o desempenho das funções de combate à corrupção quer pelo antigo ACCCIA quer pelo actual CCAC.

A criação do ACCCIA, em si, foi, sem dúvida, um êxito. Traduzia, pelo menos, o entendimento do legislador de que uma instituição encarregada de combater a corrupção deveria gozar de certa independência. Neste sentido, a lei determinou que o ACCCIA desenvolvesse acções de investigação como órgão independente, sem se submeter à intervenção ou ao comando de qualquer outra entidade. Mas, porque é que, criado o ACCCIA, o combate à corrupção continuava a denotar falta de eficiência?

Porque é que as estratégias delineadas para o combate à corrupção não podiam ser plenamente concretizadas? Múltiplas eram as razões:

1. Debilidade da estrutura orgânica

A organização do ACCCIA era muito simples. Totalizavam 33 os efectivos da instituição, que se distribuía por três graus. No topo havia quatro pessoas: o Alto Comissário, dois Adjuntos e um Chefe de Gabinete. Os assessores e os chefes de divisão, num total de oito pessoas, preenchiam o patamar intermédio. Abaixo estava o pessoal de apoio. Ao nível da repartição de funções, não contando os elementos responsáveis pelos recursos humanos e financeiros e os que prestavam funções normais de apoio, restavam apenas doze pessoas encarregadas da investigação anti-corrupção, das quais metade pertencia à carreira da magistratura judicial ou do ministério público, estando nos referidos graus superior e intermédio. A estrutura orgânica do ACCCIA evidenciava, desde logo, a ideia de fazer depender a investigação do apoio das forças policiais.

2. Escassez do pessoal investigador

As diligências de investigação eram maioritariamente coordenadas por juizes e magistrados do ministério público vindos de Portugal. Sendo magistrados com muita experiência de julgamentos judiciais, davam prova do seu profundo conhecimento sobre como assegurar o êxito na punição dos casos de corrupção, por meio de actos processuais. Mas, a eficácia na investigação do crime de corrupção depende, em muito, da intervenção de investigadores experientes que, na recolha de prova, são habilitados em tomar medidas adequadas e tirar proveito da variedade dos canais de informação. Na altura, dada a carência de investigadores directamente subordinados e a falta de experiência do pessoal investigador, só era possível empreender acções de investigação menos exigentes.

3. Limitação do poder de investigação

Embora a lei conferisse ao ACCCIA a competência para combater a corrupção, faltavam-lhe os respectivos poderes de autoridade. Se é verdade que, nos termos da lei, o ACCCIA tinha direito à cooperação das entidades públicas, incluindo as policiais e as de autenticação e de peritagem, não é menos verdade que faltavam ao ACCCIA, enquanto órgão

de investigação criminal, os poderes necessários para o cumprimento das suas atribuições. Na coordenação das diligências de investigação de casos de corrupção, os juizes e delegados do procurador que desempenhavam funções no ACCCIA não podiam usar o seu poder de magistrados, nem gozavam, aparentemente, do estatuto de autoridade de polícia criminal. Quanto ao demais pessoal afecto à realização de investigação criminal, não tinha poder policial ou policial criminal. Como resultado, as diligências de revista, detenção e apreensão dependiam completamente da colaboração das forças policiais. E, muitas vezes, o desenvolvimento de actos de investigação era condicionado por obstáculos de toda a espécie.

Em Setembro de 1996 tiveram lugar as eleições para Deputados à Assembleia Legislativa de Macau. De ponto de vista da incorruptibilidade, as eleições decorreram numa forma que deixou bastante a desejar. De um lado abundavam as suspeitas de corrupção e fraude eleitorais e, do outro, estava o ACCCIA sem margem de manobra. Na origem desta situação estava uma lacuna legislativa: a lei não conferia à instituição de combate à corrupção o poder de investigar e punir a corrupção eleitoral³.

4. Falta de capacidade de investigação especializada

A investigação criminal é uma actividade que exige especialização e sistematização. Vejam-se, por exemplo, a autenticação de documentos, a auditoria de contas, a recolha de informações, a perseguição e vigilância, as escutas e a identificação de impressões digitais. Paralelamente, há equipas de investigação específicas que são criadas de acordo com a variedade dos tipos de crime. No tocante ao crime de corrupção, surgem equipas de investigação, respectivamente, de fraude nas empreitadas de obras públicas de grande envergadura, de corrupção dos agentes policiais, de crime financeiro, de fraude eleitoral e através da cooperação transfronteiriça.

No passado não existiam equipas de investigação criadas de acordo com os tipos de crime de corrupção e faltavam efectivos especializados e modernizados que assegurassem a investigação penal. As diligências de investigação desenrolavam-se com passividade. Recebida uma denúncia, o início da investigação dependia do estudo do que estava ao alcance. A limitação da capacidade e de poder ressaltava muitas vezes através da

³ O poder de investigar os actos de fraude eleitoral só foi legalmente conferido ao ACCCIA em finais de Março de 1997.

desproporção entre a vontade e as forças disponíveis, quando se tratava da investigação de casos de corrupção mais complicados e especializados.

5. Ausência de uma educação de integridade geral e sistematizada

Para garantir a eficácia no combate à corrupção e à fraude, a instituição anti-corrupção, qualquer que seja a sua região, deve ter o poder institucional e a capacidade de investigação necessários. Para além disso, é de grande importância promover-se a educação da integridade visando a prevenção da corrupção. E essa promoção deve atender à realidade social local. Mas, no caso do ACCCIA, as ações de educação eram limitadas. Dadas as condições, não tinha uma estrutura ou equipa responsável pela organização de ações de educação, por mais ciente que estivesse da importância da prevenção. Refira-se que havia apenas dois elementos que se ocupavam das ações de educação, para não referir outras faltas de apoio.

A corrupção é um crime não violento. Os autores, que normalmente são trabalhadores da função pública, conhecem muito bem o funcionamento da Administração. Ainda por cima, muitos deles são experientes na área de gestão administrativa e profissionais de ramos diversificados da economia. Para combater esses agentes corruptos, que ocupam lugares diferentes na Administração, é indispensável o apoio do Governo, em termos, nomeadamente, de políticas, dotação de pessoal e meios financeiros. Depois da sua criação, o ACCCIA repetidamente reclamou a ampliação de poderes e aumento do pessoal. Todas as tentativas foram frustradas. De notar é que a carência de recursos se repercutia na falta de treino sistematizado dos investigadores, a quem só restava o senso de justiça como suporte da dignificação da sua missão. Acontece, em consequência, que a astúcia e variedade dos meios de corrupção e, sobretudo, a emergência de grupos de corrupção organizada punham a descoberto as fraquezas de investigação do ACCCIA.

III. Experiência de Reformas

Com a criação da Região Administrativa Especial de Macau, a 20 de Dezembro de 1999, o combate à corrupção no Território entrou numa nova era. O Comissariado contra a Corrupção foi estabelecido nesse mesmo dia. A nova instituição é dirigida pelo Comissário contra a

Corrupção, um dos principais cargos do Governo, para o qual é nomeado um cidadão chinês de entre os residentes locais.

Logo que criado, o CCAC iniciou de imediato o seu primeiro projecto: planear uma estrutura orgânica e de poder completamente nova. Efectuou-se um estudo abrangente, nomeadamente dos oito anos de experiência do ACCCIA, da conjuntura social do Território e dos sucessos de outros países e territórios no combate à corrupção.

Na realidade, apesar de ter mostrado muitas deficiências, o órgão de combate à corrupção de Macau deu muita importância à cooperação internacional, desde a sua existência, em 1992. Começou, a partir de 1994, a participar em actos de cooperação internacional visando o combate à corrupção e a marcar presença em conferências contra a corrupção à escala mundial e regional. Nesse intercâmbio, mantido ao longo dos anos, foram conhecidas experiências de sucesso de muitos países e territórios, que foram deveras inspiradoras e deram referências preciosas para as reformas do CCAC.

Na elaboração do projecto de reforma, o CCAC estudou o estado actual dos órgãos contra a corrupção de muitos países e territórios, incluindo a China continental, Hong Kong, Portugal, Singapura e membros da UPSA. Resumidamente, a reforma foi orientada pelas seguintes linhas:

1. Assegurar a aplicação do estipulado na Lei Básica da RAEM, segundo o qual o CCAC funciona como órgão independente, livre de qualquer interferência, e o Comissário responde somente perante o chefe do Governo, i. é, o Chefe do Executivo;

2. Adaptar a estrutura orgânica e o modelo de funcionamento à estratégia orientada simultaneamente para quatro áreas: “campanha anti-corrupção”, “prevenção”, “promoção de actos normativos” e “educação”;

3. Criar departamentos e grupos específicos de investigação, com funções variadas;

4. Criar, tomando como referência o quadro de agentes policiais, a carreira do pessoal investigador, que gozaria do estatuto de agente de polícia criminal;

5. Assegurar a qualificação dos investigadores, que deveriam ser detentores de habilitações ao nível do ensino superior e experiência de vida social e profissional;

6. Ampliar o poder do CCAC, a que deveriam ser atribuídos alguns dos poderes que cabem nas competências de um órgão de procuradoria.

Sendo a corrupção um fenómeno perturbador da sociedade de Macau desde há muito, a ideia do CCAC, relativa à sua nova estrutura orgânica e novas atribuições e competências, mereceu imediatamente grande incentivo do Governo e um apoio unânime da população. Ao quinto mês de existência do CCAC, o Conselho Executivo deu luz verde para uma nova lei. Em Agosto de 2000, o projecto de lei orgânica do CCAC foi aprovado por unanimidade na Assembleia Legislativa. Com a nova lei, estava lançada uma base jurídica sólida para que o CCAC se tornasse num órgão poderoso.

Genericamente, a reforma do CCAC incidiu nalguns aspectos fundamentais cuja importância veio a ser comprovada mais tarde pelo funcionamento desta instituição.

1. Independência

Nos países e territórios do Sudeste Asiático, o modelo das instituições de combate à corrupção varia. Enquanto em Hong Kong, Singapura e Austrália estão criadas estruturas independentes, outros países optam por incumbir do combate à corrupção os órgãos policiais. A vantagem de confiar a tarefa às forças policiais consiste na maximização quer da aplicação dos recursos materiais e humanos, quer do aproveitamento das redes de investigação criminal. Não obstante, é irrefutável que exercer funções policiais implica maior risco de estar exposto à corrupção. Neste sentido, a criação de uma instituição independente favorece uma actuação mais independente e mais directa no combate ao crime de corrupção.

O sucesso da *Independent Commission Against Corruption* do vizinho território de Hong Kong forneceu um exemplo a Macau aquando da elaboração da Lei Básica. A mini-constituição do Território determina a criação de um Comissariado contra a Corrupção, responsável pelo combate à corrupção e que seja diferente quer de um órgão policial, quer de um órgão administrativo normal. Estabelece, ao mesmo tempo, que o Comissário contra a Corrupção responde unicamente perante o Chefe do Executivo, tendo por objectivo salvaguardar a independência do Comissariado.

A julgar pelos últimos anos, o CCAC nunca sofreu, no cumprimento das suas atribuições, pressões e interferência de qualquer força do exterior. O combater à corrupção com isenção, contou com o apoio do topo do Governo, que disponibilizou os recursos humanos e financeiros necessários.

2. Estrutura funcional completa

A experiência de sucesso de Hong Kong tem sido muito inspiradora. Para a construção do ambiente íntegro de uma região, a prevenção e a educação são meios tão importantes como o aperfeiçoamento da legislação e o reforço da repressão. Na estrutura orgânica do CCAC, ao lado da Direcção dos Serviços de Combate à Corrupção e Direcção dos Serviços de Provedoria de Justiça, está o Departamento de Relações Comunitárias. Responsável pela promoção de acções de educação, o DRC tem vindo a empenhar-se na sensibilização dos funcionários públicos de Macau — totalizando 18 mil — para que sejam íntegros, bem como na organização de acções destinadas às instituições submetidas a supervisão e às escolas, especialmente aos estudantes do ensino primário e secundário. Por outro lado, encarrega-se de promover a ideia da integridade junto das comunidades. Uma das iniciativas nesta vertente foi a instalação de uma delegação do CCAC num bairro de grande densidade populacional e a realização de acções procurando, desta forma, aproximar-se ainda mais dos cidadãos, para lhes reforçar o sentido de integridade.

A área da prevenção é assegurada essencialmente pela DSPJ. Com base nas conclusões de investigações e pesquisas, a DSPJ emite recomendações, sugestões e instruções. Isto não só permite a correcção dos erros cometidos pelos serviços públicos nos actos e procedimentos administrativos, como também contribui para a extinção de factores que originam a corrupção quando em causa estejam imperfeições do funcionamento dos serviços e a insuficiência das informações por eles fornecidas. De destacar é a cooperação com os serviços em projectos de pesquisa de funcionamento. Actuando como se fosse um médico que ajuda os pacientes na prevenção de doenças, o CCAC procura conhecer a fundo o funcionamento interno dos serviços visados e identificar os pontos propícios à corrupção. De seguida, apresenta e propõe a esses serviços meios e medidas que contribuem para a prevenção da corrupção e para a supressão das falhas. Na aplicação desses meios e medidas, com base no

consenso entre as duas partes, o CCAC presta apoio e faz um acompanhamento regular. Saliente-se que se trata de um modelo eficaz para a prevenção da corrupção e para o melhoramento do funcionamento da Administração Pública.

3. Especialização de funções

A investigação tem que ser cometida a profissionais, sujeitar-se a uma direcção forte e ter a sua eficácia assegurada. Foi esse o entendimento do CCAC no planeamento da sua reforma e que o levou a estudar modelos de investigação adoptados por outras regiões. No CCAC, cabe à DSCC a coordenação de todas as acções de combate à corrupção. A DSCC compreende os Departamentos de Investigação e de Apoio Técnico, a que são atribuídas funções diferentes e que têm como subunidades os Grupos de Investigação e os Grupos de Especialidade. Os Grupos de Investigação actuam de forma independente entre si, por executarem tarefas diferentes e os Grupos de Especialidade desempenham funções de apoio como, por exemplo, a protecção das testemunhas, a aplicação de tecnologias electrónicas e a segurança. Com essa disposição estrutural estão satisfeitas as exigências da distribuição de funções no interior dum órgão de investigação criminal dos nossos dias.

4. Pessoal mais qualificado

Para garantir a eficácia do combate à corrupção, é imprescindível que o órgão competente, seja qual for, se dote das competências e do pessoal investigador necessários. A qualidade dum investigador determina a sua capacidade de investigação e a sua ética pessoal. Os investigadores devem ser profissionais qualificados; e podem possuir uma experiência social enriquecida no caso de, antes, já terem tido outra experiência profissional. Acresce que os candidatos a lugares de investigador só são admitidos no programa de formação depois de terem sido qualificados em várias provas e na avaliação do “pano de fundo” da sua família. E um agente de autoridade com profundo conhecimento da lei sabe melhor recorrer a este instrumento para prevenir o abuso de poder praticado pelos corruptos. Dos actuais investigadores do CCAC, a esmagadora maioria detém habilitações de nível superior; de entre estes, mais de 20% têm licenciatura ou mestrado em direito e 30% em finanças, contabilidade, engenharia e tecnologia, etc.

5. Poder judicial adequado

Um órgão responsável pelo combate à corrupção deve possuir os necessários poderes de autoridade, com vista a assegurar a eficácia da sua actuação. Neste sentido, as procuradorias e instituições contra a corrupção da China continental são uma boa referência para o CCAC. Um dos aspectos relevantes contemplados na reforma do CCAC prendeu-se com a atribuição a esta instituição de alguns dos poderes que cabem na competência dos órgãos de procuradoria, incluindo os poderes de revista, de busca e de detenção. Com efeito, foi com esses poderes que o CCAC conseguiu êxitos no combate ao crime de corrupção, por vezes audaciosamente em actividade.

6. Autocontrolo e fiscalização exterior

Para assegurar que o CCAC — há quem o rotule de “órgão super-policial”, por ser poderoso — usa o seu poder de forma adequada, evitando abusos, há um Grupo de Trabalho de Investigação Interna e, no exterior, uma “Comissão especializada para a fiscalização dos problemas relacionados com queixas contra a disciplina do pessoal do CCAC”. A esta comissão, que integra personalidades de reconhecida idoneidade, compete monitorizar a ética, a conduta e a disciplina do pessoal do CCAC.

VI. Conclusão

O combate à corrupção depois da criação da RAEM teve um bom início. Um significativo número de casos de corrupção foi descoberto, o que produziu efeitos positivos na sociedade. Em Fevereiro de 2000, uma instituição independente⁴ realizou um inquérito, em que 70% dos cidadãos consideravam como muito grave a situação da corrupção no Território, antes da criação do CCAC; na avaliação do desempenho da instituição de combate à corrupção, os cidadãos deram 45 pontos. Passados quatro anos, em inquérito análogo realizado em Abril de 2004, os cidadãos que consideravam como grave a situação da corrupção diminuíram para menos de 10%; os pontos dados à instituição de combate à corrupção subiram para 67; e o grau de apoio dos cidadãos ao CCAC foi

⁴ De 2000 a 2004, todos os inquéritos sobre a integridade foram conduzidos pela Universidade de Macau.

de 88 pontos. No decorrer das eleições legislativas de Macau, em 2001, o CCAC lançou uma campanha enérgica de sensibilização sobre a honestidade eleitoral e tomou fortes disposições de investigação. O esforço deu os seus frutos: a generalização da prática de corrupção e fraude eleitorais, que se tinha registado no passado, inverteu-se, tendo as eleições decorrido com garantias de justiça e incorruptibilidade.

Resumindo, as reformas de Macau no domínio do combate à corrupção mostram um percurso de constante procura, por tentativas, de soluções sintetizando experiências na prática da actividade anti-corrupção e absorvendo ao máximo experiências de sucesso dos países e territórios vizinhos. Através desta breve apresentação desejamos “atirar um tijolo para encontrar um jade”: contribuir para a expansão do intercâmbio e cooperação na área do combate à corrupção entre diferentes regiões e ouvir mais sugestões e exemplos de sucesso.

