



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Boa Governação-Transparência-Integridade

Observatório de Direito 2/2012

Eficácia do GCCC depende da aprovação dos novos crimes de corrupção

Introdução

A Assembleia da República (AR) iniciou um processo de aprovação das Propostas de Lei do conhecido “Pacote Legislativo Anti-Corrupção”. Contudo, o processo de aprovação está a acontecer e vai prosseguir de forma fragmentada: foi aprovada a alteração da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral da República e o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público (LOPGR) pela Lei n.º 14/2012, de 8 de Fevereiro; foi aprovada a Proposta de Lei de Protecção de Vítimas, Denunciantes, Testemunhas e Outros Sujeitos Processuais (LPVDT) e foi iniciado o debate, ao nível das comissões de trabalho, do Código de Ética do Servidor Público.

No entanto, a forma como o processo vem sendo gerido pela AR, diferentemente daquilo que foi recomendado pelos técnicos da UTREL e consultores que trabalharam na elaboração do “pacote”, no sentido de se fazer a aprovação na mesma sessão, e que as futuras leis a surgirem da aprovação das Propostas de Lei do “Pacote Legislativo Anti-Corrupção” entrassem em vigor (quase) na mesma ocasião, tendo em vista a garantia

da eficácia de todas as propostas do “pacote”, consideradas no seu conjunto. Com a aprovação de umas propostas separadas das outras já se começam a observar situações de inaplicabilidade imediata de determinados dispositivos legais e a se colocar em causa a harmonia do quadro legal Anti-Corrupção.

Assim, no que concerne a LOPGR e o estatuto da respectiva magistratura, a lei é ainda parcialmente inaplicável na parte referente ao Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC), concretamente no que se refere às competências conferidas por lei a este Gabinete para instruir e acusar crimes de corrupção e conexos e algumas atribuições relacionadas com o exercício da sua actividade processual.

Circunstâncias por detrás da aprovação célere da Lei Orgânica da PGR e o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público

A aprovação em curto espaço de tempo - Julho de 2011, data em que a proposta de lei foi submetida ao Governo e a sua aprovação em Outubro de 2011 pelo mesmo órgão - da alteração à LOMP e do estatuto da respectiva magistratura parece ter tido como motivação principal acautelar situações relacionadas com a entrada em funcionamento dos Tribunais Superiores de Recurso (TSR). Isto é, sem que estivesse prevista legalmente a existência e demarcadas as competências a atribuir à nova categoria de magistrados do Ministério Público (MP), no caso os Sub -Procuradores-Gerais Adjuntos e ser criada a Sub -Procuradoria-Geral, o MP não se poderia fazer representar junto aos TSR, que já estão em funções.

Assim, parece não ser unicamente por questões de tempo ou de complexidade, mas principalmente de prioridades e interesses que levam a AR a não agendar o debate e aprovação das propostas de lei que constituem o pacote Anti-Corrupção, no seu todo, mas seguindo uma lógica ou via de fragmentação, para fazer face a interesses pontuais e de circunstância.

Fazendo uma análise factual, concluímos que no caso em apreço e porque julgado conveniente, a AR agiu sob pressão do poder judiciário que

necessitava de ter em funções com urgência os TSR e que, sem a representação do MP junto aos mesmos, ver-se-ia coarctada a possibilidade de acção destas instâncias judiciais superiores de recurso, já que as mesmas não podem funcionar sem o representante do MP. Quer também significar que a AR, de facto, recebe e acomoda formas de pressão para actuar, quando advindas da parte de “alguns” entes ou poderes públicos.

Assim, parece não ser unicamente por questões de tempo ou de complexidade, mas principalmente de prioridades e interesses que levam a AR a não agendar o debate e aprovação das demais leis que constituem o pacote Anti-Corrupção.

Aspectos negativos da aprovação da Lei Orgânica da PGR e Estatuto dos Magistrados do MP separada das restantes propostas de lei do “Pacote Legislativo Anti-Corrupção”

O corolário da aprovação da Proposta de revisão da LOPGR sem que o mesmo aconteça com as restantes propostas que constituem o “Pacote Legislativo Anti-Corrupção” é o facto de se terem conferido competências ao GCCC que não poderão ser exercidas de momento, pois estas dependem da aprovação dos crimes de corrupção e conexos agora contidos na proposta de revisão do Código Penal (CP).

Mas, mais do que isso, é a pressão que é colocada a AR no sentido de ter que optar por duas situações, no futuro: i) Ou aprova os crimes de corrupção e conexos previstos na proposta de revisão do CP no seu conjunto - já que conferiu competências ao GCCC para instruir processos-crime de corrupção e acusar; ii) ou terá que ab-rogar (o termo se refere a afastar da aplicação alguns dispositivos de uma lei – contrapondo-se ao termo “revogar” que implica a inaplicabilidade total de uma determinada lei ou dispositivo legal, passando a não fazer parte do ordenamento jurídico) a LOPGR logo que aprovar o novo CP, se determinados crimes de corrupção e conexos propostos não forem aprovados.

Esta situação teria o potencial de abalar a estabilidade e segurança jurídica do quadro legal Anti-Corrupção, atendendo que as leis têm um horizonte temporal próprio para vigorar na ordem jurídica (nem demasiado curto, antes de se fazerem sentir os seus resultados e nem

depois de se tornarem ineficazes ou caírem em desuso) e produzir os seus efeitos. Dai que, a surgir a necessidade de revê-las em curto espaço de tempo e sem que alguns dos seus dispositivos tenham sequer sido aplicados, essa segurança e estabilidade seriam postas em causa. Por exemplo, é o caso do enriquecimento ilícito, pois é sabido que a sua previsão e criminalização não tem colhido consenso por causa da alegada questão da inversão do ónus de prova, concretamente em ordenamentos jurídicos de raiz Romano - germânica.

No entanto, e mesmo que de momento esteja preceituado no n.º2 do artigo 40-D da LOPGR que o GCCC tem competência para prevenir e combater os crimes, dentre outros, os de peculato (na nova versão que abrange as empresas públicas e participadas pelo Estado), tráfico de influências, enriquecimento ilícito e conexos, este não poderá ter acção em termos de iniciar o procedimento criminal, se atendermos que a aprovação da criminalização jurídica destes comportamentos sociais e eticamente desviantes é condição “sine qua non” para que os suspeitos de serem agentes destas formas de comportamento (até agora socialmente censurado e não também juridicamente) sejam perseguidos criminalmente e a partir daí passem a estar preenchidos e ao dispor dos aplicadores da lei os seus elementos constitutivos (previsão e estatuição).

Trata-se de uma situação semelhante à constante dos diplomas legais internacionais Anti-Corrupção ratificados por Moçambique, onde pontifica a Convenção Anti-Corrupção das Nações Unidas e que têm como característica o facto de não serem fixadas as molduras penais abstractas, reservando tal actividade aos Estados-parte no exercício da sua soberania na produção legislativa. Portanto, nesta matéria, o GCCC está refém da aprovação da proposta de revisão do CP para poder agir, o que torna tal dispositivo inaplicável, de momento.

O GCCC não pode, também e de momento requisitar qualquer informação ligada a investigação dos crimes em causa, sem que haja aprovação dos mesmos como tal, pois esta medida se mostraria ilegal, atendendo ao princípio da tipicidade previsto na lei criminal. Isto é, só se considera crime o facto descrito e punível por lei, o que neste momento não acontece no que se refere aos novos crimes de corrupção e conexos mencionados na LOPGR.

Com a aprovação da alteração à LOPGR, as competências do GCCC em matéria processual foram incrementadas e melhoradas, passando este a poder acusar os entes suspeitos da prática dos novos crimes de corrupção e conexos. No entanto, estas competências também não poderão ser exercidas de imediato no que tange aos crimes acima referidos. É que, mais uma vez, para se proceder à acusação de um ente determinado por suspeita da prática de crimes de corrupção é mister que a sua conduta se enquadre naqueles que são os elementos incriminadores de determinada infracção e a mesma deve estar descrita em termos explícitos num preceito jurídico identificado.

Mais uma vez, não existindo esta descrição legal dos factos incriminadores, os mesmos não podem ser imputados a ente determinado e muito menos servirem para a sua condenação, atendendo que antes devem ser considerados como crime por lei aprovada em vigor na altura da sua prática. Ao se proceder ao contrário, estar-se-ia a violar o princípio já enunciado da tipicidade e o da “Nulla poena sine lege”, isto é, não se aplica pena alguma sem que exista lei anterior aos factos e para o efeito.

Neste momento, o que se observa é a existência de avanços em termos legais, mas que de facto não o são, pois os dispositivos retro citados carecem de outros para se tornarem eficazes, no caso a aprovação dos novos crimes de corrupção e conexos.

Aprovação do Código de Ética do Servidor Público e revisão do CPP necessários para o equilíbrio do quadro legal Anti-Corrupção

A contínua aprovação fragmentada das propostas do “Pacote Legislativo Anti-Corrupção” já está a produzir consequências adversas para a aplicabilidade das leis revistas e das novas leis produzidas. Desde logo, já foi aprovada a proposta de LPVDT. Seguir-se-á, provavelmente, a proposta do Código de Ética do Servidor Público (CESP) que como se sabe é em si polémico pelas matérias que visa regular e que colocam em causa o actual “status quo”, no que respeita, entre outros, à acumulação de cargos públicos com cargos empresariais públicos.

No que diz respeito à proposta do CESP, embora esta não apresente uma conexão directa com as outras propostas de lei (no sentido da sua aplicabilidade) do “Pacote Legislativo Anti-Corrupção”, abarca provisões importantes sobre conflitos de interesses, declaração pública de bens, incompatibilidades no exercício de funções públicas entre outras, com a finalidade de buscar elementos reguladores que auxiliem no processo de gestão dos bens públicos e na postura ética dos servidores públicos, evitando a ocorrência de actos de improbidade administrativa.

Assim sendo, o CESP é uma das traves - mestras no conjunto da legislação constante do pacote, que não visa apenas combater, mas também e sobretudo prevenir a ocorrência de casos de corrupção no sentido de que em muitas situações a prevenção é melhor que a repressão, atendendo que a recuperação dos activos muitas vezes se mostra difícil, pós-facto.

Há que nos referirmos ainda à Proposta de revisão do Código de Processo Penal (CPP). Ora, esta proposta é deveras importante por trazer elementos novos que vêm auxiliar e melhorar os processos de obtenção de matéria probatória conduzindo a obtenção da prova material, importante no esclarecimento dos crimes em geral e dos de corrupção em particular.

Diversas inovações se pretendem introduzir, com destaque para uma futura admissibilidade das escutas e gravações telefónicas e das acções encobertas na perseguição e repressão aos crimes de corrupção, meios estes ainda inadmissíveis como de obtenção de prova no ordenamento jurídico moçambicano.

Surge claro que existe conexão e um propósito justificativo de acolher, quando se pugna pela aprovação conjunta das propostas de lei do pacote anti-corrupção. É que, pelo caminho que se está a seguir, perdem-se todas as conexões das propostas de lei, isto é, umas para com as outras, e se vai mantendo e cimentando um sentimento de inoperância do judiciário quando se esta perante certo tipo de comportamento em que a sociedade vai mostrando a sua repulsa, mas que os aplicadores da lei se vêm impotentes para fazer face, tomando em atenção que o Legislativo não está a cumprir cabalmente com a sua função de dotar o judiciário de leis

suficientes e eficazes para este actuar, gerando-se um clima de insatisfação social e um sentimento de impunidade generalizado.

Conclusão

O CIP tem vindo a acompanhar com atenção a actuação da AR no processo de aprovação das propostas de lei constantes do pacote legal anti-corrupção e os progressos alcançados. No entanto, os passos já avançados começam a demonstrar o quão pernicioso e ineficaz se mostra partir para a aprovação fragmentada destas propostas e as razões da insistência dos técnicos da UTREL e consultores que trabalharam na produção do pacote no sentido da aprovação conjunta destes instrumentos legais, na mesma sessão da AR, visando dotá-los de eficácia plena.

Como se pode depreender - a aprovação da revisão da LOPGR, bem como da produção e aprovação da LPVDT - a prevenção e combate eficaz de casos de corrupção depende da aprovação conjunta das propostas submetidas a apreciação da AR. Agir casuisticamente como se tem vindo a observar tecnicamente se mostra ineficaz. A AR deveria se ter programado, elaborando previamente um calendário em que se privilegiasse a sistematização das matérias constantes do pacote, de modo a conferir o necessário equilíbrio e controlo no processo de análise e aprovação das propostas submetidas pelo Governo a sua apreciação.

Presentemente, as acções que a AR vem seguindo não respondem aos compromissos de combate à corrupção plasmados na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção já ratificada por Moçambique e pela Convenção da União Africana e Protocolo da SADC, também já ratificados.

É, por isso, importante, reverter a situação, devendo a AR apreciar o conjunto dos diplomas legais apresentados como um todo: “pacote anti-corrupção” e não de forma fragmentada como tem vindo a fazer.

Para mais informação, contacte:

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Boa Governação-Transparência-Integridade

**Rua Frente de Libertação de Moçambique (ex-Pereira do Lago),
354, r/c.**

Tel: 00 258 21 492335

Fax:00 258 21 49234

Caixa Postal:3266

Email: cip@cip.org.mz

Web: www.cip.org.mz

Facebook: <http://www.facebook.com/Centro-de-Integridade-Publica-CIP/>

Twitter: <http://www.twitter.com/CIPMoz/>

Maputo-MOCAMBIQUE