



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
Boa Governação-Transparência-Integridade

## **Serviço de Partilha de Informação nº16/2012**

---

**Tema:**

***Governo propõe alargamento dos prazos do início da implementação do Pacote Anti-Corrupção para 2013***

---

### **- Mesmo com a entrada em vigor de algumas das leis do pacote em 2012**

Quando iniciou o debate do Pacote Legislativo Anti-Corrupção (PLAC) visando a sua aprovação, uma das recomendações - chave no processo foi a necessidade das leis que o compõem deverem ser submetidas e aprovadas pela Assembleia da República (AR) na mesma sessão, com a finalidade de conferir eficácia na altura da sua implementação, visto estarem conexas e, por isso, à aplicação de umas sem as outras aprovadas não puder acontecer eficazmente, enfraquecendo assim os esforços de imediatamente se começar a atacar a corrupção a todos os níveis e de forma holística.

Sucedem que de momento e para confirmar o que existia como recomendação dos consultores que elaboraram as antepropostas de lei do PLAC e que para esta análise é trazido a título ilustrativo, a Lei do Ministério Público (LMP) - cuja revisão se circunscreve ao reforço dos mecanismos de combate à corrupção e que por isso é parte integrante do PLAC -, nalguns dispositivos não se pode aplicar, concretamente no que tange aos crimes de corrupção e conexos. Isto é, a LMP confere poderes ao Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC) para instruir e acusar comportamentos que se ligam ao enriquecimento ilícito e tráfico de influências, mas em contraponto, estes crimes ainda não existem de direito, sendo que para tal deve ser aprovada a revisão do Código Penal (CP), o que ainda não aconteceu (a proposta de revisão contém a previsão e cominação para tais comportamentos, mas ainda não foi aprovada e por isso não pode ser aplicada). Esta é a demonstração factual e técnica de que existia a necessidade de uma aprovação sequenciada das leis que compõem o PLAC e na mesma sessão da AR.

Acontecida a situação descrita, outra por agora se coloca: o Governo diz não ter de imediato capacidade para implementar as leis do PLAC já aprovadas, concretamente as novas Leis de Protecção de Vítimas, Denunciantes, Testemunhas e Outros Sujeitos Processuais (LPVDT) e a de Probidade Pública (LPP). Assim, várias questões devem ser colocadas ao Executivo no sentido de se procurar saber em concreto, qual era o seu pensamento quando submeteu à aprovação do PLAC a AR? Será que estava descrente da sua aprovação ainda no presente ano? Se não, porque não se preparou com vista a sua implementação imediata, logo que as leis se tornassem efectivas com a sua aprovação e consequente entrada em vigor?

Por um lado, sendo o Governo do partido Frelimo quem apresentou as propostas das leis em referência e coincidentemente ou não, este partido representando a maioria na AR, existiam certezas mais do que bastantes de que este pacote de qualquer forma seria aprovado na augusta casa do povo, mesmo com alterações superficiais ou significativas como veio a acontecer com a LPP. Daí que, a diligência que se mostrava mais sensata era a do Governo se ter começado a preparar atempadamente para a sua implementação imediata, como agiria um “bonus pater familias” ou seja, como seria de exigir a um bom pai de família, que deve se antecipar aos acontecimentos para salvaguardar a sua prole de qualquer futuro sobressalto.

Por outro, o Governo sendo o proponente, também tinha o conhecimento das implicações orçamentais no que tange a implementação das leis em causa. Designadamente devia saber que seria necessário criar um conjunto de novas instituições ou se quisermos gabinetes; formar pessoal para tratar de matérias novas que estas leis comportam; definir os mecanismos para a indicação ou eleição dos membros dos diferentes órgãos que serão criados, dentre outras medidas de carácter regulamentar das referidas leis.

No caso em concreto, o Governo, através do Ministério da Justiça limitou-se a uma inércia que já mostra as suas consequências. Como deve ser sabido, cabe a este Ministério coordenar a política legislativa do Executivo e criar as condições necessárias para a sua implementação efectiva. É ainda preciso recordar que esta não é a primeira e única incongruência que o Executivo mostra na sua actuação e concretamente na sua política legislativa. Podemos destacar como exemplo elucidativo e paradigmático, dentre vários, a não aprovação da revisão da Lei dos Tribunais Comunitários. O projecto legislativo em questão não é aprovado porque nalgum momento o Governo reflectiu (e diga-se uma reflexão a “La Carte”) e concluiu que não haveriam condições de implementar a proposta se esta fosse aprovada, devido ao seu impacto orçamental que seria severo e oneraria as contas públicas. No entanto, já se haviam despendido valores monetários para a preparação deste projecto de lei.

### **A proposta do Indicador 27 da Matriz do Quadro de Avaliação de Desempenho: Implementação do PLAC para 2013**

O indicador 27 do Quadro de Avaliação do Desempenho (QAD) refere-se a implementação efectiva do PLAC: Acções de preparação e resultados. Este indicador tem o objectivo de “Avaliar o grau de preparação e implementação efectiva do Pacote Legislativo Anti-Corrupção” pelo Governo e monitorizar os resultados que com a sua acção serão alcançados. Para o

cumprimento do objectivo são levadas a cabo acções de monitoria pelos PAPs e Sociedade Civil durante os anos que se propõem no documento acordado previamente para o efeito, onde também estão definidos os mecanismos de avaliação do indicador e as metas a cumprir pelo Governo.

Sobre este indicador, o Governo propõem que se defira a implementação das leis do PLAC, mesmo as já aprovadas e que se prevê a sua entrada em vigor ainda para o presente ano. No caso, o Executivo propõem que 2013 seja o ano do início da implementação efectiva do PLAC.

Por um lado, trata-se de uma aberração jurídica, se não vejamos: Como princípio geral da ciência do Direito, as leis são aplicadas e produzem efeitos jurídicos com características “erga omnes”, ou seja, para toda a sociedade destinatária dos seus comandos normativos, logo após a sua entrada em vigor, que pode ser imediatamente na data da sua publicação ou é colocado um prazo dilatatório na própria lei para que esta entre em vigor num momento diferente do da sua publicação. No caso, logo que o prazo que a lei prevê para a “vacatio legis” – período que intermedeia entre à publicação e a entrada em vigor de um diploma legislativo – se mostre cumprido, esta se torna efectiva e por isso aplicável nos precisos termos.

Sendo assim, as leis do PLAC já aprovadas devem entrar imediatamente em vigor uma vez cumprido este prazo que em regra serve para preparar a sua implementação e principalmente para serem conhecidas pelos destinatários, quando apresentem algum grau de complexidade no seu entendimento ou outras questões que necessitam deste período de vacatura.

Por outro lado, esta situação pode propiciar que certos servidores públicos e titulares de cargos políticos abrangidos por disposições das leis do PLAC iniciem com um processo de violação “consentido” da lei. Isto é, as leis entrarão em vigor, mas não serão aplicadas porque o Governo pretende que a sua implementação deva ficar reserva para um momento posterior e acontecer em simultâneo, isto é, quando todo PLAC efectivamente puder ser aplicado. Quer significar por exemplo, que os deputados poderão continuar a exercer cumulativamente as suas funções na AR concomitantemente com as de gestores em empresas públicas, até que as condições a criar pelo Governo se mostrem efectivadas, visando implementar as leis do PLAC de forma agregada. Quer ainda significar que os entes abrangidos pela obrigatoriedade de apresentarem as declarações de bens não o farão, porque as entidades legalmente encarregues da sua recepção e fiscalização não as poderão receber e proceder aos actos de fiscalização, por não contarem nos seus quadros com pessoal especializado.

É preciso realçar que o Governo até ao momento apenas deu um passo preliminar no processo de implementação do PLAC, consubstanciado em contratar um consultor estrangeiro, auxiliado por outros moçambicanos para iniciar o estudo sobre os mecanismos de implementação e, nada mais. Não existe ainda verba para criar os gabinetes necessários; não se está a formar pessoal para a tarefa da implementação; e sobre os órgãos a criar, não se conhecem os mecanismos para a indicação dos seus titulares, dentre outras necessidades. Como tal, é legítimo colocar a seguinte questão: Será de facto para quando a implementação efectiva e na sua completude do PLAC, dadas as limitações de cariz financeiro que o país atravessa e a falta

de capacidade técnica dos seus quadros para lidarem com as novas matérias que este pacote comporta e que para o seu treinamento são necessários meios financeiros até certo ponto avultados para a condição actual do país e para um sector judiciário que sempre foi negligenciado pelo Executivo em termos de concessão de meios para desempenhar eficazmente as suas funções?

Este tipo de actuação do Executivo poderá, também, conduzir a especulações várias da opinião pública e fazer com que esta cristalize ainda mais o pensamento que desde o início do processo de produção do PLAC já era cogitado. Poderá esta aventar e consolidar a hipótese de ser uma forma de ludibriá-la como se tentou fazer na altura do debate da proposta de lei do então Código de Ética do Servidor Público, hoje LPP no sentido de que a lei em causa não devia produzir efeitos para alguns destinatários como os parlamentares até que findasse a legislatura presente, argumento que foi facilmente rebatido e tal pretensão acabou por não se efectivar.

Para o presente e com o argumento de não existirem condições para a aplicação efectiva do PLAC e se deferir a mesma para o ano de 2013 e sem certezas, poderá o Governo pretender de forma sub-reptícia proteger alguns servidores públicos e titulares de cargos públicos no sentido de os mesmos cumprirem com os seus mandatos até final, ainda na presente legislatura, em acumulação com os cargos em empresas públicas, usando o argumento falacioso e sem suporte de ordem legal e científico de que a lei ainda não é efectiva, inexistindo condições para a sua aplicação. Este argumento não faz e nem deverá fazer sentido.

### **O que propomos como parte da Sociedade Civil?**

Visando conferir ainda alguma dignidade a este processo que conheceu várias fases e algumas com desencontros entre os envolvidos, no caso sociedade civil, Governo, AR e PAPs e para tal não nos esqueçamos dos célebres ditos da chefe da bancada parlamentar da maioria, a do partido Frelimo, Margarida Talapa que enviou recados para a sociedade no sentido de que o parlamento não recebia pressões "... nem dos de dentro e nem dos de fora", esquecendo-se de forma premeditada que quem elege os deputados como seus mandatários é o povo e que este tem legitimidade bastante para exigir acções concretas dos seus representantes e propor certas formas de actuação.

Para tanto, como parte integrante da Sociedade Civil, advogamos que onde as condições estiverem criadas de forma objectiva para que as leis do PLAC sejam aplicadas, tal processo seja levado a cabo logo que estas entrem em vigor e devam por isso começar a produzir efeitos de forma imediata.

Socorrendo-nos do paralelismo referente a não aplicabilidade de alguns dispositivos da LMP (mesmo tendo sido aprovada a sua revisão e a mesma entrado em vigor), sem que a correspondente revisão do CP se mostre efectivada, em homenagem ao princípio da tipicidade como um dos baluartes do Direito Criminal em vigor em Moçambique, importa dizer que mesmo com tal incongruência, para o caso em apreço referente a LPP e de LPVDT deve ser seguida a mesma prática que está a acontecer com aquele instrumento legal, isto é, dever-se-ão aplicar estas leis uma vez entradas em vigor em todos os dispositivos cujas condições se

mostrem criadas e de cuja aplicação possam ser retiradas consequências jurídicas, atendendo ao atraso que existe para a implementação do PLAC e pelo facto das leis que o compõem não terem sido aprovadas conforme recomendado.

Pelo que, cabe em primeira instância as instituições a que a lei conferiu competências determinadas exigir que onde existam condições concretas e objectivas se comecem a fazer sentir e de imediato os efeitos da aplicação das disposições do PLAC através de acções concretas.

Estas acções (e talvez outras) são passíveis de imediata aplicação pelas entidades públicas competentes e de monitorização por parte da sociedade civil e outros actores sociais (na complexidade da definição do conceito de sociedade civil), visando tirar ilações sobre a existência ou não de um compromisso sério, firme e responsável do Governo na causa do combate aos actos de corrupção e outras formas conexas ou equiparadas.

O Governo deve por isso rever a sua proposta para o indicador 27 do QAD, no sentido de que onde for possível aplicar as disposições do PLAC, tal acção acontecer de imediato assim que as leis que o compõem forem sendo aprovadas e entrarem em vigor.

-----

*Se quiser receber informação produzida e/ou circulada pelo CIP, escreva para o endereço que se segue. Se não quiser, por favor comunique pela mesma via.*

-----

**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](mailto:cip@cip.org.mz)**  
**Web: [www.cip.org.mz](http://www.cip.org.mz)**  
**Maputo-MOÇAMBIQUE**