



Interesses particulares poderão condicionar a qualidade e eficácia do Código de Ética do Servidor Público

A Assembleia da República (AR) aprovou na generalidade a Lei que aprova o Código de Ética do Servidor Público (CESP), uma das propostas de lei constantes do conhecido “Pacote Legislativo Anti-Corrupção”. A aprovação foi precedida da apresentação de pareceres das comissões da AR visando a alteração ou alegado melhoramento de alguns dispositivos da proposta. Desde logo, porque a mesma ao vir a ser aprovada na especialidade, nos precisos termos em que foi submetida pelo Governo, deverá retirar benefícios a alguns parlamentares, no que tange ao facto de conter incompatibilidades e situações de potencial conflito de interesses. Sobre as questões relacionadas com a declaração de bens, o entendimento sobre a sua necessidade tende a ser pacífico, salvo nas situações ligadas a publicidade das mesmas que se mostra ainda não plena, atendendo que são colocadas várias condicionantes para se ter o acesso.

Sobre a proposta de lei em referência foram esgrimidos essencialmente três argumentos visando a sua modificação: i) que ao invés de fixar incompatibilidades, o futuro CESP deverá debruçar-se sobre o conflito de interesses; ii) A irretroactividade do CESP para alegadas situações jurídicas já constituídas; iii) Que os deputados, devido ao facto de se propor que não exerçam cargos em empresas públicas ou com participação do Estado

cumulativamente com o mandato de deputado, deverão ser adequadamente remunerados por passarem a exercer as suas funções em regime de exclusividade.

São argumentos “de per si” falaciosos numa tentativa desesperada de manter o actual “status quo” de alguns deputados e visam condicionar a eficácia do documento final a sair da AR e a enfraquecer o combate a corrupção e actos de improbidade administrativa, com a manutenção de práticas desnecessárias ao correcto funcionamento das instituições públicas, baseadas no princípio de ética do comportamento e do bem servir.

Outro facto, não relacionado directamente com a proposta, tem a ver com a questão ligada a necessidade de se criar uma Comissão Central de Ética, que na análise dos deputados poderá implicar questões de orçamentação, pois, no seu entender, o pessoal que vai desempenhar funções não o fará a título gratuito, como prevê a proposta, atendendo que será permanente e terá a necessidade de possuir instalações para o funcionamento da Comissão.

Os argumentos esgrimidos são rebatíveis, isto é, uns tecnicamente e outros baseados na experiência de casos precedentes e que são elucidativos.

i) Razões de gestão dos fundos e bens públicos por detrás da proibição do exercício de cargos públicos em acumulação

O uso irracional de bens públicos tem sido uma prática reiterada nos órgãos e instituições públicas. O acúmulo de cargos públicos e por isso de benesses e salários acontece de forma recorrente em benefício de determinados entes. Como tal, é preciso buscar a “ratio-razão” da proibição do exercício de cargos públicos em acumulação que tem também em vista o racionalizar dos recursos do Estado, obstando que o mesmo servidor público se beneficie de vários salários e mordomias advindas do Estado. É por isso que a proposta de lei que aprova o CESP é clara: Proíbe que o servidor público acumule salários, e não se refere aqui a nenhuma situação de conflito de interesses, alegadamente suscitada pelos deputados, como a que deve prevalecer.

O que se pretende regular em última instância com esta proibição (e não potencial situação de conflito de interesses) é a camuflada delapidação dos fundos públicos recorrendo-se à justificativa do desempenho de vários empregos públicos, o que constitui um fardo pesado para as contas públicas, tanto em termos de salários e mordomias auferidos durante a idade activa por determinado servidor público, como em futuras pensões que deverão ser pagas por várias instituições públicas aos mesmos entes.

Especificamente, embora não exaustivamente, o Estatuto do Deputado prevê o conflito de interesses na actividade parlamentar sem fixar as respectivas consequências. Pensamos nós que este deve ser mais arrojado e taxativamente pronunciar-se, não só sobre as declarações de interesse “AD-HOC” (que devem acontecer antes de determinado acto parlamentar), mas também sobre o registo e depósito de interesses na altura da tomada de posse do Deputado, para que a AR faça também a gestão “ex-offício” dos interesses do deputado durante o exercício do seu mandato, de modo a que este não participe sob notificação do órgão competente da AR em qualquer procedimento legislativo, em comissão ou plenário.

Portanto, nada obstaculiza para que a proposta do CESP trate desta questão de forma generalista, como aliás se pretende, e os códigos de conduta ou estatutos específicos das várias instituições ou órgãos, atendendo as suas especificidades também o façam através de comissões internas, como deverá ser para a AR, na qual também advogamos a criação de uma Comissão de Ética Parlamentar, para fazer a gestão entre outras de situações de conflito de interesses. O Estatuto do Deputado só reserva um artigo sobre esta matéria e o mesmo não vai ao âmago da questão, pois não fixa as consequências da declaração de interesses pelos deputados, o que faz com que casos de deputados em claro conflito de interesses não mereçam o devido tratamento. Trata-se de uma mera declaração.

Cabe por isso aos deputados reverem o seu próprio estatuto e fixarem medidas concretas para a matéria em alusão, pois sobre as questões de incompatibilidades dos deputados no acúmulo de cargos em empresas públicas ou outras em que o Estado tem participação, o Governo como proponente desta proposta de lei foi bem, pois a sua razão não é fundamentalmente de fazer o controlo sobre situações de conflito de interesses, mas velar pela boa gestão dos bens do erário público, recorrendo a critérios de economicidade, entre outros. Sobre conflito de interesses e o seu modo de gestão, a proposta trata em capítulo próprio. Há que aferir o alcance deste dispositivo, através da busca do pensamento do legislador quando previu tal dispositivo.

ii) Alegada inaplicabilidade do Código de Ética do Servidor Público para os deputados da presente legislatura

Outro facto que foi esgrimido pelos deputados relaciona-se com a alegada irretroactividade que o CESP deverá ter com relação aos deputados da presente legislatura. Ora, o princípio geral em Direito é o de que a lei é aplicada a partir do momento da sua entrada em vigor e abstractamente com relação a todos os visados ou aqueles que venham a reunir as condições para que sobre os mesmos seja aplicada a referida lei. O princípio da retroactividade é por isso excepção.

Só em casos excepcionais é que a lei retroage, como na situação referida constitucionalmente em que no n.º 2 do Artigo 60 se permite a retroactividade quando a lei nova (não existente na altura da prática dos factos pelo agente) venha beneficiar o arguido. Noutros casos, o princípio que opera é o da lei nova regular os factos que ocorram a partir da altura da sua entrada em vigor e para o futuro. Daí que o regime de excepção que se pretende para os deputados ter o condão de poder vir a constituir uma violação grosseira aos princípios da aplicação da lei e mesmo a contrariar a Constituição (artigo 35 da CRM), no que se refere ao princípio da igualdade de tratamento dos cidadãos, tornando alguns entes iguais entre si e outros diferentes, como já predito por um autor.

Daí que defendemos que o CESP na circunstância de vir a ser aprovado deve operar de imediato para todos os cidadãos e em igualdade. Quer isto significar que os deputados deverão optar ou pela perda dos seus mandatos (sendo por isso substituídos a título definitivo), ou pela sua continuidade no exercício de funções em empresas públicas ou em que o Estado tenha participação, nas formas previstas na proposta.

Defender que o que se deve ter em conta é o regime de interesses e não de incompatibilidades é pretender manter o “status quo”. É a vontade expressa de continuar a perpetuar a violação dos princípios de ética no exercício de cargos públicos. Se propositadamente não se está a cumprir com o previsto no Estatuto do Deputado (embora com as vicissitudes que apresenta e a consequência implícita, mas a lógica nele subjacente é que uma vez declarado e comprovado o interesse particular, o deputado não deve participar em qualquer procedimento legislativo referente a matéria em causa), na matéria de declaração de interesses, não é crível que por um assomo de bondade e querer os deputados venham a seguir com a regra de declaração de interesses que poderá constar do CESP. Pelo que sendo o regime de incompatibilidades mais severo e acutilante (não necessitando de qualquer interpretação jurídica mais rebuscada), dever-se-á optar pelo mesmo para que “in limine” se afastem quaisquer possibilidades de prevaricação da lei pelos deputados.

iii) Incremento da remuneração dos deputados como condição para o exercício do mandato em regime de exclusividade

Quanto a questão remuneratória levantada pelos deputados para condicionar a sua manutenção no exercício do mandato parlamentar em detrimento do acúmulo de empregos públicos ou em empresas com participação do Estado em diversas formas, esta não deve pôr em causa a eficácia do futuro CESP. A solução que propomos não deve repugnar.

O exercício da função de deputado implica voluntariedade. Isto é, o deputado não é obrigado a sê-lo. Como tal e em qualquer actividade deve previamente certificar-se de

todas questões inerentes a função, incluindo a questão remuneratória e demais regalias para sopesar se vale a pena embarcar em tal mandato.

Não é de acreditar que certos deputados auferindo valores monetários muito elevados e com benesses substanciais em cargos nas empresas públicas ou participadas pelo Estado se tornem membros do parlamento por questões meramente remuneratórias. Na essência, a actividade de parlamentar realiza-se imbuída do espírito de missão: servir o povo como seu representante (é impossível ter toda a população na AR a se fazer representar “de per si”). Contudo, não se deve dizer e nem deixar de parte a questão da remuneração e condições condignas para o exercício do mandato e visando prestigiar a função. Mas é importante raciocinar e agir com equilíbrio.

O que sucede é que muitos deputados, ao exercerem a actividade parlamentar em acúmulo de funções com as de membros dos conselhos de administração em empresas públicas, o que buscam na AR não é melhorar a sua remuneração, mas sim o prestígio pessoal, isto é, aqui também se pode falar em um interesse particular e não primário de representar e consequentemente servir o povo. Como tal, os parlamentares, o que pretendem é manter as suas remunerações altas em tais empresas concomitantemente ao prestígio de serem deputados, pois o que auferem na AR não se aproxima aos valores que percebem nessas empresas.

O argumento de que são necessários na AR pela experiência e conhecimentos acumulados enquanto gestores de empresas públicas ou em que o Estado tenha participação e como tal devem ser “principalmente” remunerados, não pode ser tomado em conta. Assim é porque tendo tal experiência podem auxiliar os parlamentares (estando fora da AR) em matérias específicas, emitindo pareceres quando solicitados como quadros dos respectivos partidos políticos, estando em tais empresas, o que não repugna e nem constitui violação de princípios éticos. Os pareceres não têm cariz vinculativo, mas ajudam na tomada de decisão. Mas mais do que isso, é preciso que tal conhecimento de que possuem seja replicado para outros cidadãos, sob pena de se perder, pelo que tal não implica que estes estejam necessariamente a cumprir mandatos parlamentares para o fazerem.

De mais a mais, a maior parte destes gestores em empresas públicas ocupa cargos de administrador Não-Executivo, o que indicia desde logo que não participam na gestão directa e corrente em tais empresas e que o propósito último é garantir a remuneração e tempo extra para explorarem e cimentar o seu prestígio em órgãos de soberania, como o é a AR. Que se saiba, em nenhuma parte do mundo as remunerações pagas pelo Estado ou que o seu pagamento dependa deste são competitivas com relação ao que se paga no sector empresarial, quer seja público ou privado. É que o Estado cumpre uma função social e não tem o “intuito pecune – intenção de obter lucro” – como tem essas empresas, mas garante

prestígio aos seus servidores através daquele que ostenta, repartindo-o pelos seus órgãos de soberania e respectivos titulares.

iv) A condicionante do impacto orçamental para o funcionamento da Comissão Central de Ética

No que se relaciona ao facto da futura Comissão Central de Ética dever onerar o Estado por haver necessidade de contratar pessoal permanente e possuir instalações próprias para funcionar, é importante lembrar que com a aprovação da Lei de Protecção de Vítimas, Denunciantes, Testemunhas e Outros Sujeitos Processuais se prevê a criação do Gabinete Central de Apoio à Víctima. No entanto, a AR não apresentou na altura qualquer argumento implicando questões relacionadas com o impacto orçamental da lei em referência. Este gabinete implicará igualmente pessoal e instalações próprias.

A solução que os deputados avançam é a de o depósito das declarações de bens ser efectuado na Procuradoria-Geral da República (PGR) por estar representada em todo território ou quase todo território nacional. Seria uma posição de equilíbrio e economicamente viável que tal gabinete funcionasse transitoriamente ou até a título definitivo nas instalações da PGR, atendendo que o depósito das declarações e sua fiscalização estaria acometido a este órgão, isto ao nível central para a Comissão Central de Ética. E mais pelo facto desta comissão dever articular no exercício das suas funções com a PGR. Sabemos que a PGR possui em Maputo instalações suficientes e modernas e que pode instalar tal comissão para que iniciasse actividades e com o tempo fosse ganhando a sua autonomia em termos de instalações e pessoal.

Para as capitais provinciais e distritos, dever-se-iam acomodar as comissões respectivas nas procuradorias provinciais e distritais que vão sendo construídas e nas existentes ou nos palácios de justiça. O seu pessoal deveria ser treinado dentre funcionários da procuradoria, numa primeira fase, e paulatinamente e havendo necessidade contratar-se-iam mais funcionários de modo a não sobrecarregar os fundos públicos de forma imediata, mas que de forma continuada os gabinetes fossem apetrechados com o criar de condições. Foi assim com a antiga Unidade Anti-Corrupção e agora Gabinete Central de Combate à Corrupção, que funcionou nas instalações da PGR ou por esta arrendadas e que paulatinamente foi ganhando o seu espaço para funcionar e o seu pessoal.

No que tange a gratuidade do exercício de funções por esta comissão, tal se equipararia ao Conselho de Estado, onde seus membros não são remunerados, gozando apenas de algumas facilidades para o exercício do cargo. Seriam pessoas com um prestígio inabalável em termos de ética na condução da sua vida pública e privada e que não estivessem na fase de satisfazer necessidades básicas como ter casa própria, viatura ou atender a problemas “ventrais”. Mas que lhes fossem oferecidas condições de trabalho. Outro exemplo pode ser

o da recém-criada Comissão Nacional dos Direitos Humanos, onde aos seus membros só estão garantidas condições para realização das suas actividades.

Concluindo

A qualidade e eficácia do CESP vão depender de uma vontade genuína dos parlamentares em combater actos de corrupção no geral e de improbidade administrativa, em particular. Um dos males que tem assolado muitos países ditos democráticos é o de colocar a lei ao serviço de determinados interesses visando legitimá-los aos olhos da sociedade. Não é de excluir que argumentos nesse sentido já estejam a ser levantados, escudando-se sobre os mais belos discursos de retórica falaciosa.

Os parlamentares devem se concentrar em bem servir e não em interesses escusos que pretendem defender a partir do parlamento. Se for para manter o actual estado da legislação sobre a matéria, escusado se mostra aprovar uma lei que apenas será de conveniência e cosmética para se dizer que o país conta no seu leque com uma lei que tem um nome pomposo, mas que não se mostra eficaz em combater o que proclama.

Argumentar que a lei vai sair com lacunas e não se aproximar da perfeição por pressões externas, conduz-nos ao seguinte questionamento: Qual é o parlamento ao nível mundial que não recebe pressões advindas dos vários segmentos e interesses da sociedade? Será que queremos ser pioneiros sobre a forma como o Parlamento deve realizar a sua actividade, queremos ser “suis generis”? Diversas leis, boas e eficazes são aprovadas nos parlamentos de vários países tendo como base pressões (no bom sentido) da sociedade civil organizada que até as propõem informalmente para consideração pelos órgãos ou poderes com iniciativa de lei e serem por estes melhoradas e levadas a debate nos respectivos parlamentos devido a sua utilidade e necessidade.

Os argumentos que foram esgrimidos para que algumas disposições não venham a ser aprovadas nos termos da sua submissão, devem merecer atenção redobrada da sociedade. Esta deverá aquilatar da qualidade e eficácia do documento a ser aprovado (no momento em que parte para o debate na especialidade), atendendo que o engendramento de esquemas já se mostra iniciado no órgão mais insuspeito de o fazer, a AR. A mesma sociedade deverá aferir no final e com o CESP aprovado se os parlamentares como mandatários dos interesses colectivos da sociedade agiram em defesa dos mesmos e por isso do povo que os elegeu para o representar ou visam com o mandato atender a interesses particulares, de correligionários de bancada parlamentar, de partidos políticos em detrimento do interesse público que as leis visam satisfazer.

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

CENTER FOR PUBLIC INTEGRITY

Boa Governação-Transparência-Integridade

Good Governance-Transparency-Integrity

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

Tel: (+258) 21 49 23 35

Fax:(+258) 21 49 23 40

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