



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Boa Governação-Transparência-Integridade

Observatório de Direito 1/2012

Como acelerar a reforma anti-corrupção

Se Moçambique quiser estar alinhado com a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e as convenções regionais, a Assembleia da República pode aprovar uma Lei de Crimes de Corrupção e Conexos sem ter que alterar o Código Penal. Essa Lei já foi produzida, está na UTREL e basta o Governo submetê-la a AR.

O CIP partilha aqui o historial do processo do “Pacote Anti-Corrupção” e mostra que é possível termos em Moçambique legislação anti-corrupção decente sem que os deputados passem por penosos momentos de estudo da “complexidade” das propostas de alteração do Código.

A ratificação por Moçambique de Convenções internacionais e regionais contra a corrupção e a experiência da aplicação da Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho e do seu Regulamento mostrou que era necessário proceder à revisão desta Lei e do Decreto que a regulamentou, o Decreto n.º 22/2005, de 22 de Junho.

Por isso, a sociedade civil, através do CIP, chamou a si esta responsabilidade e iniciou um estudo com vista à revisão da Lei n.º 6/2004 e seu Regulamento para posteriormente a apresentar às autoridades competentes.

No âmbito desta revisão e por força das alterações que se julgava serem necessárias, verificou-se que era imprescindível, também, proceder a alterações de outras leis, das quais a mais importante era a Lei Orgânica da Procuradoria - Geral da República e o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público.

Constatações que contribuíram para o processo de revisão da Legislação anti-corrupção

Efectivamente:

- Apesar de ser uma lei relativamente recente, a Lei n.º 6/2004 não prevê a punição de alguns crimes considerados como sendo de corrupção nas convenções internacionais que Moçambique ratificou e que não são previstos nem punidos pela demais legislação em vigor, tal como, por exemplo, o enriquecimento ilícito;

- A Lei n.º 6/2004 e o seu Regulamento não conferem poderes suficientes ao Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC) para um eficaz combate à corrupção;

- A Lei n.º 6/2004 e o seu Regulamento contém, em si, disposições tanto de matéria substantiva – os crimes – como de matéria adjectiva – o processo – como ainda de matéria administrativa o que dificulta, por vezes, a sua compreensão, a sua aplicação e a sua alteração;

- A Lei n.º 6/2004 e o seu Regulamento tratam de matérias que, apesar de muito relevantes para o combate à corrupção, não estão directamente relacionadas com os crimes de corrupção e o respectivo combate;

- Nem o Código Penal nem a Lei n.º 6/2004 e o seu Regulamento tratam dos crimes de corrupção no sector privado, ou seja, entre, por exemplo, um trabalhador duma empresa privada e terceiros particulares.

A preocupação, por isso, nessa fase não era proceder à revisão do Código Penal nem do Código de Processo Penal. Aquele só seria alterado por força das alterações que se iriam propor na revisão da Lei n.º 6/2004, o que implicava de imediato, a revogação das disposições do Código Penal que tratam da matéria da corrupção e alteração do conceito de empregado público.

Também se propunha a revogação da Lei n.º 1/79, de 11 de Janeiro (Regulamenta as penas de prisão e de multa a aplicar aos funcionários do Estado, das Organizações Democráticas de Massas, das empresas estatais e intervencionadas pelo Estado e das Cooperativas, que desviarem bens ou fundos do Estado), por a mesma deixar de fazer sentido com as alterações propostas ao crime de peculato e de abuso de confiança que passavam a fazer parte da nova Lei dos Crimes de Corrupção e Conexos.

Também não era preocupação imediata a revisão da matéria respeitante à declaração de bens dos titulares de cargos públicos nem do conflito de interesses, como tal.

Revisão e estudos efectuados ao quadro - legal anti-corrupção em vigor

Assim, da revisão e estudos feitos, resultou:

- Uma proposta de lei que pretende alterar a Lei n.º 6/2004 prevendo-se nesta, para além dos crimes de corrupção no sector público, a corrupção no sector privado, o tráfico de influências, o crime de enriquecimento ilícito, o peculato e o abuso de confiança (desvio de fundos) numa nova formulação, adequada à nova realidade da vida económica e social, a punição do conflito de interesses e expurgando-se da nova lei dos crimes de corrupção e conexos todas as matérias que, apesar de relacionadas com a corrupção não constituíam crimes de corrupção e estão melhor enquadradas noutras leis;

- Uma proposta de alteração da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral da República e o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público que permitisse a mobilidade dos Procuradores da República em tanto que agentes do Ministério Público de forma que pudessem representar o Ministério Público nos casos ou que acompanhassem na fase de investigação e instrução ou para os quais estivessem especialmente capacitados ou tivessem já bastante experiência e enquadrava na estrutura orgânica do Ministério Público e da Procuradoria-Geral da República, o Gabinete Central de Combate à Corrupção que passava a estar dotado de competências para realizar não só a investigação e instrução dos processos-crime de corrupção, como também, para acusar e representar o Ministério Público em julgamento;

- Uma proposta de lei que adicionava alguns artigos ao Código de Processo Penal de forma a permitir-se como meios legais de prova as escutas e gravações electrónicas e como meio de investigação a acção encoberta;

- Propostas de lei que alteravam pontualmente a Lei n.º 14/2009, de 17 de Março que aprovou o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado; o Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro que aprovou as Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública, no sentido de, por um lado, garantir que não se criava nenhum vazio legal por força da retirada de certas disposições da nova lei dos crimes de corrupção e, por outro, que ficava expressamente proibida a prática de actos que pudessem consubstanciar o conflito de interesses.

Intervenção da UTREL no processo de revisão e os contributos advenientes

Antes de finalizada a revisão por parte da sociedade civil, a UTREL – Unidade Técnica da Reforma Legal - ciente da importância e relevância do assunto chamou a si a responsabilidade pela condução do processo de revisão da Lei n.º 6/2004 e sua apresentação ao Governo.

No decorrer da revisão, e já sob a égide da UTREL, esta considerou que era necessário, no âmbito da luta contra a corrupção, elaborar um Código de Ética do Servidor Público que integrasse toda a matéria hoje dispersa por vários diplomas legais, em especial, no que concerne ao conflito de interesses e à declaração de bens, esta, também necessitada de profunda revisão de forma que as declarações de bens não se limitassem a ser uma mera formalidade, mas um eficaz meio de prevenção e combate à corrupção por parte dos dirigentes da administração pública.

Simultaneamente, a UTREL considerou que seria de aproveitar esta oportunidade para:

- Se proceder à revisão do Código Penal, tendo como base uma proposta já elaborada há vários anos, bem como a matéria respeitante a meios alternativos à pena de prisão. Na essência o objectivo era, também, incorporar a nova proposta de lei dos crimes de corrupção e conexos no próprio Código Penal, evitando, assim, a dispersão de leis;
- Se incorporar dentro do que se passou a denominar de “Pacote Anti-Corrupção”, o Projecto de Lei de Protecção de Vítimas, Denunciante, Testemunhas e Outros Sujeitos Processuais, diploma legal de suma importância na luta contra a corrupção;

- Introduzir mais alterações e aditamentos ao Código de Processo Penal, para além das inicialmente previstas, referentes aos meios legais de prova.

O chamado “Pacote Anti-Corrupção” passou, assim e por isso, a abranger um maior leque de matérias com relação as inicialmente previstas.

A Submissão do “Pacote Anti-Corrupção” ao Parlamento

- Inconsequente revogação e alteração de alguns diplomas e dispositivos legais

Submetido à aprovação do Governo, o “Pacote Anti-Corrupção” mereceu deste o respectivo aval, tendo sido remetido à Assembleia da República para sua apreciação na sessão de Outubro de 2011.

A Assembleia da República decidiu que não estava em condições de apreciar as propostas a si, basicamente e na altura por alegadas questões de tempo e agenda, tendo unicamente aprovado a revisão da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral da República e o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público – o que já é um passo importante na luta contra a corrupção.

Para a sessão de Março do corrente ano, do “Pacote Anti-Corrupção”, foi agendada unicamente a apreciação do Código de Ética do Servidor Público e da Proposta de Lei de Protecção de Vítimas, Denunciantes, Testemunhas e Outros Sujeitos Processuais.

Mais uma vez, é adiada a apreciação da revisão do Código Penal que contém, agora, toda a matéria referente aos crimes de corrupção e conexos, tal como o enriquecimento ilícito.

Como consequência do processo de revisão em curso, foram revogados alguns diplomas legais. No entanto, não foram acauteladas algumas situações de melindre que daí pudessem advir para o equilíbrio exigido no quadro - legal anti-corrupção em vigor.

Assim e por um lado, a Assembleia da República ao revogar o Decreto n.º 22/2005, de 22 de Junho – o Regulamento da Lei n.º 6/2004, - sem aprovar o Código de Ética do Servidor Público, revogou disposições sobre o processamento da declaração de bens para certos entes que ocupam determinados cargos que não estão previstos noutros diplomas legais.

Por outro lado, ao aprovar a alteração à Lei n.º 22/2007, de 1 de Agosto sem revogar os artigos 15 a 20 da Lei n.º 6/2004, colocou em vigor matéria que já está

regulamentada, nalguns casos com tratamento diferente, naqueles dispositivos legais.

Por exemplo, a Lei n.º 6/2004, no seu artigo 19, n.º 4 prevê a contratação de pessoas, para além dos magistrados do Ministério Público, para integrar o Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC) e o artigo 20 prevê que os mesmos são investidos dos poderes de autoridade judiciária. A possibilidade de contratação de especialistas é prevista, também, agora, no artigo 9-A da Lei n.º 22/2007, com atenção as alterações introduzidas pela Lei n. 14/2012, de 8 de Fevereiro, mas, por um lado, exige que os mesmos tenham a nacionalidade moçambicana e, por outro, não é obrigatório que os mesmos sejam investidos de poderes de autoridade judiciária.

Quid juris quando estes especialistas forem contratados para o Gabinete Central de Combate à Corrupção? Podem ser estrangeiros e serão sempre investidos de poderes de autoridade judiciária como prevê a Lei n.º 6/2004, ou terão que ser nacionais e poderão ou não ser investidos de poderes de autoridade judiciária como prevê a Lei n.º 22/2007, com as alterações já referidas, agora aprovada pela Assembleia da República?

Recomendações do CIP

É, por isso, urgente que a Assembleia da República se pronuncie sobre a revisão da Lei n.º 6/2004.

Se a apreciação na nova proposta de Código Penal, pela dimensão que tem, não é possível a curto prazo ou seja, nesta sessão, o que há a fazer é recuperar a proposta de nova Lei dos Crimes de Corrupção e Conexos como lei autónoma e separada do Código Penal e apreciá-la e aprová-la independentemente do Código Penal como inicialmente foi previsto, revogando-se a Lei n.º 6/2004.

Quando for apreciada a proposta de Código Penal e se a mesma vier a ser aprovada, então revogar-se-á a Lei que entretanto tiver sido aprovada sobre os crimes de corrupção.

Mais ainda, por não haver a certeza que a proposta apresentada de revisão do Código Penal será aprovada. E se não for? Continuamos sem ter uma nova Lei dos Crimes de Corrupção e Conexos?

Um interesse genuíno da Assembleia da República na luta contra a corrupção obriga a que não se continue a adiar a discussão e apreciação da matéria dos crimes de corrupção e conexos com a justificação de que a mesma está integrada na nova proposta de Código Penal.

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