



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Previsão Legal do “Subsídio de Reintegração”: Deputados Legislaram em Proveito e Causa Próprios

Prolegómenos

A Lei n.º 31/2014, de 30 de Dezembro (que revê o regime jurídico relativo ao Estatuto, segurança e previdência do deputado) é um instrumento jurídico que veio estabelecer o “subsídio de reintegração” para os deputados da Assembleia da República (AR). É de referir que, para auferirem o referido subsídio, a lei isenta os deputados de qualquer contribuição, conforme prescreve o n.º 2 do artigo 45 da Lei n.º 31/2014.

Outrossim, há que referir que a aprovação da Lei n.º 31/2014 não teve em atenção a necessidade de manter a coerência e unidade do quadro jurídico – legal moçambicano, concretamente, não foi observado o regime de proibições previsto na Lei n.º 16/2012, de 14 de Agosto (Lei de Probidade Pública - LPP). Embora se trate de diplomas legais de igual valor jurídico, não deve ser alheio o facto de, cronologicamente, a LPP ter sido a primeira a ser aprovada, sendo que proibia determinadas condutas aos titulares ou membros de órgão público, como o são os deputados (alínea d) do artigo 4 da LPP).

A AR, sendo o mais alto órgão legislativo do país (artigo 168 da CRM – 2018) quando legisla sobre matéria nova deve, como princípio, ter em atenção os diplomas legais anteriormente aprovados e analisar se o

diploma ou diplomas legais que pretende aprovar não entram em contradição com aqueles, tendo em atenção a necessidade da preservação da unidade e coerência do quadro jurídico-legal. É que o artigo 32 da LPP, concretamente na alínea a) do n.º 1, não foi respeitado ou tido em atenção quando a AR decidiu aprovar uma lei que beneficia os deputados. A este propósito, o artigo supracitado estabelece:

1. “Sem prejuízo das proibições gerais, é proibido ao titular ou membro de órgão público:
 - a) (...) outorgar-se, directa ou indirectamente, algum benefício”.

Retira-se daí que, os deputados legislaram em seu benefício, sendo que, com o seu acto, atribuíram-se o “Subsídio de Reintegração”. É que, foi a própria AR que concebeu, deliberou e aprovou o Estatuto do Deputado de onde constam para além do referido subsídio outros direitos e regalias. É de referir que, para auferirem o referido subsídio, a lei isenta os deputados de qualquer forma de contribuição, conforme se retira do n.º 2 do artigo 45 da Lei n.º 31/2014. Quer isto significar que há necessidade de se justificar de onde é que vem ou virá o valor para que os deputados auferam o subsídio em causa. Será dos impostos pagos pelos cidadãos?

Se sim, qual é justificação plausível para se proceder desta forma? Não será o exercício da função/mandato de deputado de natureza voluntária? Se os cidadãos se candidatam de forma livre, por que é que ónus de suportar o pagamento do referido subsídio deve recair sobre os mesmos? Em suma: Qual é a “ratio” deste subsídio?

Há, ainda, que questionar a referência à “integração dos deputados”. Ou seja, onde é que os mesmos devem ser reintegrados? Será na sociedade onde sempre estiveram e actuaram quando exerciam o mandato/função de deputados? Que direitos lhes foram coarctados?

Pelo que se pode depreender, uma das circunstâncias que pode justificar a atribuição de um subsídio de reintegração é pelo motivo de um determinado cidadão ser chamado ao cumprimento do serviço militar ou de ter sido privado de liberdade. No primeiro caso, justifica-se que, cumprido o prazo nas fileiras das forças armadas, o mesmo deva ser integrado na sociedade, devendo beneficiar de todos os meios que o Estado disponha para o efeito. Aliás, se, por exemplo, o deputado for chamado a cumprir o serviço militar, o Estatuto do Deputado estabelece, na alínea p) do n.º 1 do artigo 18, que o mesmo pode solicitar o adiamento, o que é de admitir, na medida em que deve cumprir o mandato para o qual foi eleito. Mas, também, pode suspender o seu mandato e ingressar nas fileiras das forças armadas e, nesse caso, findo o prazo previsto para o efeito, beneficiar do subsídio de reintegração e, quiçá, voltar a solicitar o cumprimento do mandato de deputado. A lei não o impede de assim proceder, se a legislatura para o qual foi eleito, ainda estiver a decorrer. Pelo que, por outra via, não se pode permitir que seja determinado um subsídio de reintegração para os deputados. No segundo caso (se o cidadão tiver sido privado de liberdade), é óbvio que o Estado o deve reintegrar na sociedade, pois este foi retirado do convívio social, sendo que o processo de reintegração

inicia mesmo ou devia iniciar, estando este em regime de reclusão. Ora, não é o que acontece, certamente, com o cumprimento do mandato de deputado. Nada justifica que o deputado aufera o subsídio em causa.

A Lei n.º 31/2014 Foi Promulgada pelo Presidente da República Após este Colocar Dúvidas e Enviar para a AR para o seu Reexame (Veto Político)

É de referir que a Lei n.º 31/2014 foi promulgada pelo Presidente da República (PR) após este a ter enviado para reexame pelo órgão que a produziu, no caso, a AR. Significa que, a mesma suscitou dúvidas ao Chefe de Estado para a promulgar nos precisos termos em que lhe foi enviada ao nível do controle político que exerce sobre os actos legislativos da AR. Significa também que o PR vetou a lei (veto político), tendo acabado por a promulgar, atendendo que a CRM não lhe deixa outra alternativa (vide n.º 3 e 4 do artigo 163 da CRM – 2004, já revista). Ou seja, o n.º 3 do artigo 163 em causa determinava, na altura da aprovação da lei em referência, que “O Presidente da República pode vetar a lei por mensagem fundamentada, devolvê-la para reexame pela Assembleia da República”. De seguida, o n.º 4 do mesmo artigo da CRM de então estabelecia que “Se a lei reencaminhada for aprovada por maioria de dois terços, o Presidente da República deve promulgá-la e mandar publicar”.

De outro modo há que frisar que, só foi possível a promulgação da lei que aprova o Estatuto do Deputado em razão de uma obrigatoriedade de natureza constitucional, ou seja, uma obrigatoriedade da lei suprema do país, a que o PR teve que se conformar/sujeitar, mesmo que a referida lei ordinária lhe suscitasse dúvidas. Há que referir que a CRM se constitui como a “trave mestra” do ordenamento jurídico e a mais estabelece que, o Chefe de Estado é o garante do seu

cumprimento. Se o Chefe de Estado tivesse agido de forma diferente seria, no mínimo, violar um dos seus principais deveres enquanto mais alto magistrado da nação, com as consequências jurídicas daí advenientes e para a reputação do órgão que ocupava. Note-se ainda que o n.º 4 do artigo 163 referido usa o termo “deve” e não “pode”. Ou seja, trata-se de uma norma injuntiva ou obrigatória, que não deixa margem para o seu destinatário (no caso o PR), agir de forma diferente. Pelo que, não podem ser assacadas responsabilidades ao Chefe de Estado de então, pela promulgação do Estatuto do Deputado, se não, aos próprios deputados, alguns dos quais renovaram os respectivos mandatos e que, por conseguinte, vão se beneficiar do referido subsídio. Fica claro que, os deputados que aprovaram o seu próprio estatuto e do mesmo se vão beneficiar, legislaram em benefício e causa próprios, o que a LPP não permite.

Conflito de Interesses na Fixação do Subsídio de Reintegração - Comissão Permanente da AR em Período de Transição é que Fixa o Subsídio

Outra questão de melindre surge do n.º 3 do artigo 30 da Lei n.º 31/2004 que refere que “As remunerações são fixadas e actualizadas por uma comissão que fixa as remunerações e outras regalias dos membros dos órgãos de soberania”. Sobre este aspecto, importa referir que a referida comissão que deve tratar de matérias atinentes à remuneração dos deputados e de outros membros dos órgãos de soberania, se existe, não é do conhecimento público nem se sabe onde a mesma se acha integrada, se ao nível do poder político, legislativo ou judicial ou se é um órgão independente, sendo que neste último caso seria o desejável, com vista a evitar situações de possível conflito de interesses entre o exercício de funções públicas e a atribuição de benefícios ou

fixação de remunerações (a este propósito deve-se conferir a LPP- artigo 33 e seguintes)

No que se refere à supracitada comissão, o artigo 72 da Lei n.º 31/2014 estabelece que “enquanto não for aprovada a lei que define o regime da comissão que fixa as remunerações e outras regalias dos membros de órgãos de soberania, a Comissão Permanente da Assembleia da República exerce as competências da referida comissão relativamente aos deputados”. Trata-se de uma incoerência ou falta de unidade do quadro jurídico – legal, atendendo que a parte inicial da alínea a) do n.º 1 do artigo 32 da LPP estabelece que é proibido ao titular ou membro de órgão público “exercer o mandato em benefício próprio (...)”. Neste caso, os deputados da Comissão Permanente da AR estão a exercer o mandato em benefício próprio (a serem estes que fixam o valor do referido subsídio, para si), com todas as consequências e interpretações jurídicas que se podem ser retiradas desta forma de actuação.

Pelo Exercício do Mandato o Deputado Mantém os seus Direitos Essenciais como Funcionário Público ou Agente do Estado - Por que se Beneficiar do Subsídio de Reintegração?

Como se pode depreender da Lei n.º 31/2014, o deputado, pelo exercício do mandato, fica dispensado da sua actividade laboral (ou seja, não perde o emprego), conforme se retira da alínea a) do artigo 20. Isto é, é-lhe garantida a manutenção do seu posto de trabalho, para o qual poderá, querendo, regressar quando o seu mandato terminar/findar (seja no sector público, seja no sector privado) sendo que, se for, especificamente no sector público, onde exercia funções, reassume imediatamente a qualidade de funcionário público ou de agente do Estado, sem necessidade de

quaisquer condicionalismos para o seu regresso, mantendo, ainda, o seu salário base (n.º 2 do artigo 25) e ficando garantidas a sua promoção e progressão na carreira no período em que suspendeu o exercício da sua actividade profissional (alínea e) do artigo 20). Questiona-se, então: o que é que perde o deputado pelo exercício do seu mandato, uma vez que a lei salvaguarda a sua estabilidade na actividade profissional que exercia antes de ser eleito? Qual é, por isso, a necessidade de reintegrá-lo? Porquê? É de salientar que, em Moçambique, o exercício da função/mandato de deputado não é feito de maneira/forma profissional.

Deste modo, ficam garantidas todas as condições para uma reintegração automática do deputado que cessou o seu mandato. De outra forma, a atribuição do subsídio de integração (aqui não se discute o valor que os deputados irão auferir, mas a razoabilidade da sua concessão) representa uma clara violação do princípio fundamental da economicidade, concretamente, no que se refere à gestão do Sistema de Administração Financeira do Estado – SISTAFE, concretamente na alínea c) do artigo 4 (parte inicial)¹. Este artigo, na alínea referida, estabelece que O SISTAFE se rege, dentre outros, pelo seguinte princípio:

(...)

c) Economicidade, na base do qual se deve alcançar uma utilização racional dos recursos postos à disposição ...”.

Pelo arrazoado acima esgrimido, recomenda-se a revisão parcial – derrogação² da Lei n.º 31/2014, no que se refere, em concreto, ao regime jurídico relativo à previdência do deputado (artigo 41 e seguintes), de modo a que esta seja consentânea com os deveres de equilíbrio, ponderação, moderação, cautela e precaução na utilização dos recursos públicos.

Concluindo

Há que alargar o debate sobre a matéria atinente as remunerações, direitos e regalias dos titulares ou membros de órgãos públicos, que de momento se acha, com maior acutilância, centrado na AR (atendendo que o orçamento do órgão é o único que é discutido/debatido publicamente, o que contribui para o respeito pelo princípio da transparência). A questão que fica é saber os motivos que conduzem a que os orçamentos dos demais órgãos de soberania sejam tratados de forma sigilosa. Não serão os cidadãos que com o pagamento dos impostos garantem que os titulares ou membros de órgãos públicos afixem as suas remunerações e outras mordomias? Por que é que estes mesmos cidadãos não podem conhecer os benefícios que determinadas figuras obtêm com o valor dos impostos que pagam? Em suma:

1. Para uma maior transparência é necessário que as remunerações auferidas pelos titulares ou membros de órgãos públicos sejam publicadas (incluindo direitos e demais regalias).
2. Para além de deverem ser publicadas (remunerações) é fundamental que os critérios para o seu cálculo sejam conhecidos (de modo a que se possa analisar a sua razoabilidade).
3. Na fixação das remunerações dos titulares ou membros dos órgãos públicos é necessário ter em atenção o nível de desenvolvimento económico do país;
4. A fixação das referidas remunerações deve ser feita, obrigatoriamente, por uma comissão independente, para evitar a ocorrência de situações de favorecimento e de possível conflito de interesses.
5. Não deve ser permitido que o órgão que vai beneficiar de determinados

¹ Cfr. Lei n.º 09/2002, de 12 Fevereiro – referente ao Sistema de Administração Financeira do Estrado - SISTAFE

² A derrogação de lei consiste na revogação de uma lei por outra, que lhe é posterior, com a particularidade de ser parcial. Isto é, trata-se de uma cessação parcial da sua vigência- <https://dre.pt/lexionario/-/dj/search?dicionarioJuridicoTag=revoga%C3%A7%C3%A3o+de+lei>

direitos e regalias legisle sobre a matéria em questão. É necessário que seja deferida a competência para uma entidade terceira, evitando desta forma questionamentos de falta de transparência.

OS REINTEGRADOS



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade



O pagamento do subsídio de reintegração não pressupõe quaisquer contribuições” - n.º 2 do Artigo 45 da Lei n.º 31/2014, de 30 de Dezembro - Há pois que questionar de onde será retirado o valor monetário que servirá para o pagamento do subsídio em causa aos Deputados, uma vez que a lei os isenta de contribuir para o efeito: Será dos impostos pagos pelo cidadão? Se for o caso, trata-se de um “assalto” legalizado aos contribuintes.

Imagens retiradas do google



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Rua Fernão Melo e Castro no 124, Bairro da Sommerschild,
Tel.: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917 Cel.: (+258) 82 3016391
Email: cip@cipmoz.org | www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique