



LEI DE PROIBIDADE PÚBLICA MOÇAMBICANA: RETROATIVIDADE E ALGUMAS VICISSITUDES JURÍDICO-LEGAIS¹

ARTIGO ORIGINAL

ALFREDO, Benjamim²

ALFREDO, Benjamim. **Lei de proibidade pública moçambicana: retroatividade e algumas vicissitudes jurídico-legais**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano. 07, Ed. 11, Vol. 02, pp. 129-153. Novembro de 2022. ISSN: 2448-0959, Link de acesso: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/proibidade-publica-mocambicana>, DOI: 10.32749/nucleodoconhecimento.com.br/lei/proibidade-publica-mocambicana

RESUMO

O presente artigo aborda, sucintamente, a problemática gerada em volta da entrada em vigor da Lei nº 16/2012, de 14 de agosto – Lei de Proibidade Pública (LPP) em Moçambique. A LPP veio regular, dentre várias matérias, as relacionadas com a acumulação de cargos e mandatos por parte de alguns servidores públicos, conflito de interesses, a proibição de recepção de benefícios materiais e outras benesses consideradas afrontas à ética e à moral pública. O princípio geral de que a lei só dispõe para o futuro e que, no entanto, não tem carácter absoluto, tendo em conta o princípio da retroatividade das leis em certos domínios, levantou contestações, principalmente por parte das pessoas abrangidas pela referida lei. Este artigo apresenta uma análise jurídica, embora sintética e de carácter predominantemente descritivo, e tem como objetivo fundamental trazer à reflexão alguns aspectos vividos aquando da entrada em vigor da LPP em Moçambique, mormente quanto à sua retroatividade, e porque o assunto ainda suscita interesse, considerando que se nota, amiúde, a falta de cumprimento da LPP. Eis a razão da produção do presente artigo, e sua apresentação, na base de uma análise técnica jurídica, pode ajudar a compreender a sua efetiva aplicação. Saber se a LPP é ou não retroativa, que efeitos a mesma produz na esfera dos abrangidos e a expectativa do legislador e da sociedade moçambicana no geral quanto à sua eficácia são alguns dos aspectos que são abordados e que alicerçam o presente trabalho. O método de pesquisa usado baseou-se na consulta de bibliografia legal e doutrinária e de fatos descritivos, relacionados com a criação e entrada em vigor da Lei de Proibidade Pública em Moçambique. Algumas deliberações da Comissão Central de Ética Pública foram pesquisadas e usadas, também, para a produção do presente artigo. Na base de tais elementos de suporte, foi possível concluir que não se aplica qualquer retroatividade da LPP. Por isso, a lei produz efeitos imediatos à data da sua entrada em vigor.



Palavras-chave: Lei, Proibição pública, Retroatividade, Conflito de interesses, Ética.

1. INTRODUÇÃO

A Lei de Proibição Pública (LPP) foi aprovada pela Assembleia da República de Moçambique no dia 11 de maio de 2012, promulgada no dia 13 de julho de 2021 e entrou em vigor no dia 15 de novembro de 2021. A mesma encontra-se em vigor, e além de regular diversas matérias sobre proibição pública em Moçambique, visa acabar com a acumulação de cargos no aparelho do Estado e em empresas públicas em que há conflito de interesses. Esta é a ideia principal da LPP. Entretanto, nem todos interpretam a lei da mesma forma, havendo, ainda hoje, quem ainda não tenha compreendido o seu verdadeiro alcance jurídico e prático.

Segundo a lei, os detentores de cargos públicos são obrigados a declarar os seus rendimentos e interesses patrimoniais antes de tomarem posse, não podem acumular cargos dentro do Aparelho de Estado e empresas onde o Estado detém capital social, entre outras obrigações. Entretanto, o grande problema reside na acumulação de funções. Com a entrada em vigor da lei, passou a ser ilegal trabalhar no Aparelho de Estado e, ao mesmo tempo, nas empresas com capitais estatais.

Mesmo considerando a clareza da lei, alguns ânimos e controvérsias têm sido suscitados na sociedade civil moçambicana, em virtude de ainda se notar o não cumprimento integral da lei e dos aspectos que a mesma visa regular por parte dos sujeitos por ela abrangidos. Dentre os vários aspectos problemáticos, o que mais mereceu debate no momento da sua entrada em vigor foi a retroatividade, matéria que nunca chegou a ser devidamente esclarecida. Questionava-se, por exemplo, qual o tratamento a dar em relação aos direitos adquiridos pelos titulares de cargos, funções e mandatos nos órgãos públicos e nas sociedades empresariais privadas em que o Estado participa como proprietário ou titular de quotas ou ações.

Com o surgimento, entrada e vigor da lei, a expectativa social era de que a mesma devia produzir os seus efeitos imediatamente e que os sujeitos abrangidos por ela (realce para os deputados que exerciam, em simultâneo, funções ou cargos em empresas públicas ou representavam o Estado nas sociedades participadas)



deviam renunciar aos referidos mandatos, optarem por um único cargo e renunciar aos restantes cargos que detinham noutras instituições. Continuar a acumular cargos e obter benefícios é contrário à LPP, e significava que tais sujeitos estavam numa situação ilegal e de conflito de interesses.

Nesta posição, destacam-se alguns deputados, funcionários públicos e demais servidores públicos ocupando lugares em diversas instituições públicas e privadas. Entretanto, a ideia de que era preciso dar tempo para que os abrangidos se preparassem para acatarem a LPP não chegou a ser unanimemente aceito, salvo por aqueles que se beneficiavam com a referida medida. O argumento era de que os abrangidos deviam manter-se nas suas posições, pois a cessação de mandato poderia provocar alguns distúrbios sociais. Defendiam que, por essa forma, seria possível garantir a estabilidade das situações já consumadas, mormente os direitos adquiridos pelos abrangidos. Entretanto, opiniões mais radicais defenderam, de forma enérgica, que não devia haver contemplanções, pois a criação da Lei e a sua entrada em vigor tinham como objetivo fundamental acabar com situações que punham em causa a moral e a ética pública por parte dos servidores públicos por ela abrangidos. Por isso, deveriam, os abrangidos, ser impelidos a resignar, voluntária e imediatamente, um dos cargos que ocupavam pelo fato de a lei pretender resolver um problema que se vinha arrastando há bastante tempo. Do mesmo modo que não podia, de forma alguma, por exemplo, permitir-se que, em relação aos deputados abrangidos, mantenham a sua situação de vinculação aos órgãos sociais de tais empresas até ao fim do seu mandato parlamentar. A necessidade de se acabar com a imoralidade e aproveitamento exacerbado do bem público, fato que denotava uma clara situação de enriquecimento sem justa causa e de contínua verificação de conflitos de interesses que manchavam o aparelho do Estado, por haver servidores públicos que negociavam com o Estado usando as empresas em que participavam, entre outros atos promíscuos, agitou ainda mais os ânimos, no sentido de se implementar de imediato a lei. De referir que, ainda hoje, a problemática em volta da aplicação da LPP em Moçambique continua a dividir opiniões, sendo, por isso, assunto atual e de grande interesse para a comunidade social moçambicana e para



quem se interessa por este assunto no âmbito da transparência na gestão da coisa pública. Em suma, devia-se cumprir a lei sem qualquer contemplação.

2. CONCEITO DE PROBIDADE PÚBLICA

A expressão probidade, substantivo feminino originário do latim *probitasatis*, usada pelo legislador moçambicano na LPP, também é usada em vários quadrantes do mundo, e pretende significar o tratamento de aspectos relacionados com a ética, moral e demais matérias de interesse público. Probidade significa, entre outros sinónimos, brio, consciência, honestidade, honradez, integridade, lealdade, retidão, respeito, decência, carácter, moralidade e decoro. Abrange, também, a deontologia por parte do servidor público, o respeito pelo bem público e pela sociedade. Por isso, o legislador moçambicano, ao usar aquela expressão na LPP, pretende referir-se a matérias que são reguladas em relação ao comportamento moral do servidor público, visando incutir-lhe uma forma de ser e estar perante a sociedade que o mesmo jurou servir e em estrito cumprimento do seu dever moral, ético e profissional. Porque ele é servidor público, tem como missão nobre servir o público, e, como tal, deve ter respeito no âmbito das relações que estabelece com a sociedade no geral. Aliás, deve saber que há ações que não deve praticar e outras que pode ou deve praticar sem descuidar a ética, e, conforme defende Mora(1971), para constituir um sistema filosófico da vida humana, ou seja a filosofia do que é moral, busca-se a análise e o aprofundamento dos fatos que servem de base na criação de normas que regulam a vida humana em sociedade. A ética deve constituir um dos elementos fundamentais na atuação do servidor público. Este é o princípio defendido pela sociedade moçambicana, aliás, idêntico ao mundo universal.

A ética, como ciência, tem por objeto o juízo de apreciação, enquanto se aplique à distinção do bem ou do mal. Do conhecimento universal, a ética é parte da filosofia que procura determinar a finalidade da vida humana e os meios para alcançá-la, sendo de considerar como parte que diz respeito aos valores morais que é o seu aspecto teórico como disciplina científica. Para Oliveira (2010), o que os seres humanos realizam na sua vida prática e colectiva é demarcado por regras implícitas e, portanto, possui um referencial baseado em normas, valores e princípios provenientes do



mundo vivido, compartilhado pelas comunidades humanas. Assim sendo, pode-se afirmar que a ética é a ciência dos costumes, dos atos humanos, e o seu objeto é a moralidade-caracterização de tais atos como bons ou maus. Quanto ao dever, este é considerado, regra geral, objeto da ética. Concluindo, todo o dever ético gravita em volta do que é o bem o que é o mal.

Ainda segundo Oliveira (2010), foi precisamente na base da moral que os gregos denominaram *ethos*, que se entende como o hábito transmitido por tradições, em que as comunidades forjaram sua identidade configurando as suas formas de relacionamento e das instituições que ordenam suas vidas. O mesmo que dizer que as pessoas aceitam a ideia de que a sua fonte de determinação, de seu agir, e seus desejos e interesses individuais são superados pelos interesses coletivos, já que pautam suas vidas a partir de regras comuns. As regras de vida social têm a sua plena aplicação em sociedades democráticas, onde são criadas e servem a coletividade, obrigando o seu cumprimento por toda a comunidade.

Numa sociedade democrática, a criação das leis e a sua aplicação constituem a forma de harmonizar as relações entre as pessoas e as instituições. Da mesma forma que o comportamento das pessoas é modelado não só através das normas rígidas como também pelas práticas quotidianas. O Direito, por exemplo, reservatório de normas coativa das relações sociais, e tendo em conta a evolução da vida social, provoca a mutabilidade de normas e o surgimento de novas normas que melhor se adaptam às modificações que vão surgindo no comportamento da sociedade. Algumas normas surgem pelo fato de se constatar que algo deve ser regulado de forma a evitar que o interesse público seja posto em causa. É o caso, por exemplo, dos fatos que a LPP moçambicana pretende regular.

O fato de surgir esta lei, por exemplo, não implica o corte radical na continuidade da vida social, pois existem situações jurídicas que, tendo-se constituído no passado, ou seja, antes de entrada em vigor da referida lei, se prolongam no futuro, sob vigência desta, provocando, assim, contato entre as duas leis que se sucedem no tempo. No entanto, existem situações em que a criação de uma lei, por exemplo, a LPP, visa harmonizar as relações entre a sociedade, algumas pessoas jurídicas e os atos por



elas praticados no âmbito da gestão e utilização dos bens coletivos, a sua responsabilização, em observância estrita do interesse público. Assim sendo, a criação da LPP teve em conta a necessidade de regular as situações jurídicas, sociais e econômicas que punham em causa a harmonia social e não conflituar com qualquer lei que regulasse matérias similares ou que com ela pudesse criar ruído no ordenamento jurídico moçambicano.

Tal como outros dispositivos, a LPP visa regular a atuação de servidores do Estado dentro dos princípios éticos e morais geralmente aceites numa sociedade organizada. Embora a referida lei se possa, também, designar de lei de probidade, lei da ética, da moral pública, entre outras designações, o seu objeto e fim são, ao fim e ao cabo, coincidentes.

Por isso, a entrada em vigor da LPP em Moçambique veio confirmar a máxima, defendida por Latorre (2002), de que o Direito é uma arma nas mãos do legislador, que a pode utilizar em direções muito diversas e com variados propósitos, sendo, nesta visão, instrumento para regular uma situação crucial de interesse social.

3. SOBRE A CRIAÇÃO DA LEI DE PROBIDADE PÚBLICA

A Lei de Probidade Pública (LPP) foi criada com o objetivo de acabar com a acumulação de cargos no aparelho do Estado e com o conflito de interesses em empresas públicas.

A lei veio reforçar os princípios orientadores em matéria de ética, moral, conflitos de interesse, relações de património, entre outros, no âmbito da gestão da coisa pública. Segundo a lei, os detentores de cargos públicos são obrigados a declarar os seus rendimentos e interesses patrimoniais antes de tomarem posse, entre outras obrigações, contudo, o grande problema colocava-se na acumulação de funções. Com a entrada em vigor da lei, e tendo em conta o objectivo da sua criação, é ilegal trabalhar no aparelho de Estado e, ao mesmo tempo, nas empresas com capitais estatais.



O Artigo 1 da Lei de Probidade Pública (MOÇAMBIQUE, 2012) dispõe que “A lei estabelece as bases e o regime jurídico relativo à moralidade pública e ao respeito pelo patrimônio público por parte do servidor público”. Além disso, o preâmbulo da referida lei refere à necessidade de sistematização das “normas que consagram os deveres, as responsabilidades e as obrigações dos servidores públicos para assegurar a moralidade, a transparência, a imparcialidade e a probidade públicas”. Ela contém, por isso, princípios reguladores de deveres éticos e morais que se exigem aos servidores públicos, as proibições, bem como as situações de conflitos de interesses que interferem no cumprimento dos seus deveres. Ora, está claro que o desiderato da lei é substancialmente abrangente, tendo em conta o que dispõe n.º 4 do artigo 5 da LPP: o servidor público deve inspirar confiança nos cidadãos para fortalecer a credibilidade da instituição que serve. Foi em virtude da constatação de que alguns servidores públicos não realizavam a sua missão dentro do espírito de ética, moral e probidade públicas, e que punham em causa a função pública, que levou à criação da lei, aglutinando, na mesma, vários dispositivos sobre a matéria, mas com a necessária abrangência, como forma de salvaguardar o interesse público e social no âmbito da gestão da coisa pública. A criação da lei foi oportuna, porquanto a transparência da gestão da coisa pública constitui pilar na gestão patrimonial do Estado. Outra razão não poderia ser válida, tendo em conta que várias situações foram sendo reportadas em matéria de violação de deveres de alguns servidores públicos, com realce para a apropriação dos bens do Estado e a acumulação de cargos com vista à obtenção indevida de benefícios materiais. Aliás, já virara “moda” que um servidor público considerasse a acumulação de um cargo como uma oportunidade para o enriquecimento à custa do bem público.

A LPP veio ampliar a abrangência em relação aos sujeitos e os *factos* sujeitos ao cumprimento da norma reguladora. De acordo com o artigo 2, dispõe que as entidades não públicas, singulares ou colectivas, circunstancialmente investidas de poderes públicos, passam, também, a ser abrangidas nos termos da presente lei. A abrangência também se estende em relação ao objeto, conforme dispõem os artigos 6 e 23 da LPP, no que concerne aos deveres éticos, tendo, também, em conta, os princípios que se acham claramente espelhados no artigo 6 da LPP, e que a serem



cumpridos cabalmente, então, o resto da lei não teria qualquer sentido senão aplaudir a função pública, no seu todo, pelo seu trabalho.

Neste sentido, a LPP visa tornar o aparelho do Estado funcional e credível, pôr cobro a situações que denigrem o bom nome do Governo, do Estado moçambicano, dos seus servidores e da sociedade, no geral, em face de comportamentos censuráveis por parte de alguns servidores públicos.

4. O PRINCÍPIO DA NÃO RETROATIVIDADE DAS LEIS

O princípio da não retroatividade das leis é um dos critérios gerais universalmente consagrado. É o mais importante dos critérios gerais de Direito no âmbito do princípio da aplicação da lei no tempo. Segundo Mendes (1984), a retroatividade é a qualidade da norma que altera a valoração e consequências de fatos tal como foram fixados no momento da sua realização. Eiró (1997) considera retroativa a lei que valora de novo um fato passado, antes valorado diferentemente pela lei vigente no momento em que se verificou, e lhe atribui, portanto, consequências diversas, sobretudo quando mais desfavorável ao destinatário da mesma norma. A par dos critérios da retroatividade, coexistem outros também gerais, próprios de certos ramos do direito. As linhas gerais ou critérios gerais defendidos resumem-se no seguinte:

- Em Direito Processual vigora a regra segundo a qual a lei nova é de aplicação imediata, aplicando-se, desde logo, aos processos que estiverem a correr, cujos trâmites têm de adaptar-se aos prescritos pela lei nova. Este procedimento tem como fundamento a presunção de que a lei nova contém critérios mais perfeitos que os praticados até então.
- A Lei Penal é de aplicação retroativa quando disso resultar benefício ao arguido (n.º 2 do artigo 60 da Constituição da República de Moçambique).

De fato, seria inaceitável que, tendo duas ou mais pessoas praticantes de fatos idênticos, uma ou umas fossem objeto de tratamento mais favorável que outras. Assim, o legislador vai ao ponto de “nivelar tudo a partir de baixo”, preferindo sempre a lei mais favorável, quer seja a mais antiga ou a mais nova, a que entrar em vigor até



à condenação do infrator. Quer isto dizer, por exemplo, que se uma dada lei nova vier a eliminar uma determinada infração, a respectiva pena fica automaticamente afastada.

Nos tempos modernos, o princípio da não retroatividade das leis não tem força de princípio constitucional, salvo raríssimas exceções, a não ser no domínio do Direito Penal. Daqui decorre que, na legislação ordinária, podem existir leis com eficácia retroativa.

Do exposto, pode se aferir que o legislador pode resolver os problemas suscitados pela sucessão de leis mediante o recurso às disposições transitórias (direito transitório). Entretanto, na maioria dos casos, a lei faz tábua rasa, não estabelecendo nada relativo à sua aplicação no tempo. O mesmo que dizer que, caso existisse uma LPP e o legislador entendesse que deveria substituí-la por outra, então, seria necessário considerar aspectos do direito transitório para lidar, por exemplo, com materiais relativos aos direitos adquiridos que eram reclamados por alguns servidores públicos por ela abrangidos.

Entretanto, como regra geral, o princípio da não retroatividade das leis aplica-se, em todos os ramos do direito, sempre que se tratar de situações jurídicas que caibam na última das variantes acabadas de referir.

5. RETROATIVIDADE E DIREITOS ADQUIRIDOS

Qual é, então, o critério racional e preciso que permite definir a retroatividade, ou seja, que permite demarcar com nitidez a linha que separa o âmbito de competência (de aplicabilidade) da lei antiga e da lei nova?

A este propósito, a doutrina oferece duas correntes principais: a doutrina dos direitos adquiridos e a doutrina do fato passado. Para a primeira corrente, seria retroativa a lei que violasse direitos adquiridos, ou seja, os direitos já constituídos. Para a segunda, seria retroativa toda a lei que se aplicasse a fatos passados antes do seu início de vigência. Assim, de acordo com a primeira corrente, tendo em conta a posição doutrinária, a lei nova deveria respeitar os direitos adquiridos; para a segunda, a lei



nova não se aplicaria a fatos passados nem aos seus efeitos, sob pena de ser, também, retroativa. Por isso, só se aplicaria a fatos futuros.

No entanto, a primeira corrente foi sendo posta de lado pela doutrina por causa de sua grande imprecisão, aliás, o surgimento de uma lei visa regulamentar matérias que, pela sua oportunidade, pretendem harmonizar os interesses e a vida em sociedade.

Hoje, tende a predominar a segunda, complementada, pelo chamado princípio da aplicação imediata da lei nova às situações em curso (e não passadas), no momento do seu início de vigência. É esta corrente doutrinária que inspirou o legislador na formulação do artigo 12 do Código Civil, no qual estão contidos os princípios gerais sobre a aplicação da lei no tempo, no âmbito do ordenamento jurídico moçambicano. Salvo as exceções referentes ao direito penal e o mecanismo prevalecente em direito processual, é nos artigos 12º e 13º do Código Civil que se encontram fixados os princípios e os critérios aplicáveis sobre a retroatividade ou não da lei.

O n.º 1 do artigo 12 do Código Civil (PORTUGAL, 1966) estipula que a lei dispõe para o futuro, ainda que lhe seja atribuída eficácia retroactiva pelo legislador. Estatui, ainda, que se ressalvam os efeitos já produzidos pelos fatos que a lei se destina regular. Daqui resulta que o princípio expresso no dispositivo atrás indicado é o de que a lei nova só dispõe para o futuro. Convém, no entanto, ter presente que a lei não só dispõe para o futuro como também dispõe, e igualmente, nos casos claramente definidos pelo legislador para o presente, atingindo automaticamente as situações que se verifiquem no momento da sua entrada em vigor. Para além disso, há que ter em conta que a lei se aplica, no presente, aos fatos reportados na lei no momento da sua entrada em vigor, desde que o legislador assim o determine, expressa e claramente, e tal se conforme com a vontade e soberania do povo. No entanto, Telles (1999) questiona o critério legal disposto na parte final do n.º 2 do artigo 12 do Código Civil, que se refere ao fato de o legislador considerar que a lei abrange as próprias relações já constituídas, que subsistam à data da sua entrada em vigor, o que não é inteiramente conclusivo, pois cabe, ainda, indagar que relações são essas que devem ser encaradas em si próprias, desligadas da sua génese, ao definir a regulamentação que lhes é aplicável. Telles (1999) conclui que tais situações somente podem ser as de



execução duradoura ou mais concretamente de execução continuada ou periódica, como são os casos de direito de propriedade ou outros direitos reais, os quais se vão sujeitando às mutações legislativas de cada momento, sob o império da disciplina legal vigente, sem que isso implique retroatividade. Ora, considerando o disposto no n.º 1 do artigo 2 da Constituição da República de Moçambique (MOÇAMBIQUE, 2004), que estatui que a soberania reside no povo, então, se o legislador criou a LPP é porque essa foi a vontade soberana do povo, e os efeitos da referida lei devem se fazer sentir e produzir os resultados desejados em prol do interesse social. Aliás, claramente, este é o objetivo fundamental da criação da Lei de Proibição Pública moçambicana.

6. PRINCÍPIO DE NÃO RETROATIVIDADE VERSUS PRINCÍPIO DE APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO

O princípio de não retroatividade das leis representa, assim, como que uma outra face do princípio da aplicação imediata das leis. Admite-se que não é um princípio absoluto: há exceções expressamente previstas no artigo 13º do Código Civil. Embora o princípio da não retroatividade tenha como fundamentos principais, nomeadamente, a necessidade de segurança, considerando que, se o passado pudesse sempre voltar a ser posto em causa, ninguém estaria seguro do destino dos atos praticados em cada momento, consequentemente, tal criaria uma grande instabilidade social. A forma mais descarada de defender a necessidade do prévio conhecimento das leis, conforme defende Latorre (2002), é dar, a esta, efeitos retroativos, isto é, impor a sua aplicação a fatos anteriores à sua publicação, e realizados, portanto, quando não se podia conhecer o seu conteúdo. É um princípio fundamental dos direitos modernos que as leis não sejam retroativas e que disponham para o futuro e não para o passado. Há necessidade de não excluir a previsibilidade de certas consequências ocasionadas por condutas que a existência de regras torna, em geral, possível e que permite ao direito orientar as ações humanas. Ora, a exemplo do que ainda hoje se passa no mundo fora, também, o legislador moçambicano considera, de forma expressa, o princípio da não retroatividade como um princípio constitucional (artigo 57 da CRM), como proteção dos direitos dos cidadãos e demais pessoas jurídicas



(pessoas singulares e colectivas), exceto no que concerne à Lei Penal, em que o legislador consagrou, constitucionalmente, o princípio de que a sua retroatividade só opera quando beneficia o arguido (artigo 60 CRM). O espírito do ordenamento jurídico moçambicano aponta para a consagração do princípio da não retroatividade como princípio de aplicação geral. Este ponto de vista tem como fundamentos:

a) A não retroatividade das leis constitui um princípio universal, sendo, por isso, uma conquista da humanidade que garante a satisfação das necessidades de segurança na aplicação do direito. Em termos gerais, Moçambique não pode distanciar-se desse princípio universalmente consagrado. Além disso, é com o surgimento da lei que os fatos, que a mesma pretende regular, passam a ser objeto da mesma, segundo a máxima de que “não há pena sem lei”.

b) O nº 1 do artigo 12º do Código Civil (PORTUGAL, 1966), consagra o princípio em análise. Daí a obediência a este preceito, a aplicação do princípio da não retroatividade das leis no ordenamento jurídico moçambicano.

c) No que diz respeito ao direito penal, a não retroatividade das leis é constitucionalmente definida quando o legislador, no nº 1 do artigo 60, estatui que ninguém pode ser condenado por ato não qualificado como crime no momento da sua prática. O nº 2 do referido artigo estatui que “A lei penal só se aplica retroativamente quando disso resultar benefício para o arguido”. Ora, uma abstração jurídica em volta do presente tema permite dizer que:

- Na hipótese de não existir lei hierarquicamente superior que exclua a retroatividade, o intérprete não teria a possibilidade de se opor, na medida em que o legislador poderia, também, comandar diretamente a retroatividade. Neste caso, a imperatividade da LPP coincidiria com a da lei antiga, ou seja, a lei interpretada. Todavia, o legislador moçambicano, preocupado com aspectos de ética e moral, promulgou a LPP, e esta não é retroactiva no que concerne aos direitos adquiridos e benefícios dos sujeitos abrangidos pela mesma. O mesmo que dizer que, pela cessação dos seus mandatos ou funções, os abrangidos não têm direito a reclamar



qualquer indenização ou compensação pelos supostos direitos adquiridos, que é o que, de fato, aconteceu.

- No caso de haver uma lei hierarquicamente superior que exclua a retroatividade, caberia ao intérprete fazer o controle substancial da nova lei, a fim de verificar se, a coberto de uma pretensa lei interpretativa, não estará em presença de uma lei nova inovadora e modificadora.

Um exemplo elucidativo é dado pela atribuição da retroatividade à Lei Penal desfavorável. Não é viável que, através de uma lei ordinária, se alargue retroativamente o círculo das normas incriminadoras a pretexto da interpretação. Não é viável porque, ao intérprete, é vedada a possibilidade de aplicar leis inconstitucionais. É a figura da lei interpretativa que permite que o intérprete, nestes casos, possa distinguir o que cabe na interpretação e o que, extravasando-a, representaria uma modificação ilícita. Contudo, chama-se a atenção sobre a hermenêutica jurídica pela sua riqueza em termos de condução do pensamento interpretativo, devendo-se ter sempre em conta os elementos orientadores e os princípios usados na interpretação. Pretende-se, com isso, dizer que a interpretação é feita na base de regras e não pode ser feita à vontade da pessoa que interpreta a lei.

Finalmente, há que ter presente que nada obsta, que, no mesmo texto da lei nova, possa conter, simultaneamente, uma disposição inovadora (lei modificativa) e uma disposição interpretativa (lei interpretativa). Não consagrou, na LPP, o legislador, uma disposição específica sobre a matéria, mas está subjacente que o que pretende é regular situações contrárias à ética, moral, boa gestão de coisa pública e conflito de interesses.

No entanto, considerando que a intensidade e a amplitude com que uma dada lei retroativa atua sobre o passado varia em função dos fatos, existem outros aspectos que podem ser analisados à luz do que, do ponto de vista doutrinário, se pode aludir na base dos quatro graus de retroatividade seguintes:



- a) Retroatividade extrema ou de grau máximo, em que nem sequer se respeita o caso julgado. Trata-se de um grau meramente acadêmico, sem correspondência efetiva na vida real. É uma figura que não passa do âmbito da doutrina porque constitucionalmente excluída;
- b) Retroatividade quase extrema, em que não responde às relações totalmente encerradas, excepto o caso julgado;
- c) Retroatividade ordinária, a que respeita todos os fatos já produzidos. É o tipo de retroatividade que dispõe o artigo 12 do Código Civil;
- d) Retroatividade agravada, que é a que se situa entre a retroatividade quase extrema e a retroatividade ordinária, caracterizada por apenas respeitar, de entre os efeitos produzidos, os que têm um título que lhes dá uma especial segurança.

7. RETROATIVIDADE E CONFLITO DE LEIS VERSUS LPP

Tendo em conta os graus de retroatividade atrás apresentados, as normas de carácter geral relativas aos conflitos de leis no tempo estão espelhadas no Código Civil moçambicano (PORTUGAL, 1966), nos artigos 12º e 13º e nos artigos 297º e 299º. Contudo, a regra básica é estabelecida no artigo 12º, cujo nº 1 reafirma o princípio da não retroatividade, acrescentando, porém, que, mesmo na hipótese de a lei atribuir eficácia retroativa, se presume que ficam ressalvados os efeitos já produzidos pelos fatos que a lei se destina a regular. Na LPP, não são referenciados direitos a salvar senão corrigir erros e fatos constatados e socialmente reprováveis, que, por força do princípio da não retroatividade, levaram a que os abrangidos não fossem ressarcidos e muito menos lhes fosse reconhecido direito em face das posições que os mesmos ocupavam à entrada em vigor da LPP.

8. LEI DE PROIBIDADE PÚBLICA: OPORTUNA OU NÃO?

A LPP surgiu oportunamente como forma de regular situações que se mostravam contrárias à ética e à moral em relação à gestão do bem comum, e com a finalidade de acabar com situações que também consubstanciavam conflito de interesse. Quis,



assim, o legislador, com a entrada em vigor da LPP, responder à preocupação da sociedade, colocar a harmonia e estabelecer uma ordem social. Antes da entrada em vigor da LPP, reinava uma anarquia em relação à nomeação dos servidores públicos para os mandatos, que se tornaram propensos para a prática de atos censuráveis, da mesma forma que tais atos consubstanciavam fortes indícios de conflito de interesse, para não falar de fatos evidentes e consumados de enriquecimento à custa de erário público ou de favorecimentos com vista à obtenção de vantagens ilícitas.

Com a entrada em vigor da LPP, começaram a surgir diversos questionamentos em relação ao momento em que os sujeitos abrangidos deveriam deixar de acumular os cargos, e os que se encontravam na situação de conflito de interesses, com realce para alguns deputados da Assembleia da República, estes, que renunciassem os seus mandatos ou escolhessem permanecer como deputados, desde que renunciassem imediatamente aos cargos extraparlamentares em que se achavam a acumular. Enquanto isso, a opinião generalizada foi de que a LPP era oportuna, porque visava acabar com males que afetavam a sociedade e punham em causa a credibilidade do Governo e do Estado devido a práticas censuráveis por parte dos servidores públicos abrangidos.

9. LEI DE PROIBIDADE PÚBLICA: RETROATIVA OU NÃO?

A retroatividade na aplicação da LPP suscitou acesos e interessantes debates, contudo, interessava encontrar o sentido exato de seu tratamento à luz da doutrina e da lei vigente sobre a matéria. Esta é a matéria controversa que levou a escolha e abordagem do presente tema, que, embora polêmico, permite descortinar o alcance do legislador e a posição doutrinária que poderá ajudar a compreender a *ratio legis*, de não se permitir que supostos direitos adquiridos, mandatos ou cargos que consubstanciavam conflito de interesse pudessem merecer tutela favorável da LPP. Não poderia, de forma alguma, a LPP, retroagir para beneficiar servidores públicos que eram questionados pela sociedade em face das situações jurídicas reveladas e prevalecentes que atentavam à probidade pública.



Embora os aspectos técnico-jurídicos possam pesar na interpretação da LPP, o que preocupou algumas pessoas que questionaram a não retroatividade da mesma é o fato de, em várias ocasiões, se ter ficado com a sensação de que a sua entrada em vigor resolveria, *ab initio*, a questão de acumulação de funções, por exemplo, por parte de alguns deputados da Assembleia da República, que se achavam na situação de conflito de interesses e, por esse fato, deveriam resignar a bem do interesse público. Entretanto, algumas pessoas argumentaram que a Constituição da República de Moçambique, no seu artigo 57, não permitia a retroatividade das leis, salvo se beneficiassem o sujeito abrangido ou outra pessoa jurídica. No entanto, algumas pessoas defendiam que o artigo 12 do Código Civil também não permitia a retroatividade da lei. Ora, embora a LPP nada mencione sobre a retroatividade, este aspecto deveria merecer tratamento no âmbito do princípio da aplicação da lei no tempo. A LPP é uma nova lei, que surgiu visando, conforme se disse, suprimir situações jurídicas que, até à data, eram admitidas. Embora Ascensão (1987, p. 437) defenda que “a lei interpretativa é que pode ser retroactiva”, não se está em presença de uma LPP interpretativa, logo, não pode ser entendida como que pretendendo regular fatos passados. Por isso, constitui o meio idóneo para debelar tais situações, na base do conteúdo, e os efeitos das suas normas.

10. ENTRADA EM VIGOR DA LPP E SEUS EFEITOS JURÍDICOS

A publicação e entrada em vigor da LPP veio corrigir a prática de atos inadmissíveis. Por isso, se pode falar de uma lei corretiva. Observada a *vacatio legis*, a lei passou a regular as situações jurídicas preexistentes para lhes pôr termo. Contudo, a LPP não veio substituir uma lei que existisse à data da sua entrada em vigor, mas sim regular, de forma concreta, matérias específicas referentes à probidade pública. Neste caso, as concepções da referida lei opõem-se à própria existência dos direitos e deveres que constituem o conteúdo típico de uma certa situação jurídica dos sujeitos abrangidos pela mesma, tal como por ela concebida, e opõe-se à subsistência de certos vínculos criados à sombra dos comportamentos que o legislador decidiu suprimir. Está-se, pois, e como se tem defendido, em presença de uma lei que pretende regular matérias objeto da probidade pública, da ética e deontologia dos



servidores públicos. Ela pretende colocar na linha o que está fora dela e permitir o bom funcionamento do Aparelho do Estado e dos seus servidores em relação aos aspectos que podem consubstanciar conflitos de interesses e, quiçá, o enriquecimento à custa do erário público. Da mesma forma, esta lei surge por se considerar que os atos praticados por alguns servidores públicos são nocivos à boa gestão dos bens públicos, razão por que tais atos devem ser severamente sancionados. Por isso, não se poderia esperar até que tais funcionários ou servidores públicos cessassem as suas funções ou mandatos. Impunha-se a aplicação imediata da lei.

No entanto, sem pretender questionar o legislador, o nº 2 do artigo 12º do Código Civil procura, através de uma fórmula altamente sintética, precisar o princípio da não retroatividade afirmado no nº 1 do referido artigo, fórmula para a qual não se encontra qualquer precedente legislativo, tendo antes como fonte inspiradora e doutrina que distingue entre regulamentações de fatos e regulamentações de direitos, devendo-se presumir, quanto a estas últimas, que elas abrangem, também, as próprias situações jurídicas já existentes, podendo modificar-lhes o conteúdo ou até suprimi-lo. A entrada em vigor da LPP veio consagrar a harmonia social em defesa do interesse coletivo, não considerando, por isso, a hipótese de validar interesses particulares.

No nº 2 do artigo 12º do Código Civil, estabelece-se a seguinte disjuntiva: a lei nova ou regula a validade de certos fatos ou os seus efeitos, e, neste caso, só se aplica a fatos novos, ou seja, define o conteúdo, os efeitos de certa relação jurídica, independentemente dos fatos que a essa relação deram origem (hipótese em que é de aplicação imediata, quer dizer, aplica-se, de futuro, às relações jurídicas constitutivas e subsistentes, à data da sua entrada em vigor), e sem que este efeito imediato da lei nova, preceituado na segunda parte do nº 2, represente um efeito retroativo. Sobre o princípio da retroatividade, tanto o Código Civil Português como o Angolano defendem, nos seus artigos 12 e 13, as regras que devem ser tomadas em consideração. Aliás, os Códigos Cíveis de Moçambique, Angola e Portugal possuem a mesma sistematização sobre a matéria, tendo em conta as relações históricas que tais países possuem e tendo os dois primeiros países herdado do terceiro as normas



do Código Civil, aprovado pela Lei n.º 47344, de 25 de novembro de 1966 (PORTUGAL, 1966), que se tornou aplicável aos referidos países através da Portaria n.º 22869, de 4 de setembro de 1967 (PORTUGAL, 1967). Mesmo com a atualização do Código Civil, feita pelo legislador português através da Lei n.º 13/2019, de 12 de fevereiro (MOÇAMBIQUE, 2012), não foi alterado o princípio sobre a retroatividade. Ora, a *ratio legis* está na base do princípio da aplicação imediata por um lado e o interesse na adaptação da lei à alteração das condições de atuação do servidor público por outro, naturalmente tomadas em conta pela lei nova (a LPP). O interesse no ajustamento às novas concepções e valorações do servidor público, da sociedade e do legislador, bem como da existência da unidade do ordenamento jurídico moçambicano, que seria posta em causa, e, com ela, a segurança do sistema jurídico, pela subsistência de um grande número de situações jurídicas controversas e duradouras, ou até de carácter perpétuo, regidas por regras que se mostraram desajustadas à vida social, o reduzido ou nulo valor da expectativa dos servidores públicos que confiaram, aliás, na continuidade do regime jurídico quanto à sua atuação, conforme estabelecido por regulamentos antigos, uma vez que se tratava de um regime legal, e não de um regime por eles criado, entendido que estes agiam de conformidade com regras pré-estabelecidas, poderia levar a pensar que a LPP não poderia se aplicar de imediato e que deveria aguardar por um momento posterior, continuando os sujeitos jurídicos abrangidos a beneficiar do indevido, contrariando, assim, a vontade coletiva.

11. A LPP E O DIREITO TRANSITÓRIO

O direito transitório – expressão adoptada para designar o conjunto de princípios e de regras que delimitam os âmbitos de aplicação temporal de cada lei – coordena a aplicação de dois sistemas jurídicos que se sucedem no tempo, surge como instrumento cuja missão é orientar sobre que lei aplicar: se a lei antiga ou a lei nova. Desempenha tal missão com base na ponderação de certos interesses que se contrapõem, apontando a posição a seguir na aplicação da lei. A LPP, sendo uma lei nova, o seu âmbito de aplicação tem um objeto claro, sendo, por isso, um instrumento que pretende regular matérias de probidade pública. Não apresenta qualquer norma



que remete ao tratamento de matérias que se possa confundir com direitos adquiridos e muito menos qualquer possibilidade de ter em conta alguma provável compensação. Com a entrada em vigor da lei, algumas tentativas de se reclamar alguns direitos não lograram sucesso.

A LPP visa, como temos vindo a defender, a defesa do interesse coletivo, da estabilidade social e o interesse da adaptação a uma forma nova de ser e estar por parte dos servidores públicos. Trata-se de um instrumento que, ao ser aplicado, tratou de prever situações que poderiam ser reguladas de forma a não perturbar a vida social. Tais são os casos em que alguns mandatários ou funcionários tiveram tempo para optar entre um ou outro mandato ou função e cumprir, na íntegra, os deveres consagrados na LPP.

12. LPP E OS DIREITOS ADQUIRIDOS

O interesse dos indivíduos na estabilidade da ordem jurídica é orientado através da organização dos seus planos de vida, e lhes evita, o mais possível, a frustração das suas expectativas fundadas, que se pode achar mais ou menos fortemente radicado. Podem surgir - algumas situações jurídicas particularmente merecedoras de tutela, como aquelas consideradas de direitos adquiridos, e que, afinal, se trata de uma modalidade do interesse da segurança jurídica. Será que esta é a posição que poderia ser defendida pelos abrangidos pela LPP? Pode ser que sim ou que não! Se considerarmos que sim, então, podemos concluir que eles não tinham plena consciência de que serviam à coletividade. Se considerarmos que não, então, podemos concluir que o seu papel se conforma com os interesses sociais. Por isso, a LPP constitui, para estes, um instrumento orientador e regulador da sua situação como servidores públicos. Os servidores públicos têm os seus interesses particulares, mas, a eles, se exige o cumprimento do dever em prol do interesse coletivo. Eles mereceram confiança social para estarem na posição em que se encontravam à data da entrada em vigor da LPP, contudo, eles devem, em primeiro lugar, servir a sociedade, saberem ser e estar.



Aliás, aos interesses dos servidores públicos, contrapõe-se um outro: o interesse público, que joga papel fundamental na transformação da antiga ordem jurídica e na sua adaptação às novas necessidades e concepções de ética, moral e deontologia, à custa de posições jurídicas e de expectativas baseadas na lei. O interesse público pode ser mais ou menos premente, e tanto pode abranger interesses de terceiros, interesses da segurança do comércio jurídico como um interesse público geral, um interesse geral da comunidade jurídica (interesse na adaptação às novas realidades sociais) ou um interesse de política legislativa (interesse na unidade e homogeneidade do ordenamento jurídico, fatores de segurança e pressupostos da igualdade jurídica). A questão de fundo de alguns servidores públicos reside no fato de eles estarem numa situação de conflito de interesses claramente demarcado, porquanto, não é aceitável que os meios não coloquem mão à sua consciência em relação à situação prevalente.

A discussão em volta da mesma criou a convicção forte e certa, aos deputados, de que deveriam aprovar a lei e mandá-la promulgar e publicar. Finalmente, dizer que a questão dos direitos que poderiam ser invocados pelos abrangidos por esta lei em face do disposto no Código Civil ou na Constituição da República não tem acolhimento para o caso em apreço, porquanto, não se está em presença de direitos fundamentais ou equiparados, mas sim, de direitos resultantes de uma atividade na qualidade de servidor público. O direito adquirido é algo fora do contexto constitucional e que, em certas circunstâncias, pode ser desconsiderado, estando em causa, um interesse forte e de salvaguarda do bem comum. Por isso, não é aceitável que aqueles que se acham, por exemplo, numa situação de conflito de interesses e abrangidos pela presente LPP, possam reclamar direitos adquiridos que atentam ao espírito da LPP, e, por isso, resignando ou, por qualquer outro motivo, deixando de acumular os cargos que detinham, tal não deveria ser entendido como sanção, visto terem sido investidos nos cargos que ocupavam pela confiança de quem tinha poderes para o efeito. Não se vislumbra, finalmente, qualquer conflito de leis que possa levar a considerar qualquer possibilidade de reclamar direitos em face de cessação de mandato ou a correção de uma situação que consubstancie conflito de interesses.



As normas de carácter geral relativas aos conflitos de leis no tempo são, no Código Civil moçambicano (PORTUGAL, 1966), os artigos 12º e 13º e os artigos 297º e 299º. A regra básica é estabelecida no artigo 12º, cujo n.º 1 reafirma o princípio da não retroatividade, acrescentando, porém, que, mesmo na hipótese de a lei se atribuir eficácia retroativa, se presume que ficam ressalvados os efeitos já produzidos pelos fatos que a lei se destina a regular.

O n.º 2 do referido artigo formula, sinteticamente, o princípio da não retroatividade, afirmado, no n.º 1, fórmula para a qual se não encontra qualquer precedente legislativo, tendo, como fonte inspiradora, a doutrina que distingue entre “regulamentações de fatos” e “regulamentações de direitos”, devendo presumir-se, quanto a estas últimas leis, que elas abrangem, também, as próprias situações jurídicas já existentes, podendo modificar-lhes o conteúdo ou até suprimi-lo.

Nesse n.º 2, estabelece-se a seguinte disjuntiva: a lei nova ou regula a validade de certos fatos ou os seus efeitos, e, neste caso, só se aplica a fatos novos, ou define o conteúdo, os efeitos de certa relação jurídica, independentemente dos fatos que a essa relação deram origem (hipótese em que é de aplicação imediata, quer dizer, aplica-se, de futuro, às relações jurídicas constitutivas e subsistentes, à data da sua entrada em vigor). E sem que este “efeito imediato” da lei nova, preceituado na segunda parte do n.º 2, represente um efeito retroativo ou seja “retroatividade inata” a propósito destas leis a que se reconhece uma eficácia imediata. Assim, é que, da pesquisa efeito, conclui-se que o princípio da retroatividade é unânime nas legislações consultadas e acima indicadas, o que demonstra a estabilidade do referido princípio.

Por isso, quando a LPP, esta veio suprimir um tipo de situação jurídica admitida até ao momento da sua entrada em vigor. Deste modo, não há nada que obste que a sua aplicação ocorra, produzindo, imediatamente, os efeitos desejados. Aliás, a aplicação imediata da LPP às situações jurídicas preexistentes daquele tipo visava pôr-lhes termo. As concepções da LPP opõem-se à própria existência dos direitos e deveres que constituem o conteúdo típico de uma certa situação jurídica, ou o interesse geral, tal como concebido pela lei e opõe-se à subsistência de certos vínculos criados à sombra de normas que o legislador decidiu suprimir. É o mesmo



que dizer que se está em presença de uma lei relativa à existência e natureza de uma situação jurídica ou de um instituto jurídico de probidade pública plenamente aceito e que a sua aplicação se impunha, respondendo, assim, à vontade da sociedade.

13. A RATIO LEGIS E A APLICAÇÃO IMEDIATA DA LPP

A *ratio legis* da aplicação imediata da LPP resultou da necessidade de corrigir urgentemente as situações que desvirtuavam a vida social moçambicana. O interesse no ajustamento às novas concepções e valorações ético-morais da sociedade moçambicana e do legislador, bem como a salvaguarda do interesse comum, a qual seria posta em causa e, com ela, a segurança do sistema jurídico, pela subsistência de um grande número de situações jurídicas que impunham pôr cobro, ou até de carácter perpétuo, regidas por normas que não produziam efeito jurídico, foram, também, outras razões de aplicação imediata da lei. Contudo, a expectativa dos indivíduos que confiavam na continuidade do regime jurídico estabelecido por normas que lhes favoreciam, mas que se mostravam desajustadas à realidade social, embora se tratasse de um regime legal, e não de um regime posto na dependência da vontade dos mesmos indivíduos, constituiu a justificação que levou a que os mesmos questionassem a entrada imediata em vigor da lei, embora a vontade do legislador fosse de que a mesma deveria ter uma aplicação imediata. Tal não aconteceu, tendo a lei entrado em vigor após a observância da *vacatio legis*.

Considerando tais normas, que na altura vigoravam, e a entrada em vigor da LPP, entende-se que é tarefa do direito transitório coordenar a aplicação de dois sistemas jurídicos que se sucedem no tempo. Desta sua missão, que o obriga a optar pela lei antiga ou pela lei nova, há, ele, de desempenhar-se com base na ponderação de certos interesses que se contrapõem, apontando um para a aplicação daquela lei e o outro, ou outros, para a aplicação desta.

Esses interesses são, principalmente, dois: o interesse social da estabilidade e o interesse na adaptação, os quais hão de ser devidamente ponderados e confrontados a propósito de cada problema típico de direito transitório, sem colocar em causa o



interesse que o legislador tem que a nova lei pudesse regular de forma eficiente e eficaz os aspectos de probidade pública.

14. LPP : INTERESSE PRIVADO E INTERESSE PÚBLICO

O interesse dos indivíduos na estabilidade da ordem jurídica, o que lhe consentirá a organização dos seus planos de vida e lhes evitará, o mais possível, a frustração das suas expectativas fundadas, pode achar-se mais ou menos fortemente radicado. No entanto, podem aparecer, designadamente, posições jurídicas particularmente merecedoras de tutela, como seriam aquelas de certa doutrina qualificada de “direitos legitimamente adquiridos” e que, afinal, se trata de uma modalidade do interesse da segurança jurídica. A este interesse, contrapõe-se um outro: o interesse público, na transformação da antiga ordem jurídica e na sua adaptação a novas necessidades e concepções sociais, mesmo à custa de posições jurídicas e de expectativas fundadas no antigo Estado do Direito. Este interesse pode ser mais ou menos premente, e tanto pode abranger o interesse de terceiros, o interesse da segurança do mundo jurídico como um interesse público geral, a saber um interesse geral da comunidade jurídica (interesse na adaptação às novas realidades sociais) ou um interesse de política legislativa, ou seja, o interesse na unidade e homogeneidade do ordenamento jurídico, fatores de segurança e pressupostos da igualdade jurídica e de legalidade.

Será a Lei de Probidade Pública retroactiva ou não? A resposta técnica jurídica é não, tendo em conta o que atrás se disse. Também se poderia questionar se o legislador, ao aprovar a LPP, referiu que a mesma devia produzir efeitos retroactivos. A resposta também é não. A LPP foi criada para produzir os seus efeitos imediatamente após a observância da *vacatio legis*. Deixou, assim, o legislador, que a matéria da retroatividade fosse tratada à luz dos princípios de Direito. E porque se impunha a sua efetividade em face das situações de probidade que, pela sua gravidade, careciam de regulação, razão pela qual ela não é, e nem pode ser considerada, retroativa pelas razões atrás mencionadas. O mesmo que dizer que não se pode aceitar a ideia de que os que detinham ou detêm cargos que atentam contra a Lei deveriam permanecer nos referidos cargos até o final dos referidos mandatos ou que continuem a receber benefícios pela ocupação de tais cargos.



15. ALGUNS CASOS RELACIONADOS COM A LPP

Caso 1 - conflito de interesses

Um cidadão, proprietário de uma empresa em nome pessoal, que, na qualidade de presidente de um órgão autárquico, decidiu contratar com uma empresa pública. A Comissão Central de Ética Pública (CCEP) deliberou que, nos termos do disposto na alínea k) do artigo 4, conjugado com a alínea c) do nº 1 do artigo 32 e artigo 35, todos da LPP, tal ato configurava conflito de interesse. Deliberou, ainda, que, nos termos do disposto no artigo 55 da LPP, deveria, a deliberação, ser remetida ao Gabinete Central de Combate à Corrupção para os termos processuais achados convenientes.

Esta decisão foi tomada de forma oportuna, tendo em conta que o conflito de interesse patente interfere ou pode mesmo interferir no cumprimento do dever do servidor público no que concerne à isenção e imparcialidade.

Caso 2 - Proibições

Alguns funcionários de um órgão central do Estado foram solicitados por uma empresa estatal, ligada ao referido órgão, para realizarem um trabalho técnico, e os mesmos exigiram o pagamento de honorários. A CCEP deliberou que, nos termos do disposto no artigo 3, tais funcionários, porque servidores públicos, não podiam receber remunerações em instituições públicas ou empresas participadas pelo Estado ou quaisquer honorários ou senhas de presença (alínea b do nº 1 do artigo 32 da LPP), em virtude de tal ato contrariar o disposto na alínea c) do nº 1 do artigo 32 da LPP.

Caso 3 - Direitos adquiridos

Um cidadão que, à data de entrada em vigor da LPP, era funcionário público e estava afeto à Assembleia da República, requereu o pagamento de salários que auferia no órgão em que se encontrava, justificando que tinha direito adquirido aos mesmos. A CCEP deliberou que não deveria receber tais salários, porque o seu cargo conflituava com o de funcionário, por isso, deixava de ter direito a salários a serem pagos por dois órgãos públicos.



16. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A LPP foi criada para regular situações que, à data da sua entrada em vigor, a sociedade considerava anómalas e contrárias aos bons princípios de respeito na gestão da coisa pública, convivência social, ética e moral, além das questões relacionadas com os conflitos de interesses que permitiam o enriquecimento ilícito, que colocavam em causa o Estado. Por isso, a referida lei visa assegurar a moralidade e transparência na gestão da coisa pública.

Com a entrada em vigor da LPP, as questões relacionadas com os supostos direitos adquiridos não podem prevalecer, pois a Lei pretende, exatamente, acabar com tais direitos e harmonizar as relações entre os servidores públicos e a sociedade pública no âmbito da gestão da coisa pública e evitar que se perpetuem situações de conflitos de interesses e acumulação de mandatos, cargos e funções que propiciem a recepção de benefícios cujos fundamentos e argumentos não são plausíveis com os interesses da sociedade moçambicana no geral.

O fato de se defender de que os sujeitos abrangidos pela LPP, e que exerciam mandatos ou funções pela confiança neles depositada, o faziam no interesse colectivo, e porque tais mandatos configuravam atos de representação, nada obstava que os mesmos cessassem os seus mandatos na data de entrada em vigor da LPP, e sem que lhes fosse devido qualquer ressarcimento. O mesmo que dizer que não deveriam ter direito a qualquer compensação por cessar tais funções, ou deixar de ocupar cargos, ou agir em actos que configurem conflito de interesse à data de entrada em vigor da LPP.

Os objetivos da LPP, conforme os argumentos e fundamentos apresentados ao longo do presente artigo e do resultado da pesquisa efetuada, são claros e pertinentes. Aliás, demonstra, tal fato, também, a coerência com que a Comissão Central de Ética Pública (CCEP) analisou e decidiu alguns casos exemplificativos que foram pesquisados e que se apresentam no presente artigo, e que podem ajudar na clarificação de que tais atos e fatos consubstanciam matéria de probidade pública bem como a forma como se devia evitar ou combater os mesmos com base na LPP.



Por isso, e finalmente, a LPP não é retroativa pelas razões expendidas ao longo do presente estudo.

Sendo a LPP a lei que regula a probidade pública em Moçambique, ela não se pode sujeitar à vontade de interesses que coloquem em causa a sua validade e eficácia jurídicas.

REFERÊNCIAS

ASCENSÃO, J. de O. **O direito: introdução e teoria geral: uma perspectiva luso-brasileira**. 4ª ed. Lisboa: Editorial Verbo, 1987, p. 437.

EIRÓ, P. **Noções elementares de direito**. Lisboa: Editorial Verbo, 1997, p.167.

LATORRE, A. **Introdução ao direito**. 5ª reimp. Coimbra: Almedina, 2002, p. 43.

M, J. de C., **Introdução ao estudo do Direito**. Lisboa: AAFDL, 1984, p.270.

MOÇAMBIQUE. Constituição da República, de 22 de dezembro de 2004. Aprova a Constituição da República de Moçambique. **Boletim da República**, 1ª Série, n. 51, p. 543-573, 2004. Disponível em: https://www.masa.gov.mz/wp-content/uploads/2018/01/Constituicao_republica_mocambique.pdf. Acesso em: 4 nov. 2022.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 26/2012, de 14 de agosto de 2012. **Boletim da República**, 1ª Série, n. 32, p.24-36, 2012. Disponível em: https://www.caicc.org.mz/images/stories/documentos/lei_proibidade_publica.pdf. Acesso em: 4 nov. 2022.

MORA, J. F. **Dicionário de filosofia**. Buenos Aires: Sudamericana, 1971, p. 595.

OLIVEIRA, M. A. de. **Ética, direito e democracia**. São Paulo: Paulus, 2010, p. 107.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro de 1966**. Aprova o Código Civil e regula a sua aplicação - Revoga, a partir da data da entrada em vigor do novo Código Civil, toda a legislação civil relativa às matérias que o mesmo abrange. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/47344-1966-477358>. Acesso em: 1 nov. 2022.

PORTUGAL. **Portaria n.º 22869, de 4 de setembro de 1967**. Torna extensivo às províncias ultramarinas, o novo Código Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de Novembro de 1966. Disponível em: <https://dre.pt/dre/analise-juridica/portaria/22869-1967-390587>. Acesso em: 4 nov. 2022.



TELLES, I. G. **Introdução ao estudo do direito: volume 1**. 11^a ed. Coimbra: Editora Coimbra, 1999, p. 294.

Enviado: Outubro, 2022.

Aprovado: Novembro, 2022.

¹ O presente material tem como escrita o Português de Moçambique, podendo conter divergência linguística com o Português do Brasil.

² Doutor em Direito.