



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

Ministério da Planificação e Desenvolvimento

**PARPA II – RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO
PESQUISA SOBRE O COMBATE À CORRUPÇÃO**

Relatório

Maputo, 16 de Setembro de 2009

ELABORADO PELA

EQUIPA

José Jaime Macuane (Chefe da Equipa)

Filipe Sitói

Amélia Maduela

O objectivo deste estudo é trazer uma análise adicional sobre questões pertinentes para o desenvolvimento económico e social de Moçambique no âmbito da elaboração do Relatório de Avaliação do Impacto (RAI) do PARPA II.

É de realizar que as ideias apresentadas nos documentos são de inteira responsabilidade dos respectivos autores e não reflectem necessariamente o posicionamento da agência de cooperação que financiou o estudo, do Ministério da Planificação e Desenvolvimento ou qualquer instituição do Governo de Moçambique. Os participantes na elaboração do RAI fizeram uso das contribuições dos estudos, nas partes que consideraram úteis e relevantes, se as houve.

SUMÁRIO

Siglas e Abreviaturas -----	iv
AGRADECIMENTOS-----	v
SUMÁRIO EXECUTIVO -----	vi
1. INTRODUÇÃO -----	1
1.1. Metodologia-----	2
1.2. Organização do Trabalho -----	2
1.3. Limitações do Trabalho -----	3
2. QUADRO ANALÍTICO DA POBREZA E CORRUPÇÃO -----	4
2.1. Pobreza e Corrupção nos Instrumentos de Planificação do Governo-----	4
2.2. O Modelo de Análise -----	7
3. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO -----	11
3.1. Progresso na Elaboração da CGE, Seguimento e Papel do Tribunal Administrativo -----	11
3.2. O GCCC e o Seu Impacto na redução do Fenómeno de Corrupção-----	17
3.2.1. Funcionamento do GCCC -----	19
3.2.2. Efeitos no Combate à Corrupção -----	23
3.3. Pontos Fracos e Fortes da Actual Legislação no Âmbito da Anti-Corrupção	26
3.4. O Grau de Progresso da Implementação da EAC e Impacto na Promoção da Integridade Pública-----	32
3.5. Uso dos Objectivos, Indicadores e Metas no Processo de Monitoria e Avaliação -----	34
3.6. Participação da Assembleia da República, Assembleias Municipais e da Sociedade Civil na Monitoria dos Indicadores da EAC -----	35
3.6.1. Assembleia da República-----	35
3.6.2. Assembleias Municipais -----	36
3.6.3. Sociedade Civil -----	38
3.7. Resumo das Principais Constatações e Recomendações -----	39
4. INDICADORES PROPOSTOS-----	42
5. BIBLIOGRAFIA-----	45
5.1. Bibliografia Citada-----	45
5.2. Bibliografia Consultada-----	47
6. ANEXOS -----	49
6.1. Lista de Entrevistados -----	49
6.2. Enquadramento Legal das Constatações do Tribunal Administrativo e Encaminhamento -----	50

Siglas e Abreviaturas

ATM	Autoridade Tributária de Moçambique
AM	Assembleia Municipal
AR	Assembleia da República
BR	Boletim da República
CGE	Conta Geral do Estado
CIP	Centro de Integridade Pública
CIRESP	Comissão Interministerial da Reforma do Sector Publico
CM	Conselho Municipal
CNUCC	Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção
CP	Código Penal
CPP	Código do Processo Penal
CPO	Comissão do Plano e Orçamento
EAC	Estratégia Anti-Corrupção
GCCC	Gabinete Central de Combate à Corrupção
IGF	Inspeção Geral das Finanças
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
ISA	Instituição Suprema de Auditoria
JIC	Juízes de Instrução Criminal
LAC	Lei Anti-Corrupção
MP	Ministério Público
OCI	Órgão de Controlo Interno
PAN	Plano de Acção Nacional
PARPA	Plano de Acção de Redução da Pobreza Absoluta
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability/Avaliação da Gestão de Finanças Públicas
PGR	Procuradoria-Geral da República
PIC	Polícia de Investigação Criminal
PLACOR	Plano Corporativo do Tribunal Administrativo
RAI	Relatório de Avaliação de Impacto
SCI	Subsistema de Controlo Interno
TA	Tribunal Administrativo
UAC	Unidade Anti-Corrupção
UTRESP	Unidade Técnica da Reforma do Sector Público

AGRADECIMENTOS

A equipa da ACS, Lda. gostaria de expressar o seu profundo agradecimento ao Governo da República de Moçambique pela confiança nela depositada e à Embaixada do Reino da Dinamarca, pelo apoio concedido, sem os quais este trabalho não teria sido possível. A nossa gratidão também vai aos membros do Grupo Técnico do Estudo de Combate à Corrupção pelo, apoio inestimável ao longo de todo o processo de realização do estudo.

A todos os entrevistados e aos que colaboram de diversas maneiras, a equipa, gostaria de deixar expresso o seu sincero reconhecimento.

Todas as contribuições supracitadas contribuíram para o enriquecimento deste trabalho; contudo, a responsabilidade pelo que aqui está escrito é da inteira responsabilidade da equipa que subscreve este relatório.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este estudo enquadra-se no âmbito dos Mecanismos e Instrumentos de Monitoria e Avaliação do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II), que preconizam a preparação de um Relatório de Avaliação de Impacto (RAI). O RAI tem como objectivo sintetizar informação sobre a pobreza e a evolução de indicadores socioeconómicos e analisar esta informação com uma visão particular para atribuir causa e efeito. Como parte das prioridades do PARPA II, o combate à corrupção é um dos temas a ser abordado no RAI.

Neste âmbito, o presente estudo tem como objectivo geral, avaliar o impacto das medidas adoptadas no âmbito do combate à corrupção, com enfoque nos mecanismos de controlo interno (inspecções e auditorias), relacionando com a quantidade e qualidade dos recursos humanos existentes, o desempenho e impacto do Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC).

Por sua vez, os objectivos específicos são:

- Avaliar o progresso qualitativo na elaboração dos relatórios e pareceres sobre a Conta Geral do Estado, e o seguimento dado a estes pareceres por parte do Governo, e o papel do Tribunal Administrativo na sua função de “Tribunal de Contas”;
- Avaliar o desempenho do GCCC e o seu impacto na redução dos fenómenos de corrupção (incluindo o enquadramento dos seus recursos humanos em termos de dimensão, qualificações, recrutamento e formação);
- Aferir o grau de progresso da implementação das acções de prevenção e combate à corrupção preconizadas nas políticas de desenvolvimento do País e seu impacto na promoção da integridade pública;
- Avaliar até que ponto os objectivos, os indicadores e as metas estabelecidas foram desenhadas e utilizadas como base para o processo de monitoria e avaliação e documentar as lições aprendidas para o próximo exercício;
- Propor indicadores sobre a área a serem incluídos no próximo PARPA, indicando a pertinência de cada um;
- Avaliar os pontos fracos e fortes da actual legislação no âmbito da anti-corrupção e propor medidas para o seu aprofundamento;
- Avaliar a participação da Assembleia da República, Assembleias municipais e da sociedade civil na monitoria dos indicadores da EAC.

Em termos metodológicos o estudo consistiu na combinação de vários elementos e técnicas de recolha de dados, tais como, revisão documental sobre a área de combate à corrupção; análise do quadro legal/institucional que versa sobre a corrupção em Moçambique e entrevistas com principais intervenientes no processo. Este estudo tem como limitação o tempo reduzido disponível para a sua realização e a dificuldade de obter informação relativa à certas actividades e áreas que deviam ser analisadas.

1. Resultados da Avaliação do Progresso na Elaboração da CGE, Seguimento e Papel do Tribunal Administrativo

Tem se notado um progresso na elaboração da CGE pelo Ministério das Finanças e na qualidade de sua análise pelo TA e AR. Contudo, apesar de o Governo dar seguimento às constatações do Tribunal Administrativo, verifica-se uma morosidade na tomada de medidas e baixa divulgação das medidas de correcção e punição, aspectos estes que criam uma ideia geral de impunidade.

A actuação dos órgãos de controlo interno e externo tem um papel importante no combate à corrupção. Neste contexto, as ligações entre as diferentes instituições está a registar melhorias, mas ainda estão aquém do desejado. Há um processo de capacitação do subsistema de controlo interno, que poderá permitir um melhor seguimento das recomendações do Tribunal Administrativo sobre a CGE e também actuar de forma preventiva nos sectores, estimulando uma melhor gestão.

2. O GCCC e o Seu Impacto na redução do Fenómeno de Corrupção

Quanto ao GCCC, há que salientar os seguintes aspectos:

- Fraca capacidade em termos de recursos humanos, para fazer face à demanda dos cidadãos.
- Inexistência de um *baseline* que permita avaliar *a posteriori* os efeitos de intervenções específicas na redução da corrupção.
- Os processos nos tribunais não têm tribunais os processos não têm tratamento célere, devido a natureza jurídica administrativa e não jurisdicional.

No entanto, nota-se que há algum movimento do GCCC no sentido de ser mais interventivo no combate à corrupção, mas os constrangimentos acima apresentados afectam o seu desempenho neste domínio.

3. Pontos Fracos e Fortes da Actual Legislação no Âmbito da Anti-Corrupção

No que concerne ao quadro legal existente em Moçambique, é notório que apesar da legislação enquadrar grande parte dos ilícitos encontrados na CGE, há uma falta de tipificação dos crimes de corrupção, aliada à definição deficiente das competências do GCCC vis-à-vis outros actores. Isto cria potenciais conflitos entre estes e também limita as oportunidade de se investigar os crimes conexos definidos como corrupção em outros quadrantes e em instrumentos normativos internacionais de que Moçambique é signatário. Como consequência, o sistema perde a oportunidade de ser mais efectivo no combate à corrupção, aliado ao receio de cometer atropelos à lei e aos direitos dos cidadãos. Como ponto forte, destaque vai para a representação do Ministério Público junto ao Tribunal Administrativo, que lhe dá uma grande vantagem para obter informação através da Conta Geral do Estado que pode ser usada para o desencadeamento da acção penal.

4. O Grau de Progresso da Implementação da EAC e Impacto na Promoção da Integridade Pública

O relatório de implementação da Estratégia anti-corrupção cobrindo o período de 2007 a 2009 (ACS, 2009)¹ conclui que o Plano de Acção Nacional 2007-2010 (PAN) está a ser implementado, conforme demonstram as actividades enquadradas nos diversos objectivos, embora com diferentes graus de progresso.

A avaliação do grau de implementação da EAC encontra dificuldades que advêm da falta de um plano de monitoria claro, com uma linha de base claramente definida para os seus principais indicadores.

5. Uso dos Objectivos, Indicadores e Metas no Processo de Monitoria e Avaliação

Há uma fraca relação entre os objectivos definidos, os seus indicadores e o processo de prestação de contas sobre a implementação do PAN. Por outro lado, os relatórios apresentados pelos sectores sobre a implementação da EAC têm sido mais descritivos o que dificulta o acompanhamento do progresso.

6. Participação da Assembleia da República, Assembleias Municipais e da Sociedade Civil na Monitoria dos Indicadores da EAC

Quanto à participação da Assembleia da República ainda é fraca, embora com indícios de melhoria. Por seu turno, as Assembleias Municipais, devido à sua crónica falta de capacidade e provavelmente ao curto tempo de sua existência têm uma fraca participação não só na monitoria da EAC, mas também em outros processos de governação. A sociedade civil também apresenta-se como um fraco mecanismo de participação na monitoria devido, em grande parte, aos seus problemas de capacidades.

Principais Recomendações e Indicadores:

1. Criação de condições para um sancionamento célere das irregularidades detectadas na CGE e melhoria da divulgação dos processos de seu seguimento e sancionamento.
 - **Indicadores propostos:** Número de Acórdãos divulgados na imprensa e nos BRs, Número de Irregularidades sancionadas pelo (TA e Governo), Tempo médio gasto entre a aprovação da CGE pela AR e o sancionamento das irregularidades detectadas.
 -
2. Aumentar o número de contas julgadas, do total das que são auditadas, e reduzir o tempo do seu julgamento.
 - **Indicadores propostos:** (1) % das contas auditadas que são Julgadas; e (2) Tempo médio gasto entre a auditoria e o julgamento da conta.
3. Que sejam dados poderes de acusação ao GCCC e se aumente o número de juízes especializados em matérias anti-corrupção, também que se criem Secções especializadas para julgamento de casos de corrupção e crime correlatos.

¹ ACS (2009). *Relatório de Avaliação da Implementação da Estratégia Anti-Corrupção 2007-2009*. Maputo.

- **Indicadores propostos:** (1) Revisão da Lei 6/2004, de 17 de Junho e do seu Regulamento (Decreto 22/2005, de 22 de Junho); (2) Número de Juízes formados em questões de anti-corrupção e crimes correlatos; (3) número de Secções Especializadas no julgamento de casos de corrupção criadas e em funcionamento nos Tribunais Provinciais;
- 4. Que se melhore a capacidade de resposta atempada do IGF como perito de recurso e revogar a necessidade de autorização do Ministro das Finanças para o envio de documentação solicitada pelos Tribunais, pelo MP e pelo GCCC.
 - **Indicadores propostos:** (1) Tempo médio gasto pelo IGF na resposta às solicitações dos Tribunais e do GCCC (ou MP); (2) Dispositivo que condiciona a necessidade de autorização do Ministro das Finanças para o IGF prestar informações aos Tribunais e ao MP Revogado.
- 5. Que se melhore as condições de trabalho do GCCC e dos Gabinetes Provinciais, que se acelere o preenchimento do quadro de pessoal e se defina um programa de capacitação dos funcionários do GCCC.
 - **Indicadores propostos:** (1) Número de vagas do quadro preenchidas no GCCC e nos Gabinetes Provinciais; (2) Programa elaborado; (3) Número de funcionários capacitados em matérias relevantes ao trabalho do GCCC.
- 6. Rever e aprovar um novo quadro normativo em consonância com as convenções internacionais e os desafios do País.
 - **Indicadores propostos:** (1) Revisão da LAC e do Código Penal (já em curso); (2) Número de crimes previstos como de corrupção tipificados no quadro legal moçambicano.
- 7. Definir um *baseline* e criação de uma base de dados sobre as actividades de prevenção e combate à corrupção que permita sistematizar e integrar a informação proveniente de todas as instituições e actores envolvidos.
 - **Indicadores propostos:** (1) Estudo de Base para a monitoria da anti-corrupção no PARPA realizado; (2) Base de Dados Criada, Número de instituições com informação sobre anti-corrupção integrada na base de dados.
- 8. Criação de mecanismos participativos de monitoria da implementação das medidas anti-corrupção, combinada à capacitação dos actores intervenientes (AR, Mas e sociedade civil).
 - **Indicadores propostos:** (1) Mecanismos de monitoria da EAC em que há representação e participação efectiva da sociedade civil, da AR e das AM a nível central, provincial e distrital; (2) Número de actividades de capacitação sobre anti-corrupção voltados à AR, AMs e sociedade civil realizadas; (3) Número de relatórios de monitoria realizados pela sociedade civil; (4) Actividades de fiscalização da AR e das AMs relacionadas ao combate à corrupção.

1. INTRODUÇÃO

Este estudo enquadra-se no âmbito dos Mecanismos e Instrumentos de Monitoria e Avaliação do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II), que preconizam a preparação de um Relatório de Avaliação de Impacto (RAI). O RAI tem como objectivo sintetizar informação sobre a pobreza e a evolução de indicadores socioeconómicos e analisar esta informação com uma visão particular para atribuir causa e efeito. Como parte das prioridades do PARPA II, o combate à corrupção é um dos temas a ser abordado no RAI.

Neste contexto, o presente estudo tem como objectivo geral:

- Avaliar o impacto das medidas adoptadas no âmbito do combate à corrupção, com enfoque nos mecanismos de controlo interno (inspecções e auditorias), relacionando com a quantidade e qualidade dos recursos humanos existentes, o desempenho e impacto do Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC).

Por sua vez, os objectivos específicos são:

- Avaliar o progresso qualitativo na elaboração dos relatórios e pareceres sobre a Conta Geral do Estado, e o seguimento dado a estes pareceres por parte do Governo, e o papel do Tribunal Administrativo na sua função de “Tribunal de Contas”;
- Avaliar o desempenho do GCCC e o seu impacto na redução dos fenómenos de corrupção (incluindo o enquadramento dos seus recursos humanos em termos de dimensão, qualificações, recrutamento e formação);
- Aferir o grau de progresso da implementação das acções de prevenção e combate à corrupção preconizadas nas políticas de desenvolvimento do País e seu impacto na promoção da integridade pública;
- Avaliar até que ponto os objectivos, os indicadores e as metas estabelecidas foram desenhadas e utilizadas como base para o processo de monitoria e avaliação e documentar as lições aprendidas para o próximo exercício;
- Propor indicadores sobre a área a serem incluídos no próximo PARPA, indicando a pertinência de cada um;
- Avaliar os pontos fracos e fortes da actual legislação no âmbito da anti-corrupção e propor medidas para o seu aprofundamento.
- Avaliar a participação da Assembleia da República, Assembleias municipais e da sociedade civil na monitoria dos indicadores da EAC.

1.1. Metodologia

A realização deste trabalho consistiu na combinação de vários elementos e técnicas de recolha de dados a saber:

- 1.1. Revisão documental – fundamentalmente sobre a área de combate à corrupção, nomeadamente: os planos de acção do governo (o PARPA II, os PES-OE e o Plano quinquenal do governo) de modo a verificar como é que eles se desdobram na abordagem da questão da corrupção; Análise do balanço do PES para o período da implementação do PARPA II e os Relatórios de Execução Orçamental; Análise da Conta Geral do Estado (CGE) e dos Pareceres da Assembleia da República (AR) e do Tribunal Administrativo (TA) sobre a CGE, de modo a aferir que elementos estão patentes e que consubstanciam práticas potencialmente corruptas;
- 1.2. Análise do quadro legal institucional que versa sobre a corrupção em Moçambique, em termos de mandato e capacidade das diversas instituições que de contribuem para o combate à corrupção, tais como a Inspeção-Geral das Finanças; Inspeção Geral Administrativa do Estado; algumas inspecções sectoriais; Assembleia da República, as Assembleias Municipais, a Procuradoria-Geral da República, o Gabinete Central de Combate a Corrupção, os Tribunais Judiciais, o Gabinete de Combate à droga e outros actores e institucionais relevantes;
- 1.3. Com base nos subsídios da análise documental e do quadro legal, foram realizadas entrevistas para aprofundar alguns aspectos inerentes ao combate à corrupção (vide lista dos entrevistados nos anexos).

1.2. Organização do Trabalho

Além desta secção introdutória, o trabalho é co,posto ainda por outras cinco secções, a saber: na secção 2, que é a seguinte, é apresentado o quadro analítico deste trabalho, que inclui uma breve reflexão sobre a relação entre a pobreza e a corrupção; na secção 3 são apresentados os principais resultados da avaliação, terminando com a síntese das principais constatações e recomendações; na secção 4 são apresentados os principais os indicadores propostos, que decorrem das constatações e recomendações feitas. As secções 5 e 6 são dedicadas à bibliografia e aos anexos. De forma subsidiária, há que referir a existência de informação relevante no anexo 6.2, que se refere a detalhes de questões discutidas na secção 3.

1.3. Limitações do Trabalho

Constituem limitações deste trabalho os seguintes elementos:

- O tempo reduzido disponibilizado para a realização do estudo, o que impediu a equipa de recolher mais informação para a análise, inclusive ao nível local, para aprofundar os desafios que se colocam aos municípios;
- A falta de informação para a aferição de alguns dos objectivos específicos do trabalho, conforme definido nos Termos de Referência, mesmo a nível central.

Apesar dessas limitações, a equipa procurou recolher a quantidade possível de informação para a análise e, nos casos em que esta não foi obtida, foi explicitado, para que as ilações que são tiradas não fiquem enviesadas e sejam contextualizadas no contexto de falta de informação.

2. QUADRO ANALÍTICO DA POBREZA E CORRUPÇÃO

A corrupção tem sido nos últimos anos apontada como um crónico problema de governação dos países com efeitos negativo no combate à pobreza e promoção do desenvolvimento. Isso é consubstanciado em evidências empíricas mostrando que a corrupção tem consequências distributivas, aumentando as desigualdades de renda e a pobreza, através:²

- de um sistema fiscal enviesado, que favorece os ricos e bem relacionados;
- de um deficiente foco em programas sociais;
- do baixo nível de gastos públicos em programas sociais;
- do acesso desigual à educação;
- do mau uso e investimento dos recursos públicos;
- da existência de um maior risco nas decisões de investimento dos pobres;
- um baixo crescimento económico, decorrente do exposto acima.

Assim sendo, este fenómeno tem efeitos nefastos nos países, tais como a perda de imagem e prestígio do Estado, o enfraquecimento do tecido moral da sociedade, a perda dos padrões éticos na governação, o enfraquecimento das instituições, a redistribuição do poder e riqueza para os que não os merecem e a não garantia dos direitos de propriedade, o que reduz os incentivos ao investimento e reduz as chances de promoção do desenvolvimento económico das sociedades³ e, conseqüentemente, constitui-se num obstáculo ao combate à pobreza.

Esta abordagem é substancialmente subscrita nas políticas e instrumentos de planificação do Governo Moçambicano, conforme é apresentado a seguir.

2.1. Pobreza e Corrupção nos Instrumentos de Planificação do Governo

O combate à corrupção está presente nos principais instrumentos de Planificação do Governo, tais como o Plano Quinquenal e o Plano de Acção da Redução da Pobreza absoluta – PARPA. De forma mais específica, o combate à corrupção é uma das componentes da Reforma do Sector Público, inclusive operacionalizado por uma estratégia específica.

² Vide *Anti-corruption in Transition: a contribution to the policy debate*. Washington, the World Bank, 2000; e Gupta, Sanjeev; Davoodi, Hamid; Alonso-Terme, Rosa (1998). *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?* IMF Working Paper WP/98/76.

³ Hassan (2004), op. cit.; Klitgaard, Robert (2000). "Subverting Corruption". *Finance & Development*, June 2000, pp. 2-5.

O Programa Quinquenal do Governo para 2005-2009 indica como foco para o combate à corrupção as seguintes acções estratégicas:

- Reforçar os órgãos de inspecção e desenvolvimento sistemático da acção inspectiva sobre a actividade dos organismos públicos;
- Implementar diplomas legais que compreendam medidas de prevenção e combate à corrupção;
- Desenvolver e aperfeiçoar a informação e prestação de contas entre o Governo, o Tribunal Administrativo e a Assembleia da República, no que respeita a fiscalização do processo de formulação, execução do Orçamento do Estado e do exame anual das respectivas contas;
- Criar as condições para o exame regular e atempado das contas do Estado no seu conjunto e de cada instituição pública;
- Reforçar e expandir a acção e os mecanismos de combate a corrupção;
- Reforçar a capacidade dos órgãos responsáveis pela defesa da legalidade e de protecção dos direitos dos cidadãos;
- Reforçar o funcionamento dos canais de atendimento e resolução de petições e reclamações dos cidadãos;
- Remover as barreiras administrativas através da clarificação e simplificação dos procedimentos administrativos e redução da burocracia;
- Estabelecer planos concretos de acções de combate à corrupção ao nível dos sectores e Governos provinciais e distritais, que tenham resultados de impacto imediato;
- Realizar a pesquisa regular e periódica sobre a acção governativa e corrupção através de questionários específicos para as famílias, sector público e sector privado com o objectivo de identificar os tipos/formas de corrupção, os respectivos determinantes, dimensões e divulgação ampla dos seus resultados;
- Rever o Estatuto Geral do Funcionários do Estado (EGFE), incorporando cláusulas que identifiquem, tipifiquem e punem a corrupção;
- Constituir e actualizar a base de dados sobre entidades públicas e privadas envolvidas em esquemas de corrupção;
- Elaborar um Código sobre Procedimentos Administrativos.

Por sua vez, o principal instrumento do Governo para o combate à corrupção, a Estratégia Anti-Corrupção, que entrou em vigor no mesmo ano em que o PARPA foi aprovado, portanto, em 2006, destaca os seguintes objectivos estratégicos:

- Simplificação e racionalização dos procedimentos administrativos;
- Estabelecimento de uma cultura de transparência, isenção, integridade e de responsabilização pública;
- Melhoria da eficiência e a qualidade de serviços do sistema de justiça;
- Fortalecimento do sistema financeiro do Estado, de modo a imprimir a transparência, eficiência e eficácia na gestão financeira, orçamental e patrimonial do Estado;

- Melhoria dos níveis de consciência e da participação da sociedade civil e do sector privado no combate à corrupção;
- Melhorar os mecanismos de envolvimento das comunidades locais na participação na governação e monitoria de modo a promover a transparência e prestação de contas.

A abordagem da EAC integra três momentos fundamentais: a prevenção, a acção administrativa e o sancionamento. A Prevenção tem a ver com a aplicação das leis e regulamentos por forma de reduzir as práticas corruptas nas instituições do sector público. A Acção administrativa, que constitui o segundo momento é a acção que se dá quando o dano aconteceu, isto é, o acto de corrupção. Detectado o corruptor, através dos sistemas de controlo e auditoria interna e externa ou por denúncia da sociedade civil ou empresarial, a instituição/sector lesada procede com a instauração do processo disciplinar e aplicação de medidas administrativas. E o terceiro e último momento é o Sancionamento, que acontece nos casos em que a corrupção envolve ofensas criminais, e a instituição pública visada encaminha o assunto para os órgãos de justiça, que irão investigar, acusar criminalmente, julgar e punir o infractor.

Finalmente, o PARPA II, no pilar da Governação no que concerne ao combate à corrupção destaca as seguintes acções:

- Disseminar e implementar o regulamento da Lei Contra a Corrupção;
- Reforçar a capacidade institucional de inspecção interna na luta Anti-Corrupção nas instituições públicas;
- Preparar, adoptar e implementar a Legislação de acesso à informação;
- Fortalecer o Gabinete Anti-Corrupção na Procuradoria-Geral da República;
- Fortalecer a capacidade da Assembleia da República e das Assembleias Municipais para monitorar o desempenho do Governo e dos Conselhos Municipais, respectivamente;
- Realizar pesquisas regulares sobre governação e corrupção;
- Fortalecer a legislação e mecanismos de implementação em relação à integridade dos funcionários públicos;
- Implementar a Estratégia de Combate à Corrupção;
- Fortalecer a capacidade dos cidadãos, da Sociedade Civil e do sector privado para monitorar o desempenho do Governo e denunciar os actos de corrupção, e;
- Fortalecer os sistemas de controlo interno (auditorias e inspecções) das instituições públicas.

A componente de combate à corrupção incluída no PARPA II é monitorada através de três indicadores, a saber:

- Aprovação e implementação da estratégia nacional de combate à corrupção no sector da justiça

- Investigação e desfecho de casos de corrupção
- Elaboração dos relatórios e pareceres sobre a Conta Geral do Estado (CGE)

Na esteira do acima referido, é notório que, os vários momentos de combate à corrupção envolvem os três poderes do Estado em vários moldes, a saber: a) o Executivo – através da administração pública, dos seus sistemas de gestão, dos procedimentos administrativos e dos mecanismos de controlo interno; b) o judiciário – através da função de fiscalização acometida ao tribunal administrativo e da função jurisdicional que aqui se reflecte mais no sancionamento da corrupção; e c) o legislativo – através da fiscalização desta ao executivo e do processo de prestação de contas deste último à Assembleia da República. Por essa razão, ao se analisar de que forma é que os mecanismos existentes contribuem para o combate à corrupção e como isso tem efeitos no combate à pobreza, é importante entender como os diferentes elementos acima indicados se articulam para produzir os resultados desejados. Esse é o fundamento da abordagem a ser usada na realização deste trabalho.

2.2. O Modelo de Análise

A fiscalização das contas públicas é um dos elementos importantes de combate à corrupção. Nas democracias contemporâneas essa função é exercida pelo legislativo, pelos órgãos de controlo externo e, de forma preventiva, pelas instituições de controlo interno, como as inspecções e auditorias das instituições públicas.

As instituições supremas de auditoria (ISA) são um elemento importante para o combate à corrupção. No chamado modelo napoleónico, essas instituições tomam a forma dos tribunais de contas, que são órgãos do judiciário com autonomia e independência para analisar as contas públicas, podendo inclusive julgá-las. O modelo adoptado em Moçambique, onde o Tribunal Administrativo exerce as funções de Tribunal de Contas, enquadra-se neste tipo de modelo.

As instituições supremas de auditoria podem levar a cabo várias actividades de fiscalização visando uma maior responsabilização e prestação de contas por parte do Governo, dentre as quais se destaca as seguintes (TI):⁴

- Auditorias financeiras, para verificar a exactidão e justeza dos procedimentos contabilísticos e demonstrações financeiras;

⁴ Evans, Alastair (2008). *The Role of Supreme Audit Institutions in Combating Corruption*. U4 Helpdesk, Transparency International and CMI.

- Auditorias de conformidade (“compliance audit”) – para verificação do uso dos fundos de acordo com propósitos aprovados e em conformidade com a legislação em vigor;
- Auditorias de desempenho (ou “value for money”) – voltadas à análise da eficiência operacional e à efectividade do governo em atingir os seus objectivos;

Através das acções acima descritas, as instituições supremas de auditoria também podem contribuir para identificar várias práticas ligadas à corrupção, tais como as fraudes, más práticas e irregularidades, algumas das quais com implicações criminais.⁵ Estas instituições também trabalham com outros órgãos do chamado sistema nacional de integridade, como o parlamento, com particular ênfase para as comissões responsáveis pela área financeira e de fiscalização do orçamento do Estado.⁶

Para que as instituições que contribuem para a fiscalização das despesas públicas sejam efectivas é importante que existam condições de capacidade adequadas, dentre as quais (World Bank, 2001):

- Recursos humanos adequados, em termos de quantidade e qualificações;
- A existência de instrumentos legais adequados para o seguimento e sancionamento dos problemas detectados;
- A independência dos órgãos de controlo interno e externo, para permitir que tenham a devida isenção no exercício das suas funções.

De acordo com a Organização Internacional das Instituições Supremas de Auditoria – INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions), as ISAs podem ter três tipos de independência: *organizacional*, *funcional* e *financeira*. A independência organizacional é definida como o menor grau possível de participação governamental na nomeação das autoridades das instituições voltadas à prevenção da corrupção, na implementação das suas funções e no seu processo decisório. A independência funcional é a garantia de que as instituições podem desempenhar as suas funções sem interferência inoportuna de terceiros ou do executivo, o que pode influenciar nos métodos e resultados da auditoria. Por último, a independência financeira refere-se à impossibilidade do Governo impedir ou restringir a execução de algumas actividades pela via da redução orçamental (Hussman, Hechler e Peñailillo, 2009).⁷

⁵ World Bank (2001). *Features and Functions of Supreme Audit Institutions*. World Bank Public Sector PREM Notes, number 59, October 2001.

⁶ Texto Transparência Internacional em www.transparency.org.

⁷ Hussman, Karen, Hannes Hechler, Miguel Peñailillo (2009). *Institutional arrangements for corruption prevention: Considerations for the Implementation of the United Nations Convention Against Corruption Article 6*. Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Draft Issue Paper.

A existência de órgãos de prevenção da corrupção independentes é também uma recomendação feita no artigo 6 da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (CNUCC). Segundo este instrumento, a *independência necessária* prescrita depende dos sistemas legal, institucional e político, assim como das funções particulares que são alocadas a cada órgão de prevenção da corrupção. Desta forma, no que concerne à implementação e coordenação das políticas anti-corrupção, a independência financeira pode ser mais adequada, garantindo que os órgãos ou órgão responsáveis pela implementação devem ter os recursos necessários para o desempenho das suas funções, isso assumindo-se que porque muitas delas fazem parte do executivo, dificilmente terão independência organizacional. Estes órgãos também deverão ter um certo nível de independência funcional, no sentido de que nenhum outro órgão governamental deverá interferir no exercício das suas funções. O mesmo ocorre com as instituições encarregues de coordenação da implementação, que também não devem sofrer interferências de outros órgãos do governo. Deste modo, estes actores devem ter independência financeira e funcional, esta em termos políticos e legais, para que não sejam marginalizados ou desconsiderados por outros órgãos públicos com poder considerável dentro da estrutura do Estado e do Governo (Hussman, Hechler e Peñailillo, 2009).

No âmbito do combate à corrupção em geral e de fiscalização das actividades do governo em particular, a disponibilidade de informação é um elemento importante, porque permite conhecer e aferir as práticas existentes e os seus possíveis efeitos. Neste contexto, segundo as definições do *Control Objectives for Information and Related Technology (COBIT)* criado pela Associação dos Sistemas de Informação, Auditoria e Controlo (Information Systems Audit and Control Association – ISACA) a informação de qualidade deve preencher um conjunto de requisitos, dentre os quais, para os propósitos deste trabalho, destaca-se a *integridade, fiabilidade e acessibilidade*. A integridade refere-se à exactidão e completude da informação. A fiabilidade tem a ver com a adequação e possibilidade de verificação da informação, quando é necessária para a monitoria e pode ser corroborada. Por fim, a acessibilidade refere-se à disponibilidade de informação quando solicitada (Lopez, 2009).⁸

A qualidade da informação é um elemento importante na fiscalização do orçamento e faz parte dos parâmetros analisados nos Relatórios de Gestão de Finanças Públicas – PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) e nos relatórios mundiais de Transparência do Orçamento (IBP, 2009),⁹ largamente usados pelos doadores e países beneficiários na análise da prestação de contas neste domínio. Por exemplo,

⁸ López. Miguel (2009). *How well prepared are we to assess implementation of anti-corruption conventions? Lessons from the Americas*. U4 Anti-Corruption Resource Centre, 10 March 2009.

⁹ Veja International Budget Partnership/IBP (2009). *The Open Budget Survey 2008*. IBP.

exercícios do PEFA (Scanteam, 2004; Lawson et al, 2006; 2008).¹⁰

Portanto, a efectividade tanto das instituições supremas de auditoria, dos órgãos de controlo interno, assim como das instituições responsáveis pelo combate e prevenção da corrupção dependem da combinação de vários elementos, conforme discutido nesta secção. Desta forma, as políticas anti-corrupção podem enfrentar problemas sérios de viabilidade, quando há uma falta de correspondência entre a capacidade institucional e os objectivos definidos, quando os mandatos e funções assim como as relações entre os diferentes intervenientes não estão claros (Hussman, 2007; Hussman, Hechler e Peñailillo, 2009).¹¹

Em suma, os elementos discutidos nesta secção constituem o quadro da análise a ser feita neste trabalho, que consistirá nos seguintes aspectos:

- As instituições de controlo externo e interno desempenham um papel importante na fiscalização da efectividade das suas políticas e, por conseguinte, desempenham um papel importante no combate à pobreza;
- A efectividade da fiscalização do governo depende da existência de capacidades adequadas, dentre as quais a clareza das funções e mandatos e dos mecanismos de relacionamento entre os vários actores envolvidos; recursos humanos, materiais e financeiros adequados e qualidade de informação disponível sobre actividades e actos relevantes do governo;
- No caso do combate à corrupção, o relacionamento entre os diversos órgãos implica uma combinação adequada entre fiscalização, constatações de elementos relevantes; apresentação de recomendação para seguimento e existência de instituições capacitadas para este efeito. Por essa razão, um dos elementos importantes neste processo é a existência de instituições com um grau adequado de autonomia e independência, para poderem levar a cabo o seu mandato sem constrangimentos.

¹⁰ Lawson, Andrew et al (2008). *Avaliação da Gestão de Finanças Públicas em Moçambique 2006 (Usando a Metodologia PEFA): Relatório Preliminar*. Relatório feito para o Ministério das Finanças, UTRAFE e PAPS; Lawson et al (2006); *Assessment of Public Finance Management in Mozambique 2004/05 Based on PEFA Methodology* Maputo, Report to the GoM and to the PAPS, March 2006; Scanteam (2004). *Mozambique Public Financial Management Assessment 2004*. Oslo: Scanteam.

¹¹ Hussman, Karen (2007). *Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC? Report of six country case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania and Zambia*. Norway: CMI – Chr. Michelsen Institute.

3. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

Neste capítulo serão analisados os elementos indicados nos objectivos específicos deste trabalho, nomeadamente:

- O progresso qualitativo na elaboração dos relatórios e pareceres sobre a Conta Geral do Estado, e o seguimento dado a estes pareceres por parte do Governo, e o papel do Tribunal Administrativo na sua função de “Tribunal de Contas”;
- Avaliar o desempenho do GCCC e o seu impacto na redução dos fenómenos de corrupção (incluindo o enquadramento dos seus recursos humanos em termos de dimensão, qualificações, recrutamento e formação);
- O grau de progresso da implementação das acções de prevenção e combate à corrupção preconizadas nas políticas de desenvolvimento do País e seu impacto na promoção da integridade pública;
- Até que ponto os objectivos, os indicadores e as metas estabelecidas foram desenhadas e utilizadas como base para o processo de monitoria e avaliação e indicar as lições aprendidas para o próximo exercício;
- Avaliar os pontos fracos e fortes da actual legislação no âmbito da anti-corrupção e propor medidas para o seu aprofundamento;
- Avaliar a participação da Assembleia da República, Assembleias municipais e da sociedade civil na monitoria dos indicadores da EAC.

Decorrente da análise feita nos aspectos acima citados, o capítulo terminará com uma conclusão sobre os principais resultados da análise da implementação das medidas visando combater à corrupção no âmbito do PARPA. No capítulo seguinte será apresentada a proposta de indicadores sobre a área a serem incluídos no próximo PARPA, fundamentada na explicação da pertinência de cada um desses indicadores.

3.1. Progresso na Elaboração da CGE, Seguimento e Papel do Tribunal Administrativo

Em Moçambique o processo de fiscalização das Contas Públicas envolve vários actores, nomeadamente o Governo, o Tribunal Administrativo, que é a instituição suprema de auditoria, a Assembleia da República e o Subsistema de Controlo Interno (SCI). Este último o modelo moçambicano de auditoria/fiscalização faz parte dos chamados sistemas napoleónicos (World Bank, 2001), que combinam o Parlamento e um Tribunal de Contas, sendo este, além de auditor, um órgão do judiciário e independente do Parlamento, que desempenha as funções de um

Tribunal de Contas, podendo julgar as contas auditadas, aplicar sanções (incluindo multas) e recomendar investigações criminais, medidas correctivas ou outro tipo de seguimento, quando se justifica.

Apesar da sua complexidade operacional, o processo de elaboração e análise da Conta Geral do Estado (CGE) pode ser descrito de forma relativamente simples: o Governo, através do Ministério das Finanças, elabora a Conta Geral do Estado que a apresenta ao Tribunal Administrativo e à Assembleia da República. Esta toma decisões com base no parecer do Tribunal Administrativo sobre a CGE, que podem conter recomendações sobre correcções a fazer, seguimento a dar ou mesmo algum procedimento de natureza criminal. Os órgãos de Controlo Interno são responsáveis por dar seguimento a estas questões.

O Controlo Interno é, segundo a lei 9/2003, um conceito amplo e não restrito, porque tem como pressuposto o conjunto de leis, normas e unidades de auditoria interna todos com o objectivo de melhoria do controle e gestão da coisa pública. O controlo interno tem como função verificar se as medidas tomadas foram ou não cumpridas devidamente e se estão ou não a funcionar, verificando se houve ou não desvios de fundos e tomar as devidas medidas. No sentido restrito o CI (controle interno) é a malha montada para evitar desperdícios. No país existe o Subsistema de Controlo Interno (SCI), coordenado pela Inspeção Geral das Finanças – IGF. O subsistema é constituído pelos Órgãos de Controlo Interno (OCI) dos sectores e tem como objectivo coordenar as acções de formação, trabalho de campo, acções conjuntas de auditoria, coordenação de acções com vista a evitar a sobreposição de auditorias. Parte da responsabilidade deste sistema em geral e da IGF em particular, além da prevenção, é dar seguimento às recomendações feitas pelo Parlamento e pelo TA sobre a CGE.

Em linhas breves, estes actores e processos é que determinam a qualidade do processo de prestação de contas das despesas públicas, que no caso giram em torno da CGE.

Os relatórios sobre a gestão das finanças públicas cobrindo o período de 2005 a 2006 (Lawson e tal 2006 e 2008) no geral apontam para melhorias significativas na elaboração da Conta Geral do Estado, bem como à sua submissão atempada ao Tribunal Administrativo. Outra melhoria foi a inclusão do distrito como uma categoria orçamental separada, uma vez que até então vinha sendo uma linha do orçamento provincial. Isto foi um grande avanço tendo em conta a centralidade do distrito na planificação e nas estratégias de desenvolvimento e ainda pelo facto de os distritos contabilizarem 63% da despesa de funcionamento e 12% da despesa de investimento (Lawson et al, 2008). Finalmente, melhorou o acesso público à informação da CGE, uma vez que o Relatório e o Parecer sobre a Conta Geral do Estado passaram a ser publicados também no Boletim da República (Revisão Conjunta 2009: Grupo de Trabalho de Auditoria Externa).

Essas melhorias só foram possíveis através da combinação de vários elementos, com destaque para a introdução do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), a gradual eliminação de fundos não incluídos no orçamento do Estado (os chamados off budgets); a melhoria na elaboração e pontualidade dos relatórios de Execução do orçamento e a capacitação do Tribunal Administrativo (Scanteam 2004, Lawson e tal 2006; 2008).

Nos últimos anos houve um intenso processo de capacitação do Tribunal Administrativo, que lhe permitiu melhorar o seu desempenho na fiscalização das finanças públicas. Este processo foi intensificado em 2006, com a conclusão do Plano Corporativo (PLACOR) do TA (3ª secção) para os anos 2007-2010, que inclui os seguintes desafios: i) aumento da cobertura do controlo dos fundos públicos; ii) interacção com a sociedade e promoção da transparência; iii) adequação da estrutura organizacional e da infra-estrutura; e iv) garantia da autonomia financeira do TA. Ainda em 2006 foram recrutados 77 contadores verificadores para as áreas da Conta Geral do Estado (CGE) e Conta e Auditoria Financeira (CAF) e Visto e 5 técnicos informáticos para o Tribunal Administrativo. Com esses novos técnicos a Terceira Secção passou a ter 149 funcionários, dos quais 78 de nível superior (incluindo 3 Juizes Conselheiros), 66 de nível médio, 2 de nível básico e 3 de nível elementar (Relatório dos Grupos de Trabalho da Revisão Conjunta 2007). No âmbito do PLACOR o TA também programou o processo de sua expansão territorial visando uma maior presença física permanente nas províncias (Lawson e tal, 2008).

Os efeitos da capacitação do TA podem ser facilmente visualizados. Assim, em 2003 das 800 entidades públicas que poderiam ser auditadas por este órgão foram apenas cobertas 8, o que corresponde a 1% (Scanteam, 2004; Lawson et al, 2006). Este número foi aumentando progressivamente e chegou a 171 em 2006.¹² Neste contexto, em 2008 as auditorias do TA cobriram 33,34% do Orçamento do Estado (Revisão Conjunta, 2009).

Tabela 1: Auditorias Planeadas e realizadas pelo Tribunal Administrativo

Ano	N.º Auditorias Planeadas	N.º Auditorias Realizadas									
		Nível Provincial	Nível Distrital	Autarquias	Nível Central	Missões Diplom.	Empresas Públicas	Estrangeiro	Obras	CGE	Total
2004	0	20	0	0	9	0	0	0	0	0	29
2005	60	42	0	0	26	0	0	1	0	0	69
2006	70	60	55	2	47	3	0	1	0	4	172
2007	90	86	101	10	74	7	3	0	79	0	360
2008	320	250	51	10	27	12					350
TOTAL	540	438	207	22	174	22	3	2	79	4	680

Fonte: Tribunal Administrativo, 2008; Revisão Conjunta 2009

¹² GoM and PAPs (2007). *Joint Review 2007 Aide Mémoire*. www.pap.org.mz. Accessed on September, 4th 2008.

A tabela 1 acima, retirada do relatório PEFA (Lawson e tal, 2008), mostra uma tendência claramente crescente da actividade de auditoria do Tribunal Administrativo (TA) até 2007, que supera em grande medida o planeado. Por outro lado, as auditorias financeiras feitas pelo TA seguem padrões de auditoria internacionalmente aceites (pela International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI) e também regionalmente acordados (pela African Organization of Supreme Audit Institutions – AFROSAI). Neste âmbito o TA adoptou um manual de auditoria de acordo com os padrões da AFROSAI, adaptado à realidade moçambicana. Ainda no quadro da capacitação em curso no TA, os seus auditores estão em processo de se tornarem Técnicos Oficiais de Contas (Chartered Accountants) (Lawson et al, 2008), o que contribuirá ainda mais para a legitimação e reconhecimento do seu trabalho técnico como de padrão internacional.

Tabela 2: Auditorias Realizadas e Contas Julgadas

Ano	N.º Auditorias Planeadas	N.º Auditorias Realizadas	N.º Contas Julgadas
2004	0	29	4
2005	60	69	11
2006	70	172	45
2007	90	360	66
2008	320	350	4*
TOTAL	540	680	126

Fonte: Tribunal Administrativo, 2008; Revisão Conjunta 2009

*Dados referentes apenas a parte do ano.

O número de contas julgadas, apresentado na tabela 2, é outro elemento que mostra uma tendência crescente, confirmando a existência de um maior protagonismo desta instituição no exercício do seu mandato de controlo externo. Porém, as contas julgadas ainda estão aquém das contas auditadas e tem havido uma demora significativa do TA neste domínio, com casos sendo julgados com um desfasamento médio de 3 anos (Comissão do Plano e Orçamento, 2008; 2009).¹³ Contudo, até a bem pouco tempo o TA não aplicava sanções, devido à sua opção por uma postura mais educativa, que privilegiava a correcção das irregularidades e o seguimento das recomendações feitas (Lawson e tal, 2008). Esta situação mudou em 2008, tendo o TA reforçado o acompanhamento das suas decisões, com a aplicação de sanções financeiras a 280 gestores. Destes, 13 efectuaram o pagamento, 103 processos estavam para ser remetidos para execução fiscal (cobrança coercitiva), 56 recorreram das sentenças, 73 ainda estão dentro do prazo para pagamento e 35 solicitaram pagamento em prestações (Revisão Conjunta 2009: Relatório do Grupo de Auditoria Externa). No geral, mesmo com a actuação mais vigorosa do TA, a

¹³ Comissão do Plano e Orçamento (2008). *Parecer nº 1/2008, de 02 de Abril*. Assembleia da República: Comissão do Plano e Orçamento.

recuperação dos valores subtraídos tem sido difícil, o que mostra a necessidade de um maior reforço dos órgãos de controlo interno. Estes órgãos também ajudariam a actuar de forma mais preventiva, contribuindo assim para reduzir a excessiva carga processual que o TA é obrigado a processar no seu exercício de controlo externo.

Um dos órgãos responsáveis pelo seguimento das recomendações do TA é a Inspeção Geral das Finanças – IGF, que faz parte e coordena o Subsistema de Controlo Interno (SCI), também composto pelos Órgãos de Controlo Interno (OCI) dos sectores, ainda em processo de criação e capacitação.

Grande parte das auditorias internas é levada a cabo pela Inspeção-Geral das Finanças, uma vez que grande parte das entidades do sector público ainda não têm auditorias internas operacionais (Lawson et al, 2006). Esta situação foi confirmada no encontro que a equipa teve com a Inspeção do Ministério da Educação e Cultura, em que ficou patente que este órgão está em processo de capacitação e ainda nem possui um sistema consolidado de recolha e sistematização de informação, pelo que não pôde nem sequer providenciar elementos sobre a sua actividade inspectiva.

As auditorias e inspecções da IGF têm coberto em média mais de 50% dos gastos do nível central. Em 2004 foram realizadas 73% das inspecções planificadas. Este desempenho se deve à execução de actividades não planeadas previamente e à alocação do tempo às inspecções planeadas superior ao planeado. Os relatórios são normalmente enviados para as entidades auditadas e o Ministério das Finanças. Estes relatórios não estão abertos ao público e não há um mecanismo regular de envio da informação nem ao Tribunal Administrativo, nem à Assembleia da República. Ainda no mesmo ano apenas 50% das entidades auditadas informaram a IGF sobre o seguimento das recomendações feitas (Lawson et al, 2006:35). Na qualidade de instituição coordenadora do Subsistema de Controlo Interno (SCI) do sector público o IGF, nesta qualidade, também tem apoiado a capacitação de outros sectores, incluindo o Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC).

Tabela 3: Grau de Formação do Pessoal da IGF

Nível Académico	2002	2008
Nível Superior	13	46
Médio Técnico	43	37
Médio Geral	14	9
Básico Técnico	2	1
Básico Geral	11	11
<9ª classe	22	24
Total	105	128

Fonte: IGF, 2009.

Durante o período de implementação do PARPA II, o aumento do número de instituições com órgãos de controlo interno (OCI) esteve abaixo do previsto. Assim,

em 2007 e 2008 em apenas 25% e 59% destas instituições haviam sido criados OCIs, contra uma previsão de 30% e 65% (Revisão Conjunta, relatório do Grupo de Auditoria Interna de 2008 e 2009). A meta para 2010 é criar 100% dos OCIs necessárias. No presente momento apenas 68% destes órgãos foram criados (Entrevista com a IGF, dia 19/08/09). Na ausência de OCIs em muitos sectores, a IGF muitas vezes tem que fazer a vez.

No que concerne ao acompanhamento das recomendações feitas, uma análise da amostragem de cerca de 200 recomendações feitas pelo IGF em 2006 chegou à conclusão de que pelo menos 70% das mesmas estavam a ser seguidas pelas entidades visadas (Revisão Conjunta 2007: Relatório do Grupo de Auditoria Interna). Em 2007 foi feita uma amostragem de 300 recomendações mais relevantes sobre as entidades auditadas (Revisão Conjunta 2008: Relatório do Grupo de Auditoria Interna), mas os seus resultados já não constam dos relatórios subsequentes.

Nos últimos anos as relações entre o Tribunal Administrativo e a Inspeção Geral das Finanças também melhoraram, no que concerne à partilha de relatórios de auditoria e inspeção, embora ainda não exista uma prática institucionalizada de partilha de informação (Revisão Conjunta 2007: Relatório de Auditoria Interna). Por essa razão, o relatório da revisão conjunta de 2009 recomenda que *é preciso desenvolver actividades conjuntas no sentido de clarificar os papéis do Controle Externo e Interno, para evitar duplicidade*. Esta recomendação entra em contradição com a afirmação do Governo, expressa no Parecer da Comissão do Plano e Orçamento da Assembleia da República sobre a Conta Geral do Estado de 2007, de que *todas as irregularidades detectadas pelo TA nas auditorias que efectua são inclusas no Plano de Actividades da IGF para que esta entidade proceda ao seu acompanhamento e sejam tomadas medidas em conformidade com a lei* (Comissão do Plano e Orçamento, 2009:3).¹⁴

Da análise dos pareceres do TA e da Comissão do Plano e Orçamento (CPO) da AR fica patente que o Governo tem dado seguimento a algumas recomendações feitas na análise da CGE, embora haja uma opinião generalizada de que nada tem sido feito pelos órgãos competentes. Para a Comissão do Plano e Orçamento (2008:10-11) alguns elementos contribuem para esta opinião negativa, tais como: a) a morosidade na tomada de medidas em relação às irregularidades, o que acaba por limitar o seu impacto; b) a falta de divulgação das medidas de correcção e punição, que induz aos cidadãos a pensar que a má utilização dos fundos pelo Estado não tem sido punida. Contribui para isto o facto de os acórdãos produzidos pelo TA serem enviados à Imprensa Nacional mas não serem publicados no Boletim da República (BR). Tendo em conta estas constatações, a CPO recomenda ao Governo o fortalecimento das

¹⁴ Vide Comissão do Plano e Orçamento (2009). *Parecer nº 3/2009, de 01 de Abril, relativo a Conta Geral do Estado de 2007*. Assembleia da República: AR-VI/Parecer/270/01.04.2009. pág. 3.

instituições de controlo interno e externo, para que possam desempenha melhor o seu mandato e que haja uma maior divulgação das suas actividades.

A actuação dos órgãos de controlo interno e externo desempenha, indubitavelmente, um papel importante no combate à corrupção. Contudo, conforme referido nesta subsecção, as ligações entre as diferentes instituições está a registar melhorias, mas ainda estão aquém do desejado. Há um processo de capacitação do subsistema de controlo interno, que poderá permitir um melhor seguimento das recomendações do Tribunal Administrativo sobre a CGE e também actuar de forma preventiva nos sectores, estimulando uma melhor gestão. Para ser efectivo, esse processo deve ser acompanhado da criação de mecanismos efectivos de articulação entre os diferentes intervenientes. A título de exemplo, uma das lacunas detectadas no acompanhamento das recomendações do relatório sobre a CGE é a falta de informação sobre o que coube a cada instituição fazer, dentro das suas competências. Nos vários documentos analisados sobre esta matéria não há informação substancial sobre que papel tem desempenhado a Procuradoria-Geral da República, o Ministério Público e o Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC), apesar de haver matéria passível de seguimento por estes órgãos. A ausência dessa informação não implica a falta de actuação destes órgãos, pode ser que haja uma acção efectiva dos mesmos. Contudo, a falta de informação de qualidade, conforme definida acima, limita as possibilidades de uma avaliação objectiva sobre a contribuição destes órgãos do seguimento das constatações da CGE e, desta forma, retira a possibilidade de se apresentar contribuições que possam melhorar a sua actuação visando um melhor uso dos recursos públicos e um alcance efectivo dos objectivos preconizados no PARPA II.¹⁵ Esta lacuna tem também implicações na disponibilidade de matéria para o funcionamento do GCCC, conforme será discutido abaixo.

3.2. O GCCC e o Seu Impacto na redução do Fenómeno de Corrupção

A equipa não foi bem sucedida em obter informação sobre os casos específicos de corrupção remetidos ao GCCC para comparar com a lista extraída das constatações da CGE, como forma de aferir até que ponto as matérias abordadas são as mesmas. Não obstante a indisponibilidade desta informação ter impedido a realização desta análise, do levantamento feito (vide anexo) ficou claro que há matéria considerável que consubstancia crimes de corrupção e que pode ser passível de seguimento do GCCC, mas devido aos meios existentes acaba não tendo o devido tratamento. Desta forma, não há informação suficiente para avaliar o impacto do GCCC na redução da

¹⁵ Aliás o último relatório PEFA (Lawson e tal, 2008) recomenda a inclusão de um indicador de monitoria relativo à disponibilidade de informação sobre a CGE, no que tange ao acompanhamento feito pelo TA.

corrupção, mas pode-se referir se o seu desempenho tem melhorado, conforme é apresentado nesta subsecção.

O Gabinete Central de Combate à Corrupção – GCCC foi criado pela Lei nº 6/2004, de 17 de Junho, regulamentada pelo Decreto nº 22/2005, de 22 de Junho, tendo entrado em funcionamento a 14 de Outubro de 2005, sensivelmente um ano e 4 meses após a sua criação. Além do GCCC foram também criados os Gabinetes Provinciais de Sofala e de Nampula, que têm competência regional¹⁶, transitoriamente, enquanto não forem criados os Gabinetes Provinciais em todas as Províncias como resulta do Decreto nº 22/2005.

Compete ao GCCC investigar e promover a instrução preparatória dos processos crimes referente aos crimes de corrupção activa ou passiva e de participação ilícita. De facto, agora reorganizado, o GCCC e os Gabinetes Provinciais deixaram de investigar crimes de falsificação, burla, homicídio, desvio de fundos do Estado, entre outros, os quais são da competência das Procuradorias Provinciais, passando estes Gabinetes a ocuparem-se exclusivamente de processos relativos a crimes de corrupção e de participação económica ilícita.

Durante a primeira fase das actividades e antes desta reorganização, era frequente a extinta Unidade Anti-Corrupção (abreviadamente designada UAC) desenvolver acção penal sobre diversos assuntos no âmbito do preconizado na Lei nº 6/2004, de 17 de Junho, algumas vezes incorrendo na violação de direitos processuais dos diversos sujeitos processuais envolvidos nas causas jurídicas.

Assim, os processos herdados da extinta UAC¹⁷, cuja matéria não indicava qualquer ilícito criminal, foram arquivados, mediante despacho fundamentado, e outros, que continham matéria indiciária suficiente, foram remetidos às procuradorias provinciais competentes, para os termos subseqüentes, nomeadamente, distribuição a um Magistrado para a dedução da acusação e conseqüente remessa ao Tribunal, como é de lei.

Aliás, este aspecto da dedução da acusação por Magistrado do Ministério Público (doravante designado MP), distinto do investigador do GCCC constitui o grande constrangimento no funcionamento do GCCC e na “ratio legis” da Lei nº 6/2004, de 17 de Junho. “De jure”, os magistrados do MP afectos ao GCCC deveriam deduzir a acusação dos processos averiguados ou instruídos por eles. De facto, isso não sucede

¹⁶ Estes Gabinetes com competência regional estão nas cidades com maior movimento processual no Centro e Norte do País. O ideal seria que em cada província existisse um Gabinete específico para o combate a corrupção mas as condições processuais (intensidade de casos de corrupção), materiais, humanas e a filosofia subjacente a criação do GCCC condicionam a criação dos mesmos e o seu funcionamento real, cabendo *aos focal points* colmatarem as insuficiências existentes quanto a isso.

¹⁷ Vide Informação Anual do Procurador Geral da República à Assembleia da República de 2008, Pg. 75 e 75 verso.

o que cria uma grande confusão, mesmo dentro do Ministério Público, comprometendo o resultado pretendido dos processos de corrupção, mesmo antes da sua remessa ao Tribunal para a Pronúncia e posterior julgamento do mesmo.

O facto de os Magistrados do GCCC iniciarem as diligências de instrução e **não podem acusar representa** um *handicap* grave e potencia as rixas técnicas e situações constringedoras, retirando, de certo modo, mérito a todo o trabalho inicial desenvolvido pelo Magistrado afecto ao GCCC. Este problema é do quadro legal existente e das interpretações que têm sido feitas pelo Judiciário, segundo as quais, o GCCC não tem competência para deduzir acusações sobre os processos que desencadeia procedimento investigativo¹⁸.

Porque este aspecto funcional em falta influi com toda a lógica e *ratio legis*, importa, desde logo, analisar os procedimentos observados dentro do GCCC no tratamento das denúncias e queixas apresentadas.

3.2.1. Funcionamento do GCCC

O GCCC recebe denúncias feitas de várias formas previstas na lei – vide art. 12 - (expressa, escrita, anónima, etc.). Recebida a queixa/denúncia a mesma é submetida à triagem pela Directora do GCCC e depois, quando viável, distribuída a um Magistrado¹⁹ que inicia com a investigação (ressalve-se que há casos que não existe crime de corrupção e os processos são arquivados).

Formado o corpo de delito (com um relatório final das investigações feitas pelo Magistrado/investigador), o relatório da averiguação vai concluso à Directora do Gabinete (com proposta respectiva inclusa), para decisão sobre prosseguimento do assunto. Quando assim sucede, o processo/auto é remetido à Procuradoria respectiva, de acordo com a sua competência territorial para dar seguimento. Havendo divergência com a posição da Magistrada inicial, a Directora, após discussão técnica dos factos com a mesma, pode, querendo, sugerir a realização de outras diligências que repute necessárias para esclarecimento da verdade material dos factos controvertidos relativos à corrupção. Actualmente dois investigadores (um dos quais com formação policial feita na ACIPOL), também comumente

¹⁸ É de referir que neste sentido se pronunciaram Procuradores afectos ao MP, ao GCCC e investigadores afectos a este último.

¹⁹ Com a priorização da formação dos Magistrados e Investigadores do GCCC e no sentido de imprimir maior celeridade processual, foram afectos inspectores e agentes da Polícia de Investigação Criminal, no âmbito da definição de uma filosofia adequada para este GCCC após uma era complicada da ex-UAC. Tendo em conta a importante contribuição da investigação num processo em concreto (recolha de indícios e de informações relevantes), os inspectores e agentes da PIC, ocupam-se da parte investigativa, imprimindo, deste modo uma maior dinâmica na investigação dos processos deixando esta de se limitar à audição de pessoas. Do mesmo modo se procedeu com os Gabinetes Provinciais de Sofala e de Nampula, onde foram afectos também inspectores da PIC,

designados *por operativos*, trabalham em sintonia com o Magistrado responsável pela investigação ou averiguação da queixa ou denúncia. Após recepção do processo na Procuradoria provincial, o Procurador Chefe faz nova distribuição do *dossier* para outro Magistrado, que poderá depois efectuar a acusação do autos e posterior remessa ao Tribunal para efeitos de julgamento dos mesmos. Importa sublinhar que tem havido algum contacto entre os Magistrados (o do GCCC e o do MP a quem foi distribuído o processo) quando existem dúvidas (também tem havido casos de divergência técnica entre o Magistrado que instruiu o processo no GCCC e o outro que deduz a acusação no processo junto do Tribunal de julgamento).

Também dentro da Procuradoria-Geral da República, pode existir diferente entendimento ou subsunção jurídica (enquadramento legal dos factos à norma jurídica) relativos à corrupção. Daí a importância de o Magistrado do GCCC poder deduzir a acusação nesse processo para evitar desarticulação e diferente leitura ou percepção dos factos.

Aliás, esta interpretação actual da PGR e do GCCC de alocar o processo iniciado no GCCC para outro Magistrado do MP afecto ao Tribunal competente para julgar, para que o mesmo deduz a acusação, no dizer do próprio Procurador-Geral da República Dr. Augusto Paulino no seu informe apresentado em Abril de 2008 à A.R., *permitted to supply the irregularities or procedural vices that determined the rejection of processes by the tribunals, as a result of the doubts raised about the legitimacy of the GCCC to deduce accusation in the processes.*

A este respeito e no âmbito do processo de revisão da Lei nº 6/2004, de 17 de Junho e seu Regulamento, aprovado pelo Decreto nº 22/2005, de 22 de Junho, tem sido posição jurídica e jurisprudência corrente de muitos Magistrados Judiciais, principalmente afectos ao Tribunal Judicial da Cidade de Maputo²⁰ e do Tribunal Supremo (por via de sentenças e Acórdãos exarados em processos crimes instruídos pelo GCCC), que a natureza jurídica administrativa e não jurisdicional do GCCC não lhe permite exercer a acção penal tal como ela está determinada na lei de processo penal. De facto, nos termos do Decreto-lei nº 35007, de 13 de Outubro de 1945, art. 1º “...compete ao MP o exercício da acção penal com as restrições constantes dos artigos seguintes...”.

No direito comparado e em vários ordenamentos jurídicos existem Unidades Anti-corrupção que apenas têm investigadores e não Magistrados do Ministério Público no seu corpo de recursos humanos. Poder-se-ia perceber melhor a falta de competência para as mesmas acusarem, o que não é o nosso caso, onde os investigadores da PIC (Polícia de Investigação Criminal) estão a trabalhar sob direcção do Magistrado do Ministério Público, podendo, a nosso ver estes acusarem esses processos por si averiguados e investigados.

²⁰ Por ser o Tribunal judicial com maior volume processual de Moçambique e nesta problemática o que mais processos rejeitou porque instruídos por entidade incompetente (ex-UAC).

Trazendo ou conjugando a componente investigativa policial e a do GCCC podemos encontrar um bom esforço adicional na construção duma instrução preparatória do processo-crime sólida, pois, os Magistrados do MP não têm habilidades investigativas próprias da PIC. Este *modus operandi* seria uma mais-valia, porque melhoraria substancialmente a capacidade de acção do GCCC.

No cenário actual, no tribunal os processos não têm tratamento célere como existe no GCCC, por vezes, por falta do mesmo entendimento ou sensibilidade sobre o assunto ou por falta de secções especializadas e Juizes também especializados. Esta ideia é secundada por alguns magistrados judiciais que apontam para a complexidade e o tempo despendido nestes processos (média de tempo gasto neste tipo de casos é de mais de 6 meses ou mesmo um ano) para dedução da pronúncia, com prejuízo para o tratamento de outros processos normais. A junção destes tipos criminais na mesma secção não contribui para celeridade processual e congestiona a secção no tratamento de processos com outro tipo de crimes que também afectam a população de forma mais intensa, tais como os roubos, desvio de fundos, homicídios, danos, etc.

As formações ou capacitações que deveriam ajudar a resolver este problema também pecam por não serem abrangentes. Por exemplo a mais recente realizada de 25 de Maio a 12 de Junho de 2009 abarcou apenas juizes de instrução criminal. Esta capacitação dos Magistrados foi feita em 3 fases, decorreu no Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ) e foi ministrada por facilitadores Portugueses. Ressalve-se que dentre 15 participantes num curso de uma das fases, apenas 4 eram magistrados judiciais (Juizes de Instrução Criminal – JIC). Isto ajuda a perpetuar os efeitos das lacunas do quadro legal, no que tange às limitações processuais impostas ao GCCC.

Apesar dos JIC serem os primeiros em contacto directo com o GCCC (emitindo ordens judiciais de busca e apreensão de meios, bens usados no crime, autorizando escutas telefónicas ou dados informáticos junto das telefonias móveis entre outros) importa dar uma formação igual aos Juizes de Causa, que em sede de Pronúncia e de julgamento podem entorpecer todo o esforço feito pelo corpo técnico investigativo do GCCC, por falta de informação ou conhecimento profundo da realidade conexas à corrupção.

Para além do seu “modus operandi” e desta ilegitimidade para promover e deduzir acusação no processo por si investigado, convém referir a exiguidade de meios humanos, financeiros e técnicos/periciais para o correcto funcionamento deste GCCC.

Actualmente existem pouco mais de 20 funcionários no GCCC, sendo que para além do GCCC em Maputo existem um Gabinete Provincial em Sofala com competência para actuar na região centro e outro Gabinete em Nampula, que actua na região norte. Para Sofala dos 20 lugares dotados apenas 5 estão ocupados efectivamente enquanto que em Nampula dos 19 lugares dotados apenas 9 estão ocupados

efectivamente neste momento. O GCCC conta com 5 Magistrados com mais de 5 anos de experiência que trabalham a tempo inteiro na instituição.

Nas províncias onde não existem Gabinetes criados e dotados/providos existem pontos focais, que são Magistrados/procuradores, seleccionados, ouvido o Procurador Chefe Provincial, que têm como função coordenar as actividades desta matéria específica.

A situação também é preocupante no que tange ao pessoal de apoio. Os funcionários²¹ são insuficientes e com pouca formação específica para as actividades do GCCC, com carência de escriturais para o funcionamento. Ironicamente, muitos dos funcionários estão actualmente matriculados no ensino superior, alguns deles em fase terminal. O problema é que os cursos nem sempre versam sobre as matérias relevantes do GCCC. Por exemplo, há funcionários a fazer o curso de letras (entrevistas).

Mesmo com a afectação dos inspectores e agentes da PIC na actividade investigativa dos processos iniciados pelo GCCC, constitui uma limitante importante a falta de peritos e auditores para a investigação de complexos processos de corrupção que requerem sofisticados conhecimentos contabilísticos, de auditoria financeira estatal e privada, etc. Esta limitante pericial inviabiliza os esforços de celeridade, condiciona os passos subsequentes do processo, contribui para violação dos prazos processuais para conclusão das fases de instrução (preparatória ou contraditória) para além de violar direitos dos sujeitos processuais, principalmente quando envolvem réus presos, o que é muito grave. Interessante notar que o auditor ou perito de *recurso* (*recorrido pelo GCCC e pelos Tribunais*, para fins de esclarecimento técnico financeiro relativo a inspecções de finanças e auditorias efectuadas à instituições do Estado e entidades públicas) tem sido a Inspecção Geral de Finanças (IGF), que nem sempre responde em tempo útil às solicitações dos Magistrados. O IGF não só não responde sempre de forma atempada como também o envio de documentos imprescindíveis para o avanço do processo, quando solicitado, depende de autorização do Ministro das Finanças. Este aspecto condiciona a actividade e até, poderá subverter o próprio documento se tomarmos em consideração os interesses envolvidos ou a qualidade do sujeito réu/arguido em investigação.

O recurso à entidades periciais privadas, tais como as empresas de auditoria – KPMG, Pricewaterhousecoopers, Delloite, Ernst & Young, etc. – pode constituir uma alternativa, por serem céleres e terem métodos de trabalho, mas representa custos financeiros adicionais para o GCCC difíceis de suportar pela PGR e pelo Ministério das Finanças. Estas entidades exigem pagamento em tempo real pela prestação solicitada pelo órgão de justiça e não se compadecem com regras processuais

²¹ No momento temos como habilitações literárias dos funcionários afectos o curso superior ou a frequência deles, alguns até em fase terminal dos seus cursos. Os cursos são díspares (letras, direito e outros), por exemplo um escriturário está a fazer direito no regime pós-laboral.

relativas às custas judiciais e possível pagamento daqueles encargos no final do processo, quer isto dizer, com o trânsito em julgado da sentença proferida. Isso pode suceder por via de recurso junto do Tribunal Supremo ou outros tribunais hierarquicamente superiores.

Para além dos custos existentes, há a questão do possível risco que encerra a intervenção de entes privados no âmbito da produção de prova pericial, relativo a processos crimes de corrupção. Há um risco sério de subversão, adulteração de provas e dados, emissão de opinião técnica tendenciosa ou favorável ao arguido, ou limitação dos poderes do Estado, entre outros aspectos que prejudicariam o papel dos Órgãos de administração de justiça e do Estado como garante de imparcialidade nos julgamentos.

Mesmo assim, a intervenção privada no apoio aos órgãos judiciais e policiais para a descoberta da verdade material dos factos controvertidos, verdade seja dita, pode impulsionar a qualidade dos resultados, a fiabilidade da análise feita, desde que seja feita, com total respeito pelo princípio do contraditório sobre as mesmas.

Note-se que o dever de cooperação para a descoberta da verdade abrange a todos. De facto, nos termos do Código de Processo Civil artigo 519 aplicável supletivamente para o Processo Penal por força do art. 2 do CPP estatui que "...todas as pessoas, sejam ou não partes na causa, tem o dever de prestar a sua colaboração para a descoberta da verdade, respondendo ao que se lhes for perguntado, submetendo-se às inspecções necessárias, *facultando o que for requisitado e praticando os actos que foram determinados...*"

Desde que a assessoria técnica seja feita em moldes jurídicos isentos, este tipo de apoio seria vantajoso para o combate à corrupção, por ser célere, de qualidade e técnico; requisitos estes ainda em falta nas capacidades actuais do GCCC e suas delegações no centro e norte do país.

Portanto, O GCCC tem uma capacidade muito aquém das necessidades de um país com mais de 20 milhões de habitantes e com os desafios de governação e combate à corrupção que daí advêm. O pessoal actualmente existente é manifestamente insuficiente. No entanto, há indicações de que o quadro de pessoal está em preenchimento, podendo este processo ser concluído até final de Dezembro, uma vez que já está em andamento junto do Tribunal Administrativo e numa fase bastante adiantada (Entrevistas).

3.2.2. Efeitos no Combate à Corrupção

Aferir o impacto do GCCC na redução da corrupção é complicado, devido aos vários factores que contribuem para a erradicação deste mal. Por outro lado, não foi estabelecido um claro *baseline* que permita avaliar *a posteriori* os efeitos de

intervenções específicas na redução da corrupção. Consequentemente, esta parte analisa os *outputs* do GCCC na sua contribuição à implementação da EAC. A informação foi retirada do relatório de avaliação da implementação da EAC, cobrindo o período de 2006/7 a 2009 (ACS, 2009).

A tabela 4 (abaixo) apresenta dados sobre o desempenho do GCCC que mostram ainda um volume alto de processos que transitam de um ano para outro, embora no caso do Gabinete Central se assinale a existência de cerca de 60% de casos findos ou que estão a tramitar normalmente, o que certamente está acima da média do sector da justiça. Porém, o desempenho dos Gabinetes Provinciais de Combate à Corrupção, em termos percentuais está aquém do órgão central, provavelmente como reflexo dos poucos recursos de que dispõem.

Esta informação, embora nem sempre tenha a fiabilidade e coerência necessárias, conforme alegou o relatório do CIP,²² é um forte indício de que há uma relação clara entre os recursos disponíveis e o desempenho deste órgão, o que reforça a necessidade do Governo prestar mais atenção à sua capacitação.

Em suma, há algum movimento do GCCC no sentido de ser mais interventivo no combate à corrupção, mas os constrangimentos de capacidade e de vária ordem afectam o seu desempenho neste domínio. Conforme referido acima, as lacunas no quadro legal que baliza o funcionamento do GCCC, assim como o quadro normativo mais geral têm uma forte influência no actual estado de coisas. O primeiro foi analisado ao longo desta secção, pelo que agora o foco é o quadro mais amplo.

²² Vide CIP, 2009, pp. 16-19.

Tabela 4: Actividades do Gabinetes de Combate à Corrupção

N	Gabinetes de Combate à Corrupção	Tipo de processo	Transitados	Entrados	Total	Processos Findos					A correr termos
						Arquivados	Remetidos às Procuradorias Provinciais	Remetidos para acusação	Total	%	
1	GCCC	Averiguação	151	26	177	65	40	0	105	59,3%	72
		Instrução Preparatória	120	17	137	21	51	14	86	62,8%	51
		Sub-total	271	43	314	86	91	14	191	60,8%	123
2	GPCC - Sofala	Averiguação	4	3	7	2		1	3	42,9%	4
		Instrução Preparatória	14	0	14	0	1	4	5	35,7%	9
		Sub-total	18	3	21	2	1	5	8	38,1%	13
3	GPCC - Nampula	Averiguação	2	3	5				0	0,0%	5
		Instrução Preparatória	5	26	31	4	12		16	51,6%	15
		Sub-total	7	29	36	4	12	0	16	44,4%	20
Total			296	75	371	92	104	19	215	58,0%	156

Fonte: Informe Anual do PGR de 2008

3.3. Pontos Fracos e Fortes da Actual Legislação no Âmbito da Anti-Corrupção

Há aspectos na Lei Anti-Corrupção (doravante designada LAC) que devem estar alinhados à legislação actual mais ampla e aos instrumentos internacionais ratificados pelo País, tais como a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, a Convenção da União Africana contra a Corrupção e o Protocolo da SADC Contra a Corrupção.²³

Fazem parte desse leque de situações lacunosas na actual lei a falta de inclusão nas competências do GCCC dos poderes para investigar enriquecimento ilícito, conflitos de interesses, nepotismo e corrupção no sector privado. No caso concreto do sector privado, por vezes pode incentivar práticas corruptas no sector público, motivo pelo qual, segundo parte importante da doutrina moçambicana, entenda-se que o mesmo deva ser abrangido pelo âmbito das actividades do GCCC no processo de revisão da Lei nº 6/2004, de 17 de Junho ora em curso.

Conforme avançado acima, na LAC há também uma mistura de disposições legais de direito substantivo (direito penal) com as disposições adjectivas próprias do Código de Processo Penal. Esta situação acaba não só complicando o tratamento dos casos, como também é importante frisar que a LAC não revogou a parte relativa aos crimes de corrupção contida no Código Penal, levando à uma coexistência difícil entre o Código Penal e a LAC, embora as duas devessem ser complementares.

Tal como o quadro legal se apresenta hoje, com leis substantivas e adjectivas misturadas, não contribui para o combate eficaz da corrupção. Na verdade, mesmo o GCCC não tem feito uso de todos os poderes que a lei o confere, como parte do Ministério Público, para deduzir uma acção penal; os tribunais recusam acusações criminais feitas pelo GCCC e não pelo Magistrado do MP afecto à secção do Tribunal de julgamento; o formalismo processual é rígido quanto às competências de cada sujeito processual (sendo imperativo que o Juiz o cumpra) escrupulosamente sob pena de nulidade dos actos; a não inclusão de crimes conexos nas atribuições do GCCC impede que uma boa parte de actos criminais (por exemplo desvio de fundos públicos ou desvio de aplicação de fundos) sejam investigados por este Gabinete, quando constatadas pelo Tribunal Administrativo no seu Relatório e Parecer da CGE.

A declaração de bens, por exemplo, é um elemento importante para se analisar o enriquecimento ilícito e outros crimes conexos. Todavia, não há consenso na doutrina sobre esta matéria (onde deve ser depositada a declaração, quando, quem deve ter acesso a mesma, quais as garantias de sigilo, etc.), o que tem suscitado debates e preocupações. Contudo, fica claro que no formato actual a sua eficácia como ferramenta de controlo da integridade pública é mínima.

²³ Neste sentido pronunciaram alguns Procuradores entrevistados no âmbito da realização deste trabalho.

Aliás, um estudo recente do CIP²⁴ aponta que o sistema de fiscalização da declaração de bens é meramente formal, não havendo possibilidades para uma fiscalização incisiva, dadas as competências limitadas do Conselho Constitucional (CC), as quais não permitem que este órgão faça uma fiscalização concreta das declarações. O depósito das declarações no CC é meramente emblemático. O CC nem tem sequer a prerrogativa de trocar informações com outras instituições, como por exemplo a Autoridade Tributária (AT), sobre os rendimentos auferidos por titulares de cargos públicos.

Apesar de um aumento de denúncias feitas de diferentes modos ao GCCC, sinal da existência de uma certa consciencialização²⁵ sobre a corrupção, algumas dessas denúncias no actual quadro jurídico não representam crimes de corrupção. Dados obtidos nas entrevistas junto do GCCC apontam que vários casos de crimes de peculato, corrupção, abuso de confiança ou desvio de bens passaram pela ex-UAC e foram, posteriormente devolvidos pelo Tribunal, por alegada ilegitimidade do Gabinete. Os crimes de peita²⁶, suborno e corrupção²⁷, peculato²⁸, concussão²⁹ têm sido, por vezes, identificados em flagrante delito graças à cooperação com os cidadãos e à consciência existente da ilicitude da conduta. Contudo, o encaminhamento de alguns desses crimes pode encontrar entraves devido à falta de sua tipificação como crimes de corrupção.

O Relatório e parecer do TA quanto à CGE tem demonstrado uma série de actos lesivos ao bem público. Nos anexos apresenta-se uma tentativa de enquadramento no actual quadro jurídico. Contudo, o seguimento desses crimes teria que ser pelo sistema normal de administração da justiça, já em si moroso, devido às lacunas no seu enquadramento já indicadas.

Da análise feita às contas de 2006 e 2007, o TA constatou muitas situações que podem determinar a intervenção do MP ou do GCCC, nomeadamente:

²⁴ Vide Centro de Integridade Pública (2008). *Urgente revisão profunda do quadro anti-corrupção em Moçambique*. Nota de Imprensa, 28/10/2008. Páginas 2 e seguintes.

²⁵ Dados apurados na entrevista com procuradores e investigadores do GCCC.

²⁶ Este tipo legal de crime já se encontra previsto no Código Penal art. 318 “.. todo o empregado público que cometer o crime de peita, suborno e corrupção, recebendo dádiva ou presente, por si ou por pessoa interposta, com sua autorização ou ratificação, para fazer um acto de suas funções, se este acto for injusto e for executado, será punido, com a pena de prisão de dois a oito anos e multa correspondente a um ano; se este acto não for executado, será condenado em suspensão de um a três anos, e na mesma multa...”.

²⁷ O Peculato mais conhecido com desvio de fundos do Estado é um crime de corrupção em todo o Mundo e está previsto nas Convenções Internacionais ratificadas por Moçambique.

²⁸ Art. 313 do CP “..todo o empregado público que em razão das suas funções tiver em seu poder dinheiro, títulos de crédito, ou efeitos móveis pertencentes ao Estado, ou a particulares, para guardar, despender ou administrar, ou lhes dar o destino legal, e alguma coisa destas furtar, maliciosamente levar, ou deixar levar ou furtar a outrem, ou aplicar a uso próprio ou alheio, faltando à aplicação ou entrega legal, será condenado na pena correspondente ao crime de roubo, nos termos do art. 437....”

²⁹ Art. 314 do CP “... todo o empregado público que extorquir de alguma pessoa, por si ou por outrem, dinheiro, serviços ou outra qualquer coisa que lhe não seja devida, empregando violências ou ameaças, será punido com a pena de prisão maior de dezasseis a vinte anos...”.

1. Continua a falta de reembolsos dos créditos outorgados em anos anteriores, com fundos do Tesouro, bem como o não desencadeamento de procedimentos legais contratualmente previstos nos acordos assinados com os beneficiários, para a sua cobrança coerciva;
2. Os mecanismos instituídos para a cobrança coerciva aos devedores do Estado continuam sem aplicação rigorosa, registando-se morosidade na tramitação dos processos em contencioso fiscal;
3. Foram detectadas irregularidades no cumprimento da legislação vigente na execução das dotações orçamentais constantes do Orçamento do Estado;
4. Foram celebrados e executados contratos relativos ao pessoal, de arrendamento, de empreitada de obras públicas, de fornecimento de bens e prestação de serviços sem observância das normas legais atinentes;
5. Continuam a existir projectos de investimento sem inscrição no Orçamento do Estado;
6. Persiste a utilização das Operações de Tesouraria para pagamento de despesas não urgentes que deveriam ser inscritas no Orçamento e a sua execução registada directamente nas correspondentes verbas;
7. Em virtude de o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) não abranger ainda a totalidade dos órgãos e instituições do Estado, aos diferentes níveis, e da existência, naqueles, de várias contas bancárias, não se cumpre, ainda, o princípio da unidade de tesouraria visado com a criação da Conta Única do Tesouro;
8. Grande parte das instituições não procede, ainda, à actualização do inventário sempre que se registam acréscimos patrimoniais;
9. Nos Juízos das Execuções Fiscais, continua-se sem se cumprirem os pertinentes dispositivos contidos no Código das Execuções Fiscais, aprovado pelo Decreto n.º 38:088, de 31 de Março de 1951, relativamente às cobranças coercivas;
10. Nas entidades auditadas, nem todos os contratos de aquisição de bens e requisição de serviços, de empreitada de obras públicas, de pessoal e de arrendamento foram submetidos ao Tribunal Administrativo para a fiscalização prévia da sua legalidade, contrariando, deste modo, o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 3 da Lei n.º 13/97, de 10 de Julho (regime jurídico da fiscalização prévia das despesas públicas), segundo o qual são obrigatoriamente sujeitos à fiscalização prévia os contratos de qualquer natureza ou montante, designadamente os relativos a pessoal, obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços;
11. Grande parte das instituições auditadas não abriu concursos públicos na contratação para aquisição de bens e requisição de serviços e de empreitada de obras públicas e nos respectivos processos não consta a autorização de dispensa dos mesmos, contrariando o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 17 da Lei n.º 13/97, de 10 de Julho, que estabelece: “os contratos não relativos a pessoal devem ser instruídos com (...) aviso de abertura do concurso público ou autorização da dispensa do mesmo”. Constatou-se, igualmente, uma deficiente organização dos respectivos processos, violando-se o preconizado no artigo 90

- das Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública (NFSAP), aprovadas pelo Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro;³⁰
12. No que tange à recuperação do crédito mal parado sob a responsabilidade do Banco Austral, persiste a falta de registo na contabilidade pública do valor bruto recuperado no ano, como receita, e dos custos e comissões, como despesa, infringindo os princípios de universalidade e da não compensação, consagrados, respectivamente, nas alíneas c) e e) do n.º 1 do artigo 13 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro;
 13. O IGEPE (Instituto de Gestão das Participações do Estado) não detém o controlo da gestão das participações do Estado de algumas empresas;
 14. Alguns processos de adjudicação na posse da DNPE (Direcção Nacional do Património do Estado) estão mal instruídos, carecendo de informações relevantes, tais como as escrituras públicas, os comprovativos dos diversos pagamentos, a tabela de amortização, a situação actual do processo, o endereço das empresas adjudicadas, a data da adjudicação, entre outros elementos;
 15. A maioria dos adjudicatários das empresas em processo de alienação não está a cumprir as modalidades de pagamento acordadas, designadamente, as prestações e prazos estabelecidos nos respectivos contratos. De uma amostra de 28 processos, 4 adjudicatários concluíram os pagamentos, 6 estão dentro do prazo e 14 estão fora do prazo. Ainda de entre os 28 processos, 1 está em litígio e 2 foram anulados.

Alguns dos casos que a CGE está a apresentar constituem, à primeira vista, mera violação de procedimentos administrativos, pelo menos na forma como são feitas as constatações pelo TA. Contudo, o MP, se assim o entender, pode, junto do TA aprofundar se numa determinada constatação existem indícios de crime de corrupção, peculato ou outro, para um posterior seguimento pela Procuradoria Competente. A outra parte substancial das constatações do TA consubstancia crime de peculato ou apresenta indícios de que um empregado público que em razão das suas funções tinha em seu poder dinheiro ou efeitos móveis pertencentes ao Estado, para dar destino legal ou despender para aplicação legal e não o fez, aplicando para uso próprio e alheio, comete este tipo de crime, previsto já no Código Penal em vigor, no artigo 313.

É importante notar que a fronteira deste acto com o abuso de confiança é pequena, pois, *aquele que desencaminhar ou dissipar, em prejuízo de proprietário, ou possuidor ou detentor, dinheiro ou coisa móvel, ou títulos ou quaisquer escritos, que lhe tenham sido entregues por depósito, locação, mandato, comissão, administração, comodato ou que haja recebido para um trabalho, ou para uso ou emprego determinado, ou por qualquer outro título, que produza obrigação de restituir ou apresentar a mesma coisa recebida ou um valor equivalente, comete o crime de abuso de confiança.*

Tanto no peculato como no abuso de confiança existem situações constatadas pelo Relatório à Conta Geral do Estado de 2006 e 2007, que muito bem investigadas podem

³⁰ Estas são as constatações da Conta de 2006

preencher estes tipos legais de crime. Estas realidades não estão previstas na lei anti-corrupção e, deste modo, porque muitas vezes conexas, escapam à alçada do GCCC. Contudo, estas infracções estão no Código Penal no Capítulo II relativo às quebras, burlas e outras defraudações.

A Convenção das Nações Unidas contra a corrupção contempla o desvio de fundos como situação de corrupção, algo que a actual LAC não contempla nem regula. O mesmo sucede com o Protocolo da SADC³¹ sobre a Corrupção de que Moçambique é signatário.

Esta situação tende a ser corrigida com a revisão da LAC, pois, pelo menos a proposta sujeita à discussão pública recentemente contém a previsão de crimes de concussão, peculato, abuso de confiança, tráfico de influências e abuso de funções, para melhor enquadrar as várias constatações existentes na realidade nacional e alinhar a legislação aos compromissos internacionais assumidos por Moçambique.

De facto, a tendência da equipa revisora da LAC³² de incluir os crimes de concussão, peculato, abuso de confiança, tráfico de influências, abuso de funções, corrupção activa em transacções internacionais e nacionais, de forma activa ou passiva na futura LAC, vem no sentido de harmonizar a ordem jurídica interna com aquilo que é tendência regional na SADC e no Mundo em geral no combate a esta pandemia.

Essas realidades permitiram, num único texto legal, regular da melhor forma o tratamento a dar às constatações reiteradas na CGE pelo TA. O GCCC, o MP teria melhor campo de acção para a investigação e acusação dos crimes de corrupção e conexas a ele. Isto resolveria a querela existente, quanto à investigação de crimes de peculato e abuso de confiança feita pelo GCCC e criticado não só pelos advogados mas também pelo judiciário no julgamento das causas – daí a ilegitimidade deste Gabinete para deduzir acusação em processos crimes por si iniciados, investigados e remetidos à Procuradoria competente para ulteriores trâmites. No entanto, é necessário acrescentar que o MP na verdade tem todas as condições para da análise da CGE derivar potencial matéria criminal (relacionada à corrupção) e dar o devido seguimento, uma vez que tem representantes (magistrados do MP) junto ao TA que participam da aprovação do relatório e parecer sobre a CGE. Neste sentido, a CGE é uma fonte oficial de informação por excelência para o desencadeamento de procedimentos criminais contra as infracções ligadas à gestão de recursos públicos. Portanto, o nível de seguimento dos indícios e suspeitas de corrupção detectados na CGE depende, acima de tudo, da iniciativa do MP de agir reactivamente às evidências encontradas. Se porventura não o fizer,³³ será mais devido às suas próprias

³¹ De facto, o artigo 3 inclui nele *desvio por um funcionário público, para fins alheios àqueles a que se destinam, para seu uso próprio benefício ou no de terceiros de quaisquer bens móveis ou imóveis, dinheiro ou valores mobiliários pertencentes ao Estado, independente de uma agência, ou para um indivíduo, que esse funcionário recebeu por força da sua posição para fins de administração, guarda ou por outras razões.*

³² Vide apresentação da versão anotada e não anotada da LAC feita sob coordenação da Dra. Lucinda Cruz, consultora contratada para o efeito.

³³ A equipa deixa a questão em aberto porque não tem informação que permita dizer taxativamente qual é o nível de seguimento destas matérias pelo MP.

lacunas do que pelo processo em si, uma vez que o magistrado do MP junto ao TA pode muito bem desencadear a acção penal por actos de improbidade administrativa que configuram ilícito criminal, detectados no julgamento da CGE pelo TA. Conforme referido acima, a ausência de informação sobre a articulação entre estes dois órgãos, no que concerne ao desencadeamento da acção penal, dificulta uma análise mais exacta do que de facto ocorre, podendo acontecer que esta articulação existe. No entanto, a visão de algumas entidades que se têm dedicado à esta problemática é de que a articulação entre o TA, o MP e o GCCC é fraca e quase inexistente.³⁴

Portanto, o quadro legal precisa de ser revisto para melhor prossecução dos objectivos do PARPA, no combate à corrupção, mas também há espaço ainda para uma melhor exploração da legislação vigente. Neste momento está em curso a discussão pública sobre a revisão da LAC. De facto, a proposta foi organizada para que esta lei possa passar a constituir um capítulo autónomo do futuro Código Penal, quando este for revisto.

Por isso, foram incluídas algumas disposições do Código Penal que têm a ver com a corrupção no sentido lato e estrito, mesmo que não se tenha feito qualquer alteração aos mesmos. Procura-se no estudo em curso, harmonizar os vários textos legais em vigor, aproveitar experiências legislativas de outras ordens jurídicas e convenções internacionais que inspiraram alguns novos preceitos não existentes na nossa legislação.

De facto, este aspecto é salutar, uma vez que se as investigações do GCCC forem levadas a cabo de ânimo leve, podem violar a integridade moral e profissional de pessoas e instituições, conforme a extinta UAC era acusada de fazê-lo, nas suas incursões no combate à corrupção, geralmente consideradas polémicas.

Uma comparação entre as constatações do TA e os crimes tratados pelo GCCC ajudaria a visualizar de que forma há um seguimento das recomendações feitas na CGE, tendo em conta o actual quadro legal e as suas limitações. Contudo, a equipa não teve acesso a esses dados para ter uma posição conclusiva sobre o assunto. Nestas condições só se pode fazer referência a alguns factos esparsos que permitam aferir a actuação dos órgãos competentes neste domínio, como a recente detenção do Presidente do Conselho de Administração da empresa Aeroportos de Moçambique, dos altos dirigentes do Instituto Nacional de Segurança Social e do ex-ministro do Interior, alegadamente envolvidos em actos ilícitos, dentre os quais o de desvio de fundos.

Em suma, o quadro normativo existente em Moçambique pode até enquadrar grande parte dos ilícitos encontrados na CGE, mas a falta de tipificação dos crimes de corrupção, aliada à definição deficiente das competências do GCCC vis-à-vis outros actores, cria potenciais conflitos entre estes e também limita as oportunidades de se investigar os

³⁴ Esta opinião foi recolhida nos encontros de discussão do grupo de trabalho que supervisionou a realização deste estudo e nos comentários ao relatório preliminar enviados pelo CIP no dia 10 de Setembro de 2009.

crimes conexos definidos como corrupção em outros quadrantes e em instrumentos normativos internacionais de que Moçambique é signatário. Como consequência, o sistema perde a oportunidade de ser mais efectivo no combate à corrupção, aliado ao receio de cometer atropelos à lei e aos direitos dos cidadãos. A detenção de figuras proeminentes do sector público moçambicano, indicadas acima e do ex-ministro do interior, primeiramente suspeitos de uma lista extensa de crimes e depois despronunciados, reflecte claramente essas ambiguidades e dilemas.

A revisão da LAC, ora em curso, não só deve tipificar os crimes de corrupção como também deve esclarecer melhor a natureza do GCCC, pois caso se decida pela manutenção do figurino actual, não há necessidade de se ter um quadro de magistrados do ministério público, bastando apenas ter uma equipa de investigadores especializados, que não precisam estar necessariamente ligados ao MP, podendo até ser parte de uma unidade especial da Polícia da República de Moçambique. No formato actual, distorce-se o papel dos magistrados, transformando-os em meros investigadores de casos de corrupção, sem competências para exercer a acção penal. Por outro lado, mesmo que se decida pela manutenção do modelo vigente, o quadro legal também deve definir critérios de selecção de magistrados e investigadores para o GCCC, por lei ou regulamento, em consonância com a sensibilidade e complexidade das matérias com que os mesmos lidam, que pressupõem a combinação de conhecimentos técnicos especializados e diversos, assim como uma integridade moral, ética e profissional exemplares.

Conforme se viu, muitos são os pontos fracos da legislação vigente. No entanto, há também pontos fortes, dos quais pode-se destacar dois. O primeiro é a representação dos magistrados do MP no TA, que embora não devidamente explorada, é sem dúvida um ponto forte da legislação. Outro elemento é a revisão da LAC, embora ainda tenha resultados por produzir e seja um processo, pelas matérias até aqui abordadas, deve ser entendida como um passo na direcção certa e não seria exagero classificá-la como representando as perspectivas de uma melhoria substancial no quadro normativo de combate à corrupção.

3.4. O Grau de Progresso da Implementação da EAC e Impacto na Promoção da Integridade Pública

A EAC é composta por sete objectivos, nomeadamente:

- **Objectivo 1:** Simplificar e racionalizar os procedimentos administrativos para imprimir eficácia e eficiência na prestação de serviços ao cidadão;
- **Objectivo 2:** Estabelecer/desenvolver uma cultura de transparência, de isenção, de integridade e de responsabilização públicas;
- **Objectivo 3:** Melhorar a eficiência e a qualidade dos Serviços de Justiça;
- **Objectivo 4:** Fortalecer o Sistema Financeiro e imprimir transparência, eficiência e eficácia na gestão financeira, orçamental e patrimonial do Estado;

- **Objectivo 5:** Melhorar os níveis de consciência e de participação da sociedade e do sector privado no combate a Corrupção;
- **Objectivo 6:** Melhorar os mecanismos de envolvimento das comunidades locais na participação na governação e monitoria de modo a promover a transparência e prestação de contas;
- **Objectivo 7:** Assegurar a implementação eficaz da Estratégia Anti-Corrupção, através do estabelecimento e funcionamento de mecanismos institucionais.

O relatório de implementação da Estratégia anti-corrupção cobrindo o período de 2007 a 2009 (ACS, 2009)³⁵ conclui que o Plano de Acção Nacional 2007-2010 (PAN) está a ser implementado, conforme demonstram as actividades enquadradas nos diversos objectivos, embora com diferentes graus de progresso. Parte da explicação para essas diferenças no progresso e, de forma geral, baixo ou imperceptível impacto também está na natureza de algumas actividades. De uma forma geral, as impressões sobre a implementação da EAC são as seguintes:

No que concerne à concepção, as actividades pertencentes ao objectivo 1 confundem-se com a reforma do sector público no geral e têm uma influência indirecta no combate à corrupção. Decorre disto que o impacto das mesmas no combate à corrupção dificilmente pode ser sentido de forma imediata. Contudo, mesmo neste conjunto de actividades é possível (e necessário) focalizar nas actividades com maior relevância no combate à corrupção; como as que criam mecanismos céleres de recolha e resposta de denúncias dos cidadãos, para um maior impacto das mesmas, racionalização de recursos e implementação de um plano mais focalizado.

No que concerne à natureza, as actividades do objectivo 2 fornecem um bom exemplo, que no caso é a criação de um quadro normativo (formal ou não) para o combate à corrupção, que no caso são os códigos de conduta, que está a um bom ritmo, mas cujo impacto depende de outros factores, como a legislação complementar acima indicada e a criação de mecanismos para o seu cumprimento.

As questões de capacidade ficam evidentes no objectivo 3, que apesar de ter actividades relevantes e sintonizadas com os objectivos, o progresso relativamente lento deve-se à falta de capacidade adequada do GCCC e suas delegações provinciais para o cumprimento do seu mandato, o que desperta a atenção à necessidade de se colmatar essas lacunas, para que uma melhor efectividade destas estruturas na sua contribuição no combate à corrupção.

As actividades do objectivo 4 também estão a um bom ritmo, em grande parte por estarem relacionadas com a implementação do Sistema de Administração Financeira do Estado – o SISTAFE, que por sinal é também um instrumento importante para a canalização dos recursos externos ao Tesouro Nacional, através do apoio directo ao orçamento. A expansão do SISTAFE para os vários sectores será indubitavelmente um

³⁵ ACS (2009). *Relatório de Avaliação da Implementação da Estratégia Anti-Corrupção 2007-2009*. Maputo.

instrumento de peso no controlo da despesa pública, na prestação de contas e na redução de espaços para o mau uso dos recursos do Estado. Reflexo disso é a elaboração atempada dos relatórios de execução do orçamento do Estado e mesmo da Conta Geral do Estado. Porém, é importante criar formas de verificação sistemática desses mesmos sistemas, através de inspecções e auditorias, assim como garantir o acesso à informação sobre os resultados dessas acções, para que se reforce a transparência e a responsabilização dos agentes públicos pela sociedade nesta área.

Relativamente ao objectivo 5, a extinção dos fóruns nacional, provinciais e distritais faz-se sentir tanto no baixo grau de conhecimento da EAC a nível local (conforme constatado nas visitas às províncias e distritos no âmbito da realização da avaliação), assim como na participação da sociedade civil na implementação e monitoria da EAC. Depois de um período inicial de divulgação, que coincidiu com a instalação dos fóruns provinciais e distritais, o diálogo com a sociedade civil regrediu consideravelmente. Por outro lado, na ausência de capacitação dos membros da sociedade civil a sua actuação, mesmo espontânea, na monitoria da EAC acaba sendo nula. Neste contexto, urge pois revitalizar as estruturas e mecanismos de participação e diálogo com a sociedade civil, para conferir o cunho participativo à implementação da EAC, que neste momento é claramente deficitário.

Finalmente, o desempenho na implementação das actividades dos objectivos 6 e 7 é uma combinação de questões de concepção e capacidade. Isto é, tanto os mecanismos de articulação com as comunidades locais, como os da implementação da reforma de um modo geral apesar de criados ainda não funcionam em pleno, devido a problemas do seu formato e também de capacidade. Ainda decorrente destes elementos, há que referir que a avaliação do grau de implementação da EAC encontra dificuldades que advêm da falta de um plano de monitoria claro, com uma linha de base claramente definida para os seus principais indicadores, que também devem ser de fácil monitoria.

Por último, há que referir a necessidade geral de refinamento dos planos de acção dos sectores e das províncias, articulando-os melhor em torno dos objectivos estratégicos da Estratégia Anti-Corrupção e fazer um acompanhamento mais apurado da sua implementação, para se medir o seu grau de execução. Para tal, é imperioso que os relatórios elaborados pelos sectores e províncias sejam mais analíticos, uma vez que até aqui a sua abordagem tem sido mais descritiva.

3.5. Uso dos Objectivos, Indicadores e Metas no Processo de Monitoria e Avaliação

A avaliação da Estratégia Anti-Corrupção chegou à conclusão de que um dos elementos mais críticos na monitoria da EAC é a fraca relação entre os objectivos definidos, os seus indicadores, o Plano de Acção Nacional e o processo de prestação de contas sobre a implementação deste último. Assim, apesar de os sete objectivos terem indicadores de

desempenho, os mesmos não constam no Plano de Acção e, conseqüentemente, não são levados em conta na monitoria, o que enfraquece o estabelecimento da relação entre as diversas acções e os resultados destas no alcance dos objectivos específicos e gerais da EAC.

Além desses aspectos, a monitoria e avaliação da EAC enfrenta alguns desafios, com destaque para os seguintes: a garantia de uma efectiva mensuração dos indicadores; uso de processos adequados de monitoria; garantia de qualidade de informação.

Os relatórios apresentados pelos sectores sobre a implementação da EAC têm sido mais descritivos e nem sempre mostram, de forma clara, a relação entre os objectivos gerais, os objectivos específicos e as actividades realizadas. Além disso, não há um *baseline* que permita aferir o progresso tido depois do início da implementação da EAC.

Estas lacunas claramente dificultaram o acompanhamento do progresso, o estabelecimento da ligação entre as acções isoladas e o alcance dos objectivos estratégicos da EAC, o que, por sua vez, dificultou a medição do impacto.

No caso particular dos indicadores incluídos no PARPA, houve uma tentativa de monitoria mais sistemática, no âmbito dos processos de Revisão Conjunta. Contudo, o processo também enfrentou alguns desafios, com destaque para a falta de informação, principalmente relativamente às estatísticas de casos de corrupção denunciados e julgados.

Portanto, a criação de um sistema de monitoria fundamentado num *baseline*, com uma ligação clara entre actividades e objectivos, bem como um sistema de informação de qualidade e acessível constituem desafios para o próximo PARPA.

3.6. Participação da Assembleia da República, Assembleias Municipais e da Sociedade Civil na Monitoria dos Indicadores da EAC

No geral, a participação de actores fora do Governo na Monitoria dos indicadores da EAC foi fraca, devido a problemas de capacidade e também do formato dos mecanismos criados para o efeito. Os detalhes são desenvolvidos abaixo.

3.6.1. Assembleia da República

No geral as comissões de trabalho da Assembleia da República (AR) são frágeis e não possuem condições para a realização de um trabalho efectivo de supervisão da CGE. A situação não é diferente na Comissão do Plano e Orçamento, na qual, com a excepção da Presidente e do Relator, ambos economistas, os seus membros não têm uma formação consonante com a área em que actuam. Até recentemente, mesmo o secretariado, além de ter poucos recursos humanos, não tinha ninguém com curso superior. O legislativo

também tem um forte histórico de dependência do Executivo, que tem proposto mais leis e tem iniciativa legislativa no que concerne aos planos e orçamentos, que invariavelmente tem sido aprovados pelas suas maiorias parlamentares, que são muito disciplinadas. Estas condições limitam a análise do relatório e do parecer da CGE elaborado pelo TA e também as possibilidades deste órgão iniciar estudos ou investigações de vulto, visando aprofundar o conhecimento das matérias a ser abordadas, para um melhor exercício do seu mandato (Murphy, Macuane e de Renzio, 2007; Lawson et al, 2006; Macuane, 2000).

Mas também há constrangimentos de ordem legal. Por exemplo, não existe obrigatoriedade de submissão das auditorias financeiras ou de desempenho efectuadas às instituições públicas à Assembleia da República para um possível julgamento desta (Lawson et al, 2008).

Apesar destes percalços, há uma melhoria nos pareceres da Comissão do Plano e Orçamento (Lawson et al, 2006). A CPO também tem sido mais actuante na tentativa de estimular a articulação entre os diferentes actores de controlo interno e externo, incluindo para o seguimento das recomendações feitas na CGE. Também tem promovido sessões de trabalho conjunto, para promover um maior diálogo. Assim, depois de constatada a incidência de problemas com os contratos, a CPO organizou, em conjunto com o governo, uma sessão de estudo do Decreto 54/2005, de 13 de Dezembro (Procurement), no qual participaram membros de 5 das 8 comissões de trabalho da AR (Comissão do Plano e Orçamento, 2008:11).

Relativamente à EAC, com a excepção do processo normal de fiscalização do Governo, não há um mecanismo próprio de monitoria pela AR deste processo. Isto foi mais acirrado com a extinção do Fórum Nacional Anti-Corrupção, no qual a AR estava representada.

Para que a Assembleia da República desempenhe um papel maior no combate à corrupção, é necessário que seja reforçada a sua capacidade de fiscalização, de uma forma geral, e de áreas específicas, como as do Plano e Orçamento. Porém, o grande dilema que se coloca na capacitação dos parlamentares é que os mesmos podem não renovar os seus mandatos e acabarem por sair do sistema e reduzir o impacto da sua capacitação. Para contornar esta lacuna pode-se recorrer à duas táticas: formar simultaneamente parlamentares e pessoal administrativo permanente e combinar isso à possibilidade de contratar antigos parlamentares, capacitados em certas áreas, para colaborarem com a AR sob forma de assessoria técnica.

3.6.2. Assembleias Municipais

A informação sobre a actuação das Assembleias Municipais é escassa, o que torna a análise deste elemento mais complicada, tendo em conta que não foi feito nenhum estudo de campo para a presente avaliação. No entanto, existem áreas propensas à corrupção nos municípios, tais como a colecta de impostos e taxas, a urbanização a fiscalização e inspecção, dentre outras (Berger, 2002). Um estudo sobre áreas de risco de corrupção em

seis municípios, realizado por uma equipa do Centro de Integridade Pública, revelou os seguintes elementos (Nuvunga et al, 2007:36-37):³⁶

- As práticas de gestão e prestação de contas em alguns casos dependem substancialmente da fonte de financiamento dos gastos municipais. Assim, os municípios com doadores tem mecanismos transparentes para a gestão dos fundos doados mas a mesma transparência não se encontra na gestão dos fundos próprios. Portanto, há mecanismos paralelos de gestão financeira que implicam em mais transparência na gestão de fundos externos (de doadores) e relativa falta de transparência na gestão dos fundos próprios, sobretudo, as receitas locais. Porém há exceções a esta regra: há municípios em que a relativa falta de transparência se aplica também aos fundos dos doadores.
- As regras de *procurement* não são aplicadas, sobretudo, para os fundos próprios, abrindo espaço para o risco da chamada 'grande corrupção', tendo em conta os valores monetários movimentados;
- A existência (legal) de Comissões de Compra, de Recepção e de Contratação de Bens e Serviços não representou um salto qualitativo em termos de transparência na gestão de bens públicos. Em alguns casos estas comissões foram marginalizadas pelas lideranças municipais que incluem em alguns casos o próprio edil;
- Os mercados, como uma das principais fontes de receita municipal, não estão sendo devidamente aproveitados e abundam oportunidades para a prática de 'pequena corrupção'.

Ainda segundo o estudo, o cenário acima descrito acaba prevalecendo também devido à fragilidades nos mecanismos de fiscalização das actividades dos Conselhos Municipais. Muitas Assembleias Municipais apresentam sérios problemas de capacidade técnica e um défice institucional. Este é referente ao contexto em que as Assembleias Municipais operam, como a correlação de forças entre os membros; o posicionamento dos membros perante as propostas e relatórios do Conselho Municipal; etc.

Por estas razões, as Assembleias Municipais acabam tendo um envolvimento marginal na aprovação e fiscalização da execução orçamental pelo Conselho Municipal. Isto combinado à correlação de forças, que pende para o lado do partido governante, leva à uma relativa subalternização das Assembleias Municipais pelos Conselhos Municipais. O resultado é que os CMs sofrem uma limitada pressão/fiscalização pelas Assembleias Municipais para serem mais transparentes e abertos à prestação de contas, o que cria um maior espaço para aproveitamento das oportunidades para a corrupção. As Assembleias Municipais também não exploram as relações com a sociedade civil, aliás, muitas das Assembleias Municipais não têm ligação institucional com a sociedade civil, o que exacerba a fraca participação na planificação, orçamentação e prestação de contas.

³⁶ Nuvunga, Adriano, Marcelo Mosse e César Varela (2007) *Relatório do Estudo sobre Transparência, Áreas de Riscos e Oportunidades de Corrupção em Seis Autarquias Moçambicanas: Chibuto, Chimoio, Dondo, Gurue, Nacala, e Vilanculos*. Maputo: Centro de Integridade Pública.

3.6.3. Sociedade Civil

A Estratégia Anti-Corrupção (EAC) previa a participação da sociedade civil na supervisão e monitoria da sua implementação a nível central, através do Fórum anti-corrupção e a nível provincial e distrital, através dos fóruns dos respectivos nomes, mais precisamente os Observatórios Provinciais de desenvolvimento e os conselhos consultivos dos distritos. Com a declaração de inconstitucionalidade do Fórum Nacional Anti-Corrupção, as suas funções passaram para a Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público e a nível provincial os Observatórios de Desenvolvimento e os conselhos consultivos passaram a exercer essa tarefa.

Depois da extinção dos fóruns acima indicados, a participação da sociedade civil na monitoria da implementação da EAC reduziu-se drasticamente. Isso foi ainda acirrado pelo facto de haver questionamentos sobre a real representatividade da sociedade civil, tanto nos Observatório de Desenvolvimento como nos Conselhos Consultivos, devido aos seus processos de selecção dos respectivos membros, apontados como pouco transparentes e excessivamente influenciados pelo Governo.³⁷

No processo de implementação da EAC, a participação da sociedade civil através da apresentação de denúncias ainda é fraca, provavelmente devido à falta de um processo contínuo de educação da população sobre o fenómeno da corrupção e as suas formas de combatê-la. A falta de protecção às testemunhas e denunciantes é um outro factor que pode coibir um maior activismo da sociedade civil neste domínio. A sociedade civil também enfrenta problemas de acesso à informação e não tem a capacidade técnica adequada para uma efectiva monitoria do processo, dada a complexidade técnica dos assuntos relacionados à corrupção. Mesmo que algumas organizações tenham acesso à informação ou um nível razoável de especialização em áreas relacionadas à corrupção, o crescimento de uma maior intervenção destes actores na implementação de programas do Governo, como nas áreas de saúde e educação, pode limitar a sua autonomia e independência para poderem exercer uma efectiva fiscalização nas instituições públicas.

Porém, apesar dessas dificuldades já há pelo menos um exemplo de monitoria efectiva da implementação da EAC, que foi feita por um conjunto de organizações liderado pelo Centro de Integridade Pública, que produziu um relatório sobre a Governação e Corrupção, que incluiu uma verificação no terreno do grau de implementação das actividades (Centro de Integridade Pública, 2009).³⁸ Este exercício deverá ser repetido nos próximos anos.

³⁷ Vide Embassy of Switzerland (s/d). *Mecanismos de Participação Comunitária no Contexto de Governação Local em Moçambique*. Actores, Oportunidades e Desafios do Processo de Criação das IPCCs *Discussion Paper*. Maputo: Embaixada da Suíça.

³⁸ Centro de Integridade Pública (2009). *Relatório Anual de Controlo da Corrupção em Moçambique: as Tendências Marcantes e o Estágio de Implementação da Estratégia Anti-Corrupção*. Maputo: Centro de Integridade Pública/FOPROI/FONGA/MS Moçambique.

Em suma, a participação da Assembleia da República ainda é fraca, embora com indícios de melhoria. As Assembleias Municipais, devido à sua crónica falta de capacidade e provavelmente ao curto tempo de sua existência têm uma fraca participação não só na monitoria da EAC, mas também em outros processos de governação. A EAC prevê mecanismos de participação da sociedade civil na monitoria da sua implementação que foram duramente afectados com a extinção dos fóruns anti-corrupção. Além disso, os mecanismos de participação em si são considerados pouco representativos e fortemente influenciados pelo Governo, limitando assim a sua eficácia.

3.7. Resumo das Principais Constatações e Recomendações

Nesta secção serão apresentadas as principais constatações da análise feita sobre o impacto das medidas anti-corrupção, acompanhadas das respectivas recomendações. Estas servirão de base para a proposta de um quadro de indicadores, a ser apresentado na próximo capítulo.

Resumo da Constatação 1: Há um claro progresso na elaboração da CGE pelo Ministério das Finanças e na qualidade de sua análise, tanto pelo Tribunal Administrativo como pelo Parlamento. Há indícios fortes de que há também seguimento das constatações do Tribunal Administrativo, mas a morosidade na tomada de medidas e baixa divulgação das medidas de correcção e punição cria uma ideia geral de que a má utilização dos fundos do Estado não está a ser punida.

- **Recomendação 1:** *criar condições para um sancionamento célere das irregularidades detectadas na CGE e melhorar a divulgação dos processos de seu seguimento e sancionamento.*

Resumo da Constatação 2: Há um aumento do número de contas auditadas. Porém, as contas julgadas ainda estão aquém das contas auditadas e tem havido uma demora significativa do TA neste domínio, com casos sendo julgados com um desfasamento médio de 3 anos.

- **Recomendação 2.1:** *aumentar a percentagem de contas auditadas que também são julgadas*
- **Recomendação 2.2.** *introduzir maior celeridade no julgamento das contas auditadas*

Resumo da Constatação 3: A natureza jurídica administrativa e não jurisdicional do GCCC não lhe permite exercer a acção penal tal como ela está determinada na lei de processo penal. Isso tem como consequência o início das diligências de instrução pelos magistrados especializados do GCCC e o seu seguimento por magistrados sem experiência ou conhecimento na área, o que pode perigar o bom andamento do processo. Por outro lado, no tribunal os processos não têm tratamento célere como existe no GCCC, por vezes, por falta do mesmo entendimento ou sensibilidade sobre o assunto ou por falta de

secções especializadas e Juízes também especializados. Esta situação contribui para congestionar essas secções e tornar a resolução de outros crimes que afligem a população, tais como roubos, homicídios e outros, menos célere.

- **Recomendação 3.1:** dar poderes de acusação ao GCCC e aumentar o número de juizes especializados em matérias anti-corrupção, cujos requisitos para a sua selecção devem ser definidos.
- **Recomendação 3.2:** Criar Secções especializadas para julgamento de casos de corrupção e crime correlatos.

Resumo da Constatação 4: O auditor ou perito de *recurso* (*recorrido pelo GCCC e pelos Tribunais*, para fins de esclarecimento técnico financeiro relativo a inspecções de finanças e auditorias efectuadas à instituições do Estado e entidades públicas) tem sido a IGF, que nem sempre responde em tempo útil às solicitações dos Magistrados. Por outro lado a IGF nem sempre responde de forma atempada e o envio de documentos imprescindíveis para o avanço do processo, quando solicitado, depende de autorização do Ministro das Finanças.

- **Recomendação 4:** Melhorar a capacidade de resposta atempada do IGF como perito de recurso e revogar a necessidade de autorização do Ministro das Finanças para o envio de documentação solicitada pelos Tribunais, pelo MP e pelo GCCC.

Resumo da Constatação 5: O GCCC e as suas representações nas províncias enfrentam problemas de capacidade, dentre os quais a falta do preenchimento do quadro de pessoal, falta de condições de trabalho, etc.

- **Recomendação 5:** deve-se melhorar as condições de trabalho do GCCC e dos Gabinetes Provinciais e se acelerar o *preenchimento do quadro de pessoal*.

Resumo da Constatação 6: Fraca formação do pessoal de apoio do GCCC e ausência de uma política e estratégia de formação, o que faz com que os funcionários tomem iniciativas individuais de formação, nem sempre alinhadas com o Gabinete.

- **Recomendação 6:** Definir e implementar um programa de capacitação dos funcionários do GCCC.

Resumo da Constatação 7: O quadro normativo existente em Moçambique pode até enquadrar grande parte dos ilícitos encontrados na CGE, mas a falta de tipificação dos crimes de corrupção, aliada à definição deficiente das competências do GCCC vis-à-vis outros actores, cria potenciais conflitos entre estes e também limita as oportunidades de se investigar os crimes conexos definidos como corrupção em outros quadrantes e em instrumentos normativos internacionais de que Moçambique é signatário. Como consequência, o sistema perde a oportunidade de ser mais efectivo no combate à corrupção, aliado ao receio de cometer atropelos à lei e aos direitos dos cidadãos.

- **Recomendação 7:** revisão e aprovação de um novo quadro normativo em consonância com as convenções internacionais e os desafios do País (revisão da LAC) já em curso.

Resumo da Constatação 8: fraca ligação entre metas, objectivos e acções e ausência de um *baseline* claro para uma melhor monitoria. Também há falta de informação sobre a implementação das actividades de combate e prevenção à corrupção que permita uma efectiva monitoria.

- **Recomendação 8.1:** *Definição de um Baseline sobre as áreas de intervenção no combate e prevenção da corrupção que servirá de referência para a monitoria do progresso e avaliação do impacto.*
- **Recomendação 8.2:** *criar uma base de dados sobre as actividades de prevenção e combate à corrupção que permita sistematizar e integrar a informação proveniente de todas as instituições e actores envolvidos.*

Resumo da Constatação 9: fraca participação da Assembleia da República, das Assembleias Municipais e da sociedade civil na monitoria da implementação das medidas anti-corrupção.

- **Recomendação 9:** *criação de mecanismos participativos de monitoria da implementação das medidas anti-corrupção, combinada à capacitação dos actores intervenientes. No caso da AR e das Assembleias Municipais, isso pode ser feito através da capacitação de algumas comissões (como a CPO da AR), para lidarem melhor com assuntos de anti-corrupção.*

4. INDICADORES PROPOSTOS

O quadro de indicadores que segue abaixo, decorre das constatações da avaliação do impacto das medidas anti-corrupção e as respectivas recomendações. Conforme solicitado nos Termos de Referência, a justificação da relevância de cada indicador pode ser fundamentada nas recomendações das constatações, que invariavelmente sugerem formas alternativas de ajustamento ou melhoria de uma intervenção feita no âmbito do PARPA II nesta área, que por alguma razão não terá surtido o efeito esperado.

É importante notar que os vários indicadores aqui propostos implicam em acções que estão sob responsabilidade de várias instituições, órgãos do Estado e actores sociais que não estão sob a alçada do Executivo, que será o principal responsável pela coordenação da implementação das medidas anti-corrupção. Essas instituições são as seguintes: os Tribunais, a Assembleia da República, as Assembleias Municipais, os conselhos consultivos e a sociedade civil. Com a implantação e entrada de funcionamento das Assembleias Provinciais, após as eleições de Outubro de 2009, há que também levar em conta o papel deste actor. A existência destes intervenientes reforça a ideia e necessidade de uma forte articulação, pelo que no processo de proposta e aprovação dos indicadores para o novo PARPA é fundamental que todas as partes estejam de acordo com o proposto e se comprometam com a sua implementação.

Quadro de Indicadores

RECOMENDAÇÃO	INDICADORES PROPOSTOS	INSTITUIÇÕES RESPONSÁVEIS
Recomendação 1: criar condições para um sancionamento célere das irregularidades detectadas na CGE e melhorar a divulgação dos processos de seu seguimento e sancionamento.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de Acórdãos divulgados na imprensa e nos BRs ▪ Número de Irregularidades sancionadas pelo (TA e Governo) ▪ Tempo médio gasto entre a aprovação da CGE pela AR e o sancionamento das irregularidades detectadas 	TA e Governo
Recomendação 2.1: aumentar a percentagem de contas auditadas que também são julgadas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ % das contas auditadas que são Julgadas 	TA
Recomendação 2.2. introduzir maior celeridade no julgamento das contas auditadas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tempo médio gasto entre a auditoria e o julgamento da conta 	TA
Recomendação 3.1: dar poderes de acusação ao GCCC e aumentar o número de juizes especializados em matérias anti-corrupção, cuja selecção deve ser criteriosa.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revião da Lei 6/2004, de 17 de Junho e do seu Regulamento (Decreto 22/2005, de 22 de Junho) ▪ Critérios de selecção dos juizes definidos ▪ Número de Juizes formados em questões de anti-corrupção e crimes correlatos 	AR, Governo, Tribunais, CFJJ
Recomendação 3.2: Criar Secções especializadas para julgamento de casos de corrupção e crime correlatos.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Secções Especializadas no julgamento de casos de corrupção criadas e em funcionamento nod Tribunais Provinciais 	Governo (proponente) e AR
Recomendação 4: Melhorar a capacidade de resposta atempada do IGF como perito de recurso e revogar a necessidade de autorização do Ministro das Finanças para o envio de documentação solicitada pelos Tribunais, pelo MP e pelo GCCC.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tempo médio gasto pelo IGF na resposta às solicitações dos Tribunais e do GCCC (ou MP) ▪ Dispositivo que condiciona a necessidade de autorização do Ministro das Finanças para o IGF prestar informações aos Tribunais e ao MP Revogado 	IGF, GCCC, Governo (Ministério das Finanças)

RELATÓRIO DO ESTUDO SOBRE O COMBATE À CORRUPÇÃO PARA O RAI

RECOMENDAÇÃO	INDICADORES PROPOSTOS	INSTITUIÇÕES RESPONSÁVEIS
Recomendação 5: deve-se melhorar as condições de trabalho do GCCC e dos Gabinetes Provinciais e se acelerar o preenchimento do quadro de pessoal.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de vagas do quadro preenchidas no GCCC e nos Gabinetes Provinciais 	GCCC
Recomendação 6: Definir e implementar um programa de capacitação dos funcionários do GCCC.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa elaborado ▪ Número de funcionários capacitados em matérias relevantes ao trabalho do GCCC 	GCCC
Recomendação 7: revisão e aprovação de um novo quadro normativo em consonância com as convenções internacionais e os desafios do País (revisão da LAC) já em curso.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revisão da LAC e do Código Penal (já em curso) ▪ Número de crimes previstos como de corrupção tipificados no quadro legal moçambicano 	Governo, AR
Recomendação 8.1: Definição de um Baseline sobre as áreas de intervenção no combate e prevenção da corrupção que servirá de referência para a monitoria do progresso e avaliação do impacto.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudo de Base para a monitoria da anti-corrupção no PARPA realizado 	Ministério da Justiça e UTRESP
Recomendação 8.2: criar uma base de dados sobre as actividades de prevenção e combate à corrupção que permita sistematizar e integrar a informação proveniente de todas as instituições e actores envolvidos.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Base de Dados Criada ▪ Número de instituições com informação sobre anti-corrupção integrada na base de dados 	UTRESP e Ministério da Justiça
Recomendação 9: criação de mecanismos participativos de monitoria da implementação das medidas anti-corrupção, combinada à capacitação dos actores intervenientes. No caso da AR e das Assembleias Municipais, isso pode ser feito através da capacitação de algumas comissões (como a CPO da AR), para lidarem melhor com assuntos de anti-corrupção.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mecanismos de monitoria da EAC em que há representação e participação efectiva da sociedade civil, da AR e das AM a nível central, provincial e distrital ▪ Número de actividades de capacitação sobre anti-corrupção voltados à AR, AMs e sociedade civil realizadas ▪ Número de relatórios de monitoria realizados pela sociedade civil ▪ Actividades de fiscalização da AR e das AMs relacionadas ao combate à corrupção 	AR, Governo (CIRESP/UTRESP, MAE)

5. BIBLIOGRAFIA

5.1. Bibliografia Citada

ACS (2009). *Relatório de Avaliação da Implementação da Estratégia Anti-Corrupção 2007-2009*. Maputo, Relatório elaborado para a UTRESP.

Berger, Nadja (2002). *Corruption Risk Profile for Municipalities: Catandica, Manica and Vilankulo*. Trabalho feito para o Ministério da Administração Estatal (MAE) e a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento (GTZ).

Boletim da República nº 24, I Série. Lei 6/2004 de 17 de Junho – Produz mecanismos complementares de combate à corrupção.

Budget Partnership/IBP (2009). *The Open Budget Survey 2008*. International Budget Project.

Centro de Integridade Pública (2008). *Urgente revisão profunda do quadro anti-corrupção em Moçambique*. Nota de Imprensa, 28 de Outubro de 2008.

Centro de Integridade Pública (2009). *Relatório Anual de Controlo da Corrupção em Moçambique: as Tendências Marcantes e o Estágio de Implementação da Estratégia Anti-Corrupção*. Maputo: Centro de Integridade Pública/FOPROI/FONGA/MS Moçambique.

Comissão do Plano e Orçamento (2008). *Parecer nº 1/2008, de 02 de Abril*. Assembleia da República: Comissão do Plano e Orçamento.

Comissão do Plano e Orçamento (2009). *Parecer nº 3/2009, de 01 de Abril, relativo a Conta Geral do Estado de 2007*. Assembleia da República: AR-VI/Parecer/270/01.04.2009. pág. 3.

Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público - CIRESP. *Estratégia Anti-Corrupção (2006 – 2010)*. Maputo, Abril de 2006.

Embassy of Switzerland (s/d). *Mecanismos de Participação Comunitária no Contexto de Governança Local em Moçambique*. Actores, Oportunidades e Desafios do Processo de Criação das IPCCs *Discussion Paper*. Maputo: Embaixada da Suíça.

Evans, Alastair (2008). *The Role of Supreme Audit Institutions in Combating Corruption*. U4 Helpdesk, Transparency International and CMI.

GoM and PAPs (2007). *Joint Review 2007 Aide Mémoire*. www.pap.org.mz. Acedido no dia 4 de Setembro de 2008.

Gupta, Sanjeev; Davoodi, Hamid; Alonso-Terme, Rosa (1998). *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?* IMF Working Paper WP/98/76.

Hassan (2004), op. cit.; Klitgaard, Robert (2000). "Subverting Corruption". *Finance & Development*, June 2000, pp. 2-5.

Hussman, Karen (2007). *Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC? Report of six country case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania and Zambia*. Norway: CMI – Chr. Michelsen Institute.

Hussman, Karen, Hannes Hechler, Miguel Peñailillo (2009). *Institutional arrangements for corruption prevention: Considerations for the Implementation of the United Nations Convention Against Corruption Article 6*. Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Draft Issue Paper.

Lawson et al (2006); *Assessment of Public Finance Management in Mozambique 2004/05 Based on PEFA Methodology* Maputo, Report to the GoM and to the PAPs, March 2006; Scanteam (2004). *Mozambique Public Financial Management Assessment 2004*. Oslo: Scanteam.

Lawson, Andrew et al (2008). *Avaliação da Gestão de Finanças Públicas em Moçambique 2006 (Usando a Metodologia PEFA): Relatório Preliminar*. Relatório feito para o Ministério das Finanças, UTRAFE e PAPs.

López, Miguel (2009). *How well prepared are we to assess implementation of anti-corruption conventions? Lessons from the Americas*. U4 Anti-Corruption Resource Centre, 10 March 2009.

Macuane, José Jaime (2000). *Instituições e democratização no Contexto Africano: multipartidarismo e organização legislativa em Moçambique (1994-1999)*. Tese de Doutorado, Instituto de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

Murphy, Jonathan; José Macuane and Paolo de Renzio (2007). *Strengthening Legislative Budget Oversight in Mozambique*. Maputo: UNDP.

Nuvunga, Adriano, Marcelo Mosse e César Varela (2007) *Relatório do Estudo sobre Transparência, Áreas de Riscos e Oportunidades de Corrupção em Seis Autarquias Moçambicanas: Chibuto, Chimoio, Dondo, Gurue, Nacala, e Vilanculos*. Maputo: Centro de Integridade Pública.

World Bank (2000). *Anti-corruption in Transition: a contribution to the policy debate*. Washington, the World Bank.

World Bank (2001). *Features and Functions of Supreme Audit Institutions*. World Bank Public Sector PREM Notes, number 59, October 2001.

5.2. Bibliografia Consultada

Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público - CIRESP. *Estratégia Global da Reforma do Sector Público (2001 – 2011)*. Maputo, Junho de 2001.

República de Moçambique, Comité de Conselheiros. *Agenda 2025 – Visão e Estratégias da Nação*. Maputo, Novembro de 2003.

República de Moçambique – Ministério das Finanças. *Relatório de Execução do Orçamento do Estado de 2007*.

República de Moçambique – Ministério das Finanças. *Relatório de Execução do Orçamento do Estado de 2008*.

G20. *Relatório Anual da Pobreza – RAP 2004*. Maputo, Moçambique.

G20. *Relatório Anual da Pobreza – RAP 2005*. Maputo, Moçambique.

República de Moçambique. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 – PARPA II*. Maputo, Maio de 2006.

República de Moçambique. *Programa de Governo para 2005-2009*. Maputo.

República de Moçambique. *Balanço Meio – Termo do Programa de Governo 2005-2009*. Maputo, Março 2008.

República de Moçambique – Tribunal Administrativo. *Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado Relativa ao Exercício Económico de 2006*. Maputo.

República de Moçambique – Tribunal Administrativo. *Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado Relativa ao Exercício Económico de 2007*. Maputo.

República de Moçambique. *Plano Económico Social para 2006*. Maputo.

República de Moçambique. *Balanço do Plano Económico Social de 2006*. Maputo, Fevereiro de 2007.

República de Moçambique. *Plano Económico Social para 2007*. Maputo.

República de Moçambique. *Balanço do Plano Económico Social de 2007*. Maputo, Fevereiro de 2008.

República de Moçambique. *Plano Económico Social para 2008*. Maputo, Setembro de 2007.

República de Moçambique. *Balanço do Plano Económico Social de 2008*. Fevereiro de 2009. Maputo.

República de Moçambique. *Plano Económico Social para 2009*. Maputo, Dezembro de 2008.

República de Moçambique – Parceiros de Cooperação Programática. *Revisão Conjunta 2006. Aide Mémoire*. Maputo, Abril de 2006.

República de Moçambique – Parceiros de Cooperação Programática. *Revisão Conjunta 2007. Aide Mémoire*. Maputo, Abril de 2007.

República de Moçambique – Parceiros de Cooperação Programática. *Revisão Conjunta 2008. Aide Mémoire*. Maputo, Abril de 2008.

República de Moçambique – Parceiros de Cooperação Programática. *Revisão Conjunta 2009. Aide Mémoire*. Maputo, Abril de 2009.

Parceiros de Cooperação Programática. *Revisão Semestral 2006*. Maputo, Setembro de 2006.

Parceiros de Cooperação Programática. *Revisão Semestral 2007*. Maputo, Setembro de 2007.

Parceiros de Cooperação Programática. *Revisão Semestral 2008*. Maputo, Setembro de 2008.

Unidade Técnica da Reforma do Sector Público (UTRESP). *Plano Acção Nacional de Combate à Corrupção 2007 – 2010*. Outubro de 2007.

6. ANEXOS

6.1. Lista de Entrevistados

Nome	Instituição	Cargo/Função
Ana Maria Gemo	GCCC	Directora
Carolina Xavier	GCCC	Procuradora
Cuna	GCCC	Procurador
Edson Pene	GCCC	Investigador
Dimas Maroa	Tribunal Judicial da Cidade de Maputo	Juiz
Ângelo Sitoi	Ministério da Justiça	Secretário Permanente
Ângelo Matusse	PGR	Procurador Geral Adjunto
Sónia dos Santos	PGR	Directora de Planificação
Ângela Abdula	DFID	
Bastian Engelhard	Embaixada da Holanda	
Telma Loforte	Cooperação Suiça	
Christine Pirenne	Embaixada da Holanda	
Naíma Sáú	Inspeção-geral da Educação e Cultura	Inspectora-geral
Paulo Patrício	Inspeção-geral da Educação e Cultura	Inspector
Gaspar Moniquela	Ministério da Justiça	
Jorge Marcelino	Inspeção-geral da Finanças	Inspector-Geral

6.2. Enquadramento Legal das Constatações do Tribunal Administrativo e Encaminhamento

CGE		CONSTATAÇÕES	RECOMENDAÇÕES	ENCAMINHAMENTO
2004	Receitas	<p>Apesar da mudança na composição da dívida, nota-se o aumento do peso do endividamento interno, comprometendo, seriamente, os objetivos preconizados em vários documentos do executivo, relativos à diminuição da dependência do Estado, de entre eles o PARPA.</p> <p>Parte da receita posta à disposição do Estado, através da venda do seu património, não está inscrita no Orçamento e nem se encontra espelhada na CGE, como, por exemplo, a arrecadada pela DNPE e pelo IGEPE;</p> <p>Continua a haver arrecadação de Receitas Próprias em alguns organismos e instituições do Estado, sem previsão de qualquer montante para as mesmas, o que constitui uma violação ao disposto no n.º 2 do artigo 14 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro;</p>	<p>Sejam adoptadas medidas com vista à melhoria da eficiência da Administração Fiscal, relativamente ao processo de arrecadação de receitas e à sua fiscalização;</p> <p>Sejam registadas, como execução do Orçamento, no ano a que respeitam, todas as receitas arrecadadas, para que a Conta possa "...evidenciar a execução orçamental e financeira, bem como apresentar o resultado do exercício...", conforme estabelecido no artigo 45 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro;</p>	<p>Passível de responsabilidade Criminal:</p> <p>- peculato, p.p no art. 313 do CP - enviar para o MP.</p> <p>Procedimento disciplinar por violação de procedimentos Financeiros sendo a IGF a entidade de tutela e de controlo interno;</p>

RELATÓRIO DO ESTUDO SOBRE O COMBATE À CORRUPÇÃO PARA O RAI

CGE		CONSTATAÇÕES	RECOMENDAÇÕES	ENCAMINHAMENTO
	Despesas	<p>A compra do mobiliário e electrodomésticos pela Secretaria Provincial foi concretizada por meio de uma aquisição por cotações. Ora, nos termos das alíneas q) e s) do artigo 28 do Decreto n.º 29/97, de 23 de Setembro, que introduz alterações ao Regulamento de aquisição de bens e requisição de serviços para os órgãos do aparelho de Estado e instituições subordinadas, aprovado pelo Decreto n.º 42/89, de 28 de Dezembro, a aquisição de electrodomésticos e mobiliário está sujeita a concurso geral. Assim, o processo de adjudicação do fornecedor dos bens destinados à residência em causa foi ilegal.</p> <p>Existem processos da realização de despesas mal instruídos, sem os devidos comprovantes, com classificação incorrecta dos gastos e falta de numeração das requisições;</p> <p>Em relação aos projectos financiados com fundos externos, foram identificadas as seguintes situações: execução de projectos não aprovados pela Assembleia da República; falta de execução de projectos devidamente aprovados;</p> <p>O Conselho de Gestão do FARE aprovou a assunção integral do Imposto de Rendimento de Pessoas Singulares (IRPS) descontado pelo próprio FARE, correspondentes aos meses de Janeiro a Outubro de 2004, dos membros do Conselho de Gestão, funcionários da Direcção Executiva e demais</p>	<p>As instituições do Estado devem produzir informações e registos contabilísticos fiáveis sobre a execução das despesas, em cumprimento das Instruções Sobre a Execução do Orçamento do Estado da DNCP e das práticas de Contabilidade Geralmente Aceites;</p> <p>Se dê pleno cumprimento às Instruções Sobre a Execução do Orçamento do Estado da DNCP, no que se refere à obrigatoriedade de escrituração dos Livros de Registo;</p> <p>A assunção dos impostos dos funcionários, por qualquer entidade de direito público, não está enquadrada no Decreto n.º 20/2002, de 30 de Julho. Assim, está-se perante um pagamento indevido, pelo que, face ao preconizado pelos números 1 e 5 do artigo 66 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, caberá aos responsáveis pelo pagamento, responderem financeira, disciplinar, criminal e civilmente nos termos da lei, pelas infracções que pratiquem no âmbito do exercício das suas funções de execução orçamental e financeira, e ao Estado o direito de regresso sobre todo o funcionário público que cause, por seu acto ou omissão, prejuízos ao Estado, e neste caso específico por terem induzido ao Estado a pagar, indevidamente, esta despesa;</p>	<p>Passível de procedimento criminal: - peculato, p.p no art. 313 do CP - enviar para o MP;</p> <p>- abuso de confiança, p.p no art. 453 CP - enviar para o MP;</p> <p>- corrupção, p.p no art. 7, n.º 1 da Lei n.º 6/2004 de 17 de Junho (2 - 8 anos de PM) - enviar para a PGR (GCCC).</p> <p>Procedimento disciplinar contra os agentes envolvidos por violação de procedimentos do Procurement.</p> <p>Realce-se que o GCCC tem neste tipo de casos desencadeado averiguações e investigações para a descoberta de matéria criminal.</p>
ADVOCACIA CONSULTORIA E SERVIÇOS, LDA		<p>Considerando-se que os impostos devem ser pagos por todos os contribuintes que a legislação determina, foram solicitadas ao Ministério das</p>		51

RELATÓRIO DO ESTUDO SOBRE O COMBATE À CORRUPÇÃO PARA O RAI

CGE		CONSTATAÇÕES	RECOMENDAÇÕES	ENCAMINHAMENTO
	Tesouro	Os fundos provenientes da assinatura do contrato de exploração da Carvoeira de Moatize, pela Companhia Vale do Rio Doce, não foram registados como receita o que viola os princípios de contabilidade geralmente aceites de acordo com o n.º 3 do artigo 46 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro.	Sejam registadas, como execução do Orçamento, no ano a que respeitam, todas as receitas arrecadadas, para que a Conta possa "... evidenciar a execução orçamental e financeira, bem como apresentar o resultado do exercício ...", conforme o estabelecido no artigo 45 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro.	Procedimento disciplinar por violação de procedimentos da IGF. Procedimento criminal: - peculato, p.p no art. 313 do CP - enviar para o MP.
	Património			
2005	Receitas	1. Os valores constantes dos Modelos 46 (M/46) dos processos de contabilidade referentes a um dado mês, diferem quando extraídos em momentos diferentes, tendo como consequência a susceptibilidade de o sistema ser passível de alteração. A título exemplificativo, na DAF do 1.º Bairro Fiscal de Maputo, o Tribunal Administrativo solicitou à entidade uma relação de M/46 referente ao mês de Agosto, seleccionada aleatoriamente, tendo se constatado a existência de algumas divergências nos valores constantes neste modelo quando emitidos em períodos diferentes;		Passível de procedimento criminal: - peculato, p.p no art. 313 do CP - enviar para o MP.

RELATÓRIO DO ESTUDO SOBRE O COMBATE À CORRUPÇÃO PARA O RAI

CGE		CONSTATAÇÕES	RECOMENDAÇÕES	ENCAMINHAMENTO
	Despesas	<p>A TVM celebrou quatro (4) contratos de arrendamento de instalações a si pertencentes. No entanto, solicitados os comprovativos do pagamento das rendas por parte das referidas empresas, a Contabilidade da entidade respondeu não ter conhecimento da entrada daquelas receitas nos cofres da Tesouraria da TVM. O desconhecimento, pela entidade, da entrada de parte da receita nos seus cofres, demonstra um deficiente sistema de controlo interno, o que põe em risco os fundos públicos.</p> <p>A maioria das aquisições é efectuada através de pedido de cotações, quando deveriam ser feitas através de concurso público, conforme o previsto no artigo 7 do Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, aprovado pelo Decreto n.º 54/2005, de 13 de Dezembro.</p> <p>Nos dois últimos contratos acima referidos (contratos de Locação Financeira - números 200600378 para aquisição de uma viatura Mercedes Benz com o BIM - Banco Internacional de Moçambique, no valor de 1.680 mil Meticais, e 200600340 para aquisição de 4 viaturas Toyota Hilux 4x4 Cabine Dupla, no valor total de 4.144 mil Meticais; contrato para Prestação de Serviços de Manutenção dos Jardins celebrado com a empresa Agroflora, Lda., no valor de 1.150,00 USD mensais; contrato celebrado com a empresa MHM - Companhia Moçambicana de Higiene e Manutenção, Lda., no valor de 2.800,00 USD mensais e contrato de Prestação de Serviços de Protecção e Segurança de Pessoas e Bens celebrado com a empresa ALFA - Segurança de</p>	<p>Sejam tomadas medidas, visando salvaguardar a integridade dos bens e dinheiros públicos nas instituições e empresas do Estado, em cumprimento da legislação vigente sobre a matéria;</p> <p>Na celebração dos contratos de empreitada de obras públicas, aquisição de bens e requisição de serviços, de pessoal e de arrendamento, sejam observadas as normas e os procedimentos legais que regulam estas matérias.</p>	<p>Passível de procedimento disciplinar por violação de procedimentos da IGF.</p> <p>Procedimento criminal: - corrupção, p.p no art. 7, n.º 1 da Lei n.º 6/2004 de 17 de Junho (2 - 8 anos de PM) - enviar para a PGR (GCCC);</p> <p>- peculato, p.p no art. 313 do CP - enviar para o MP.</p>
ADVOCACIA CONSULTORA DE SERVIÇOS, LDA				53

RELATÓRIO DO ESTUDO SOBRE O COMBATE À CORRUPÇÃO PARA O RAI

CGE	CONSTATAÇÕES	RECOMENDAÇÕES	ENCAMINHAMENTO
Tesouro	Embora a CUT tenha sido criada com vista à implementação do princípio da unidade da Tesouraria, bem como para racionalizar o uso de recursos financeiros do Estado, continuam a existir outras contas bancárias nos sectores, como foi constatado nas auditorias efectuadas durante o ano, não se cumprindo, deste modo, o princípio acima referido.	Se envidem esforços com vista à extinção das contas bancárias tituladas pelos diversos sectores que já estão no e-SISTAFE, de modo a cumprir-se o princípio da unidade de tesouraria;	Passível de procedimento disciplinar por violação de procedimentos da IGF.
Património	No que tange ao cumprimento da Resolução da AR acima referida, continua-se a inventariar, de acordo com a sua classificação geral, os imóveis pertencentes ao Estado que ainda não possuem o respectivo registo predial, tais como algumas escolas e residências para professores, classificadas como imóveis para habitação e edificações para serviços, nas epígrafes correspondentes a casas de função e instalações para serviços de natureza escolar.	O Tribunal reitera a necessidade de uma maior abrangência no que se refere à inventariação dos imóveis do Estado na situação acima descrita, bem como da aprovação do instrumento legal atinente à responsabilização dos organismos do Estado, no processo de inventariação do património público, para além do dispositivo relativo à captação de módulos para abates, reavaliações e reintegrações de bens inventariáveis que embora tenham esvaído o seu período de vida útil são passíveis de uso.	Passível de procedimento disciplinar por violação de procedimentos da IGF. Desvio de bens; Peculato;

RELATÓRIO DO ESTUDO SOBRE O COMBATE À CORRUPÇÃO PARA O RAI

CGE		CONSTATAÇÕES	RECOMENDAÇÕES	ENCAMINHAMENTO
2006	Receitas	<p>Continua sem inscrição no Orçamento e nem se encontra espelhada na CGE, uma parte da receita arrecadada pelo IGEPE e pela DNPE, proveniente dos dividendos da participação do Estado nas empresas e da alienação de bens;</p> <p>São inconsistentes os valores dos direitos pagos e/ou a pagar pelas licenças de concessão e exploração mineira e petrolífera;</p> <p>Prevalecem deficiências na instrução de processos de contabilidade, em algumas Direcções de Áreas Fiscais (DAF's), como, por exemplo, falta de documentos, rasuras e valores divergentes;</p>	<p>Registadas como execução no orçamento, no ano a que respeitam, todas as receitas arrecadadas para que a Conta possa "...evidenciar a execução orçamental e financeira, bem como apresentar o resultado do exercício...", conforme o plasmado no artigo 45 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro;</p> <p>Adoptadas medidas com vista à melhoria da eficiência da Administração Fiscal, relativamente ao processo de arrecadação de receitas;</p>	<p>Passível de procedimento disciplinar por violação de procedimentos da IGF.</p> <p>Procedimento criminal: - corrupção, p.p no art. 7, n.º 1 da Lei n.º 6/2004 de 17 de Junho (2 - 8 anos de PM) - enviar pa a PGR (GCCC);</p> <p>- peculato, p.p no art. 313 do CP - enviar para o MP.</p>

RELATÓRIO DO ESTUDO SOBRE O COMBATE À CORRUPÇÃO PARA O RAI

CGE		CONSTATAÇÕES	RECOMENDAÇÕES	ENCAMINHAMENTO
	Despesas	<p>Na presente CGE, não é apresentada a informação globalizada da Componente Investimento de Âmbito Distrital segundo a classificação económica, dificultando deste modo, a análise das despesas, por verba;</p> <p>O Laboratório de Engenharia de Moçambique efectuou o pagamento de equipamento laboratorial em 17 de Dezembro de 2007, antes da celebração do contrato (27/12/07) e do visto do Tribunal Administrativo (16/04/08);</p> <p>Através da conta acima referida, foram emitidos diversos cheques à ordem da DPPFT, no valor de 1.889 mil Meticais, para levantamento em numerário, não tendo sido anexados, posteriormente, ao processo, os correspondentes justificativos;</p> <p>Das entidades auditadas, grande parte dos contratos de pessoal, de arrendamento, de fornecimento de bens, de prestação de serviços e de empreitada de obras públicas por si celebrados, não obedeceu às normas e procedimentos legais que os regulam;</p>	<p>Sejam envidados esforços por parte das instituições do Estado, com vista à melhor organização dos justificativos das despesas realizadas, nos respectivos processos;</p> <p>Na celebração dos contratos de empreitada de obras públicas, aquisição de bens e requisição de serviços, de pessoal e de arrendamento, sejam observadas as normas e os procedimentos legais atinentes, nomeadamente, o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, aprovado pelo Decreto n.º 54/2005, de 13 de Dezembro,</p> <p>Lei n.º 13/97, de 10 de Julho, que estabelece o regime jurídico da fiscalização prévia das despesas públicas, bem como o Regimento relativo à organização, funcionamento e processo da 3.ª Secção do Tribunal Administrativo aprovado pela Lei n.º 16/97, de 10 de Julho.</p>	<p>Passível de procedimento disciplinar por violação de procedimentos da IGF.</p> <p>Procedimento criminal: - corrupção, p.p no art. 7, n.º 1 da Lei n.º 6/2004 de 17 de Junho (2 - 8 anos de PM) - enviar pa a PGR (GCCC);</p> <p>- peculato, p.p no art. 313 do CP - enviar para o MP.</p>

RELATÓRIO DO ESTUDO SOBRE O COMBATE À CORRUPÇÃO PARA O RAI

CGE		CONSTATAÇÕES	RECOMENDAÇÕES	ENCAMINHAMENTO
	Tesouro	Foram adquiridos dois imóveis, um em Washington e outro em Berlim, para o funcionamento das chancelarias da representação diplomática de Moçambique, sem aprovação por instrumento legal apropriado.	As despesas de gestão não corrente devem ser aprovadas por instrumentos legais específicos.	Passível de procedimento disciplinar por violação de procedimentos da IGF.
	Património	<p>Continuam ainda sem incorporação os dados respeitantes a obras ou reparações, abates, desvalorizações, reavaliações e reintegrações nas respectivas colunas do</p> <p>Mapa consolidado do Inventário do Património do Estado;</p> <p>Existe diferença entre a informação do património inicial (bruto e líquido) de 2007 e do final (bruto e líquido) de 2006 de algumas empresas e instituições com autonomia administrativa e financeira;</p>	<p>Se envidem esforços para uma maior abrangência no que se refere à inventariação dos bens patrimoniais do Estado e implementação do dispositivo relativo à captação de módulos para abates, reavaliações e reintegrações de bens inventariáveis que, embora já tenham esvaído o seu período de vida útil, são passíveis de uso;</p> <p>Seja apresentada de forma clara a informação do património inicial (bruto e líquido) cumprindo-se, assim, o disposto no n.º 1 do artigo 46 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o SISTAFE, segundo o qual, a “Conta Geral do Estado deve ainda ser elaborada com clareza, exactidão e simplicidade, de modo a possibilitar a sua análise económica e financeira;</p>	<p>Passível de procedimento disciplinar por violação de procedimentos da IGF.</p> <p>Procedimento criminal: -- peculato, p.p no art. 313 do CP - enviar para o MP.</p>