



**CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA**  
**Boa Governação-Transparência-Integridade**  
**Good Governance-Transparency-Integrity**

## **Informe do PGR mostra fraquezas no Sistema Nacional de Integridade**

(Maputo, 18 de Abril de 2007) O Procurador Geral da República, Joaquim Madeira, apresentou hoje o seu informe à Assembleia da República (AR) referente ano de 2006. O informe do PGR tem como objectivo mostrar o estado da legalidade no país, cumprindo um imperativo constitucional. Nos últimos anos, o PGR tem aludido, entre outros assuntos, a casos de criminalidade perigosa e de corrupção, estes enquadrados na actuação do Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC) estabelecido em Setembro de 2005, herdeiro da antiga Unidade Anti-Corrupção. O informe do PGR é uma fonte importante da informação oficial sobre o estado da legalidade, nomeadamente no que se refere à reacção das autoridades judiciais ao crime em geral e à corrupção em particular.

É um espelho do estado da Justiça nestas matérias. Mas é um espelho quebrado, dado a fraca qualidade da informação prestada, a notável falta de sequência em relação a casos reportados em informes anteriores, a falta de *follow up* em termos de investigação das irregularidades detectadas por entidades como o Tribunal Administrativo e a Inspeção Geral de Finanças (inclusive as auditorias privadas feitas a determinadas entidades do Estado) e, sobretudo, os sinais clarividentes de que o Ministério Público está rendido ao crime organizado e o Estado é incapaz de exercer o seu monopólio sobre a violência. O Centro de Integridade Pública (CIP) partilha com a opinião pública uma breve análise ao informe do PGR.

### **Da Ausência de Interacção Inter-Institucional com o Tribunal Administrativo**

Nos últimos anos, o Tribunal Administrativo, um dos pilares de integridade mais notáveis em Moçambique, tem melhorado a sua análise à Conta Geral do Estado, apresentando um parecer cada vez mais profissional e independente. Nestes anos, o TA esteve voltado para a realização das chamadas “auditorias educativas”, não resultando pois, da sua parte, nenhuma iniciativa de responsabilização das práticas ilegais na gestão do bem público.

Esta é uma fragilidade do sistema de integridade em Moçambique. A credibilidade do TA nesta matéria já não depende da abrangência e qualidade do seu parecer nem da dureza das

**Av. Amilcar Cabral, nº903**  
**Tel: +258 21 327661 - Fax: +258 21 327661- Mobile: + 258 82 3016391**  
**Caixa Postal (PO Box): 3266**  
**E-mail: [cipmoz@tv cabo.co.mz](mailto:cipmoz@tv cabo.co.mz) / [cipmoz@gmail.com](mailto:cipmoz@gmail.com)**  
**Maputo – Moçambique**  
**[www.integridadepublica.org.mz](http://www.integridadepublica.org.mz)**

recomendações que faz ao Governo, mas de o tribunal viabilizar a responsabilização das práticas ilegais que detecta, pois dessa responsabilização depende a melhoria dos processos de gestão das finanças públicas. Como se sabe, a Lei obriga que indícios de corrupção que tenham sido detectados por uma entidade pública ou privada responsável por uma auditoria ao Estado devem de ser canalizados ao Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC). Nem o TA nem a Inspeção Geral de Finanças (IGF) estão a cumprir esse preceito.

Mas se o TA não toma iniciativa de fornecer ao Ministério Público o conjunto das irregularidades que detecta, cabe ao Ministério Público tomá-la. Por isso é que a Procuradoria Geral da República tem representados no TA dois magistrados e a análise e parecer à Conta Geral do Estado é também assinada pelo Procurador Geral da República Adjunto.

Concretamente, nos termos do nº 4 do art.12 da Lei Anti-Corrupção (Lei 6/2004, de 17 de Junho), o Ministério Público, independentemente de qualquer denúncia, sempre que tomar conhecimento, por qualquer mecanismo, por exemplo através de auditorias públicas ou privadas, da ocorrência de actos de corrupção, deve agir *ex officio* e mandar investigar os referidos actos. Por outro lado, o Ministério Público, como dissemos, tem dois representantes junto do TA, e nos termos do art. 36 da Lei 5/92 de 06 de Maio (Lei Orgânica do TA), actua oficiosamente e goza de poderes e faculdades conferidas pelas leis processuais.

Mas não é apenas sobre as irregularidades detectadas pelo TA que o informe do PGR devia fazer uma abordagem concreta. Também sobre os escândalos de corrupção veiculados nos meios de comunicação social, o PGR tem a obrigação de agir tal como prevê o artigo 17 da Lei Anti-Corrupção, o qual estabelece que compete ao MP, coadjuvado pela competente autoridade policial, proceder à recolha de informação relativamente a notícias de factos susceptíveis de fundamentar suspeitas de prática de crimes de corrupção (para isso é que os jornais fazem o depósito legal das suas edições).

Os silêncios do informe mostram duas coisas: ausência de um fluxo de comunicação inter-institucional sobre as práticas irregulares, um fluxo que parta do TA (e do IGF) para o MP; e ausência de iniciativa por parte da PGR em investigar os casos detectados pelo TA (mas também os casos detectados pela Inspeção Geral de Finanças).

### **As irregularidades detectadas pelo TA e o silêncio do informe do PGR**

Como defendemos, a PGR tem a obrigação de viabilizar a investigação penal dos casos de corrupção reportados pelo TA, para além de se limitar a falar vagamente sobre os casos reportados ao GCCC. O relatório e parecer do TA é um manancial de material empírico susceptível de investigação por parte da PGR.

Tomemos apenas os pareceres do TA sobre as CGE de 2004 e 2005 e vejamos o perfil das irregularidades e infracções financeiras detectadas, as quais, que pela sua natureza, podem estar conexas a delitos de corrupção; vejamos alguns dados sobre a execução do orçamento do Estado na componente da despesa em algumas instituições públicas:

- celebração de contratos de empreitada, aquisição de bens e prestação de serviços sem a realização de concursos públicos, sem a submissão dos mesmos ao visto do TA, sem a prestação de caução e sem neles constar a cláusula anti-corrupção, o que constituem infracções financeiras;
- celebração de contratos de arrendamento e de contratação de pessoal sem o visto do TA;
- celebração de contratos com entidades que não se encontram legalmente registadas e que não tem as suas obrigações fiscais regularizadas;
- realização de despesas sem comprovativos e sem cabimentação orçamental;

- realização de despesas com classificação incorrecta ao nível das verbas;
- realização de despesas mal instruídas sem o preenchimento dos livros obrigatórios (Ex. livros de requisições e livro de controlo orçamental);
- divergências entre os dados constantes na CGE e os registos de execução das próprias entidades;
- realização de despesas sem a observância do princípio da economicidade, eficiência e eficácia, o que se consubstancia em pagamentos indevidos;
- Irregularidades no processo de realização de despesas com vista ao saneamento financeiro das empresas;
- Empréstimos outorgados pela DNT não estão a ser reembolsados nem estão ser accionados mecanismos para a garantia dos respectivos pagamentos;
- Ao nível da gestão patrimonial, detectaram-se diferenças entre os valores constantes nos mapas do inventário representando aquisições e os valores relativos às despesas efectivamente realizadas pelos diferentes sectores na compra de bens (p. 18 do parecer do TA sobre a CGE de 2005).

Irregularidades deste tipo, pela sua natureza, para além de infringirem as normas relativas a execução orçamental (SISTAFE), as normas sobre o regime jurídico do contrato de empreitada e obras públicas, aquisição de bens e requisição de serviços (Decreto 54/2005 de 13 de Dezembro), as instruções de Execução Obrigatória do TA de 30 de Dezembro de 1999, as insruções sobre a execução do OE da DNCP ( de 25 de Abril de 2005), as normas sobre a fiscalização prévia da despesas públicas (Lei 13/97), podem estar ligadas a actos de corrupção, nomeadamente cobranças ilícitas, desvio de fundos do erário público por parte de funcionários responsáveis pela gestão do dinheiro do Estado.

Aliás, o relatório do TA sobre a CGE de 2005, em vários momentos, refere que funcionários que cometeram infracções de natureza financeira devem responder financeira, disciplinar e criminalmente pelos actos que praticaram no âmbito do exercício das suas funções, de acordo com o estabelecido no SISTAFE. Para que isto se materialize, seria urgente um papel proactivo do MP e do GCCC na análise dos dados apresentados pelo TA. Seria interessante que o informe do PGR estabelecesse uma análise comparativa entre as irregularidades identificadas pelo TA na CGE - que evidenciam actos de corrupção - e os casos que se encontram em fase de averiguação, investigação, os acusados, os arquivados e os que se encontram em fase de julgamento, designadamente os casos que partam de denúncias chegadas ao GCCC por outras vias.

### **Algumas irregularidades detectadas pelo TA que deviam merecer a atenção do PGR**

Eis algumas irregularidades, detectadas pelo TA nas CGE de 2005 e de 2004, que deviam merecer a atenção do MP:

- Irregularidades no processo de aquisição do imóvel para o Secretário Permanente (SP) de Sofala, no valor de 180 000 USD; na aquisição de mobiliário para a mesma residência; e no arrendamento do imóvel que o SP habitou transitivamente no valor de 1 989 USD/mês; o contrato para a aquisição do referido imóvel foi celebrado sem ser submetido ao visto do TA, o que viola a Lei 13/97; não foi realizado um concurso público para a reabilitação do imóvel, cujo valor ascendeu os 104 012.12 USD, o que contrariaria o disposto no regime jurídico das empreitadas e obras públicas; a DPOPH não teve nenhuma intervenção na análise do orçamento violando-se o Decreto 17/98 de 29 de Abril, que cria a Inspeção de Obras Públicas e aprova o seu regulamento; o imóvel foi avaliado por uma empresa privada e não pela DPOPH; a aquisição do mobiliário e

recheio no valor de 34 707, 00 USD, não foi precedida de concurso público e o preço de compra foi manifestamente elevado, não se tendo observado o princípio de economicidade na realização da despesa, prevista no SISTAFE; o contrato de arrendamento da casa onde o SP viveu transitoriamente não foi sujeito ao visto do TA e a renda de 1.989 USD era superior ao preço médio de renda no mercado local.

- O TA, na análise à CGE de 2004, apresentado em 2005 à AR, faz alusão a contratação de um empréstimo ilegal pelo GPZ (Gabinete do Vale do Zambeze) sem a autorização do Banco Central e sem o envolvimento do então Ministério do Plano e Finanças.
- O TA, na análise à CGE de 2005, refere-se a contratos realizados com fundos cedidos por parceiros de cooperação ao sector de Educação, no âmbito do FASE (Fundo de Apoio ao Sector da Educação): 3 contratos de empreitada, 21 contratos de fornecimento de bens e serviços e 4 contratos de consultoria foram celebrados sem terem sido submetidos ao visto do TA, constituindo uma infracção financeira típica nos termos da al. b) do art. 12 da Lei 13/97 de 10 de Julho.
- Inexistência de cláusulas anti-corrupção, nomeadamente nos contratos de reabilitação da Central de Medicamentos, na aquisição de artigos médicos e compra de medicamentos no valor de 1 908.792,23USD (CMAM(2)FC/MS/DPC/GACOPI/05); a inexistência de cláusulas anti-corrupção torna esses contratos nulos.
- Ao nível da PROSAUDE, vários contratos celebrados com fundos de doadores, nomeadamente contratos de empreitadas de obras públicas (6), contratos de fornecimento de bens (16), não foram sujeitos ao visto do TA.
- Um exemplo de pagamento indevido que o parecer do TA sobre a CGE de 2005 refere é o caso do aluguer de uma grua para nivelar a rua de acesso à casa do Secretário Permanente do Ministério das Pescas; Segundo o TA, esta despesa não está enquadrada no âmbito das atribuições e competências do Ministério da Pescas e, como tal, está-se perante um pagamento indevido, constituindo uma infracção financeira nos termos da Lei 16/97.
- No Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental, o TA constatou a existência de requisições de despesas sem que nos processos constem os respectivos comprovativos, infringindo as instruções sobre a execução do orçamento do Estado, nos termos das quais nenhum registo pode ser efectuado sem a existência de um documento comprovativo.
- Em relação ao IGEPE (Instituto de Gestão das Participações do Estado), constatou-se, quer na CGE de 2004 e quer na de 2005, que as receitas provenientes das alienações das participações do Estado e dos dividendos que o Estado tem nas sociedades mistas não foram contabilizadas no Orçamento do Estado, e que os montantes utilizados pelo mesmo IGEPE para fazer o saneamento financeiro de empresas e outros compromissos assumidos pelo Estado não foi registado como despesa no Orçamento do Estado.

A falta de transparência, rigor e responsabilização dos gestores dos recursos do erário público contribui para o enraizamento de actos de corrupção na gestão das finanças públicas do Estado, que se materializa por meio de desvio de fundos, realização de pagamentos indevidos e despesas sem cabimento orçamental, celebração de contratos ilegais, sem visto do TA e sem cláusulas anti-corrupção nem pagamento de caução, e muitas vezes com adjudicatários sem existência legal e que nem obrigações fiscais.

O PGR não tem a obrigação de investigar estes casos?, eis a questão.

### **Ninguém fiscaliza os processos de procurement público?**

Moçambique tem uma nova lei de procurement (54/2005), aprovada em Dezembro de 2005. Todos sabemos que os processos de contratação de empreitadas, compras e requisição de serviços pelo Estado estão ainda mergulhados em práticas ilegais. A simples existência de uma

Lei moderna, que responde aos requisitos de várias instituições internacionais, não significa que as práticas desviantes vão terminar. Aliás não é o que está a acontecer, segundo os dados que recebemos. A integridade nos processos de *procurement* é vital para que o Estado não compre gato por lebre e não faça obras que, mesmo que financiadas com dinheiro doado, vão ruir ao mínimo vendaval.

Por isso é que a fiscalização da legalidade nesta matéria é fundamental, tal como é fundamental a responsabilização das várias irregularidades já detectadas pelo TA (note-se que o nosso sistema coloca erradamente o TA como a entidade que homologa as contratações do Estado e ao mesmo tempo faz a fiscalização dos processos subsequentes a essas contratações, gerando-se uma situação de claro conflito de interesses). O TA tem se cansando de se referir a infracções detectadas nos processos de *procurement*, mas ninguém diz o que é que acontece com os autores.

### **Das actividades do GCCC**

O informe do PGR refere-se ao número de processos que deram entrada no GCCC em 2006 (100), os quais que se juntaram aos 171 processos pendentes dos anos anteriores (p. 89). Porém, o informe não dá o ponto de situação dos processos que deram entrada no GCCC em 2005 (p. 23 do Informe de 2006 referente a 2005). O informe de 2007 é omissivo quanto ao actual estágio dos processos que deram entrada em 2005 e nem diz se houve qualquer investigação: não diz quantos processos reportados em 2005 estão em fase de instrução, acusação e julgamento.

O informe do PGR não apresenta o número agregado dos processos que deram entrada no GCCC desde o seu estabelecimento em Setembro de 2005, nem faz referência aos processos da antiga UAC; não indica o estágio dos processos, nomeadamente quantos se encontram em fase de investigação, acusação e julgamento. Esta informação é vital para que a opinião pública perceba qual é o papel do GCCC.

O informe não se refere ao número de arguidos que foram alvo de medidas restritivas de liberdade em conexão com os processos que deram entrada no GCCC. Não se percebe por que é que o PGR fez esta omissão se o informe de 2006 referente a 2005 (pp. 23 e 24) referia-se ao número de arguidos presos em conexão com a prática de delitos de corrupção. O PGR tinha a obrigação de dizer se há arguidos presos ou não.

O informe não faz a distribuição por zonas dos casos de corrupção reportados. Isto é, não discrimina o nº de processos que deram entrada no GCCC em Maputo e os que deram entrada no GCCC nas regiões centro e norte, em Sofala e Nampula. Igualmente não faz a descrição do trabalho que foi especificamente feito por estas representações. Sem esta informação fica-se com uma visão amputada sobre o trabalho do GCCC – no informe prestado o ano passado constava informação sobre o desempenho dos gabinetes provinciais.

No ano passado, o PGR referia-se à de indicação de magistrados, em cada província, que seriam responsáveis pelos processos ligados aos crimes de corrupção, tendo em conta que o GCCC não tem representação em todas as províncias. Esperava-se que o informe deste ano desse conta desse processo, nomeadamente indicando se as províncias já têm procuradores que lidam especificamente com casos de corrupção.

Há também falta de clareza nalguns dados apresentados. Com efeito, o informe diz que ao GCCC foram reportados 100 casos de corrupção, mas não tipifica os casos. Num passado recente, o GCCC preferia falar em casos de roubos de cabritos e DVDs, em suma, de pequena corrupção. Agora nem disso fala.

Dos 100 casos não se sabe quantos são de desvio de fundos, quantos são de cobranças ilícitas, quantos são de utilização indevida dos bens do Estado, quantos são os de participação económica ilícita; e estamos apenas a falar dos tipos de corrupção enquadrados penalmente na Lei 6/2004. Não se sabe quantos são de pequena e quantos são de grande corrupção.

A falta de clareza acentua-se quando o informe, na secção relativa à criminalidade (p. 39), indica que, no ano passado, foram reportados 39 casos de desvio de fundos, ficando-se sem saber se esses 39 casos estão incluídos nos 100 casos de corrupção reportados ao GCCC. Aliás, sobre desvio de fundos, o informe do PGR não dá o *feedback* dos 46 processos-crime instaurados em 2005. O informe do PGR não só deveria circunscrever-se à informação sobre os casos reportados no ano anterior; devia referir-se também ao trabalho investigativo levado a cabo em processos anteriormente reportados.

Apesar deste movimento processual, desde que a Lei 6/2004 foi aprovada os moçambicanos não conhecem um único caso de corrupção, pequena ou grande, que tenha sido julgado e condenado à luz dessa lei. Por outro lado, a pouca informação disponibilizada sugere que o GCCC ainda não está a atacar casos de grande corrupção. Os 6 casos remetidos ao Tribunal Supremo entre 2004 e 2005 sugeriam o envolvimento de titulares de altos cargos governativos e deputados da Assembleia da República em práticas de corrupção - dado que aquele é o tribunal com competências para julgar casos envolvendo este perfil de figuras. Não seria esta a melhor altura de o PGR se referir a esses casos, tanto mais não seja para lamentar que a Magistratura Judicial não resolve tempestivamente os casos que o GCCC acusa?

## Conclusões

O informe de 2007, apresentado hoje na AR mostra, na opinião do CIP, algumas fragilidades do sistema de integridade em Moçambique, as quais devem ser resolvidas com urgência:

- O Ministério Público mostra-se incapaz de investigar casos em que estejam envolvidos certo tipo de arguidos (diz o informe que “há arguidos que se recusam a fazerem-se presentes às audições. Entendem que é vergonhoso e humilhante serem ouvidos no GCCC, mas não acham vergonhoso os actos que praticam e pelos quais são chamados ao gabinete” p.91);
- O Ministério Público admite explicitamente que existem arguidos intocáveis (diz o informe que “outros promovem reuniões para provarem a sua inocência e alegarem pretensas perseguições contra si, mas recusam-se prová-lo em sede própria que é no processo”, p.92); (diz o informe que “outros ainda mandam exposições exigindo o arquivamento de seus processos e ainda, que se lhes peça desculpas pelo processo”, p.92);
- Estas afirmações do PGR significam que o Estado é incapaz de exercer o seu monopólio de violência física; o Estado é impotente perante determinadas redes; o Estado está capturado por essas redes, as quais até se impõem ao PGR;
- O PGR foi investido no cargo para zelar pela legalidade. No seu informe ele se revela impotente, dando sinais concretos ao Presidente da República de que não consegue actuar contra os bloqueios do sistema; ele sacode de si a responsabilidade de zelar pela legalidade, atirando-a para o Presidente da República;
- O PGR fala de ameaças que recebe para não investigar os casos Banco Austral e o roubo ao Ministério do Interior; mas não diz o que fez de concreto para ser ameaçado; não mostra donde é que surgem e qual é a verdadeira natureza das ameaças; a opinião pública precisa de mais informação para se simpatizar com o PGR;
- Uma comparação dos informes do PGR dos últimos anos mostra uma total falta de continuidade dos trabalhos do Ministério Público: se no ano passado, o PGR fazia

referência ao processo autónomo do caso Carlos Cardoso, este ano nem uma linha; se no ano passado dizia que alguns casos provenientes do relatório e parecer do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado estavam a ser investigados, este ano nem uma referência sobre o desfecho desses casos.

- O silêncio mais ensurdecedor do PGR é relativamente ao assassinato do economista Siba Siba Macuacua. Nem uma linha. O PGR faz apenas uma referência passageira à Auditoria Forense ao Banco Austral, mas essa Auditoria Forense é uma fonte de informação vital para o esclarecimento de dois casos: a gestão danosa do BA e o assassinato do economista.
- O informe também mostra que o caso Banco Austral não está a ter a importância de um caso urgente. Vejamos: o informe diz que a Auditoria Forense foi recebida na PGR a 19 de Junho de 2006; que depois foi requerido outro material “a quem de direito”, o qual não foi obtido com brevidade, tendo o processo parado por três meses. Por outras palavras o processo parou até Setembro de 2006. Desde essa data até cá passaram-se mais 6 meses e, por isso, era vital que o PGR mostrasse o que é que foi feito nestes seis meses.

A administração da Justiça precisa de ser melhorada em Moçambique. A PGR tem uma quota parte de responsabilidade nesta matéria. Todos os anos, a opinião pública recebe informação de pouca qualidade sobre o estado da legalidade no geral e sobre o combate à corrupção, alimentando a percepção de que nada está a acontecer, de que o sistema está corroído até o tutano, mergulhado numa rede de cumplicidades e jogos de silêncios, mostrando um Estado ausente, incapaz, capturado.

Cada vez mais se capta, em Moçambique, uma instrumentalização da dependência externa, construindo-se estratégias de reconstrução da Justiça e combate à corrupção pouco realistas (mas seguindo-se os cronogramas da avaliação conjunta com os doadores), planos de acção desenhados sob joelho e foruns cuja constituição não obedece a critérios de integridade. Todo o edifício da reforma do judiciário assenta no cumprimento de indicadores quantitativos, deixando a qualidade e a melhoria do serviço ao público em segundo plano. X

## **O Centro de Integridade Pública**