

Visão Geral e Análise do Pacote Legislativo

Anti-corrupção de Moçambique

Conclusões

Elaborado por:

Pedro Gomes Pereira, Especialista em Recuperação de Activos, Centro Internacional de Recuperação de Activos, Instituto Basel para a Governação

João Carlos Trindade, Juiz-Conselheiro (Jubilado) do Tribunal Supremo; Director Adjunto do Centro de Estudos Sociais Aquino de Bragança – CESAB

14 Fevereiro de 2011

1. Historial

A pedido da Plataforma de Governação da comunidade de doadores em Moçambique, uma equipa de especialistas – composta pelo Dr. João Carlos Trindade, antigo juiz do Tribunal Supremo de Moçambique, e Pedro Gomes Pereira, do Centro Internacional de Recuperação de Activos do Instituto Basel para a Governação – efectuou uma análise detalhada do pacote legislativo anti-corrupção, aprovado pelo Conselho de Ministros e apresentado à Assembleia da República.

A avaliação, financiada pela USAID e pelo DFID, abarcava os seguintes aspectos: (i) uma revisão externa da legislação moçambicana – tendo essa como referência as normas internacionais pertinentes de que Moçambique faz parte – assim como outros documentos pertinentes e (ii) uma missão em Moçambique para entrevistar os principais responsáveis pela elaboração das leis abrangidas pelo pacote anti-corrupção, os funcionários públicos responsáveis pela prevenção e combate à corrupção em Moçambique e a realização de entrevistas à comunidade doadora, incluindo os Chefes de Missão e de Cooperação.

O pacote anti-corrupção contém: (i) um Código Penal revisto e consolidado, que deve substituir o que se encontra actualmente em vigor, (ii) um Código do Processo Penal revisto, (iii) um Código de Ética do Servidor Público – que inclui normas sobre a conduta, os conflitos de interesse e a declaração de bens, (iv) uma lei de protecção das vítimas, denunciantes, testemunhas e outros sujeitos processuais e (v) alterações legislativas efectuadas às leis actualmente em vigor, por exemplo, à Lei Orgânica do Ministério Público e à Lei Orgânica da Magistratura.

Os especialistas aproveitam a oportunidade para congratular o Governo de Moçambique e todos os principais intervenientes que participaram na elaboração deste pacote anti-corrupção abrangente. **Os especialistas pretendem ainda assinalar que o pacote anti-corrupção está em consonância com as normas e melhores práticas internacionais vigentes e irá permitir o combate eficaz à corrupção através da utilização eficiente dos recursos disponíveis para o Governo.**

2. Resultados

Os resultados estão divididos numa abordagem em três vertentes: (i) acções a curto prazo que podem ser levadas a cabo para apoiar a aprovação do pacote legislativo na Assembleia da República moçambicana, (ii) uma planificação de acções a médio prazo, que pretende apoiar a capacitação de Moçambique para realizar todos os aspectos exigidos pelo pacote anti-corrupção e (iii) um compromisso de longo prazo em que o objectivo é garantir a transferência e a retenção de conhecimentos visando uma resposta legal mais eficaz para combater a corrupção no país.

É de notar que será apresentado à plataforma de governação um documento separado contendo uma análise mais detalhada do actual pacote legislativo à luz das normas internacionais. As recomendações contidas na referida análise jurídica e os respectivos resultados procuram contribuir para o item 2 (plano de acção com lista de prioridades) da secção 2.2 (acções a médio prazo) adiante mencionado, bem como a secção 2.3 (acções a longo prazo).

2.1. Curto prazo: apoio à aprovação do pacote pela Assembleia da República

As acções a curto prazo são as que procuram tirar partido da realização da actual sessão legislativa da Assembleia da República moçambicana, a partir da terceira semana de Outubro de 2011 e com uma duração de 45 dias.

Enquanto o pacote anti-corrupção pode ter algumas deficiências quando comparado com os padrões internacionais no combate à corrupção¹, deve-se notar que estas não devem ser consideradas como sendo suficientes para impedir a necessidade de aprovar o actual pacote legislativo tal como está. Com este aspecto em mente, as questões mais prementes em relação às quais se devem tomar medidas a curto prazo são:

¹ Para efeitos do presente estudo, os padrões internacionais incluem, mas não se limitam às convenções que tratam do combate à corrupção que foram ratificados por Moçambique: a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, a Convenção da União Africana contra a Corrupção e o Protocolo da SADC contra a Corrupção

1. **Aprovar os projectos de lei que compõem o pacote em conjunto.** O pacote contém actualmente vários projectos de lei diferentes. A razão da escolha deste caminho deveu-se ao facto de tratar-se de leis muito específicas, algumas das quais irão centrar-se num lado administrativo, civil ou penal da lei moçambicana.
No entanto, embora se tenha realizado todo um esforço para que a Assembleia da República aprove o pacote como tal, os diferentes projectos de lei que compõem o pacote anti-corrupção têm períodos diferentes de entrada em vigor. Por esta razão, este aspecto deve ser harmonizado para que possam entrar em vigor na mesma data.
2. **Custos de implementação.** O perito internacional foi informado por várias fontes do governo, da sociedade civil, da comunidade de doadores e pelo especialista nacional que, para que um projecto de lei seja aprovado, o processo legislativo comum em Moçambique exige a realização de uma avaliação financeira e do impacto antes da apresentação da legislação na Assembleia da República.
Neste ponto, ainda não estava claro para o especialista internacional se: (i) só o Código Penal tinha sido financeiramente avaliado e apresentado à Assembleia da República, (ii) o pacote inteiro tinha sido apresentado à Assembleia da República, mas apenas o Código Penal tinha sido submetido a uma avaliação financeira ou (iii) todo o pacote tinha sido entregue à Assembleia da República, mas nenhuma parte fora avaliada financeiramente.
No entanto, as autoridades moçambicanas irão necessitar uma assessoria urgente e especializada em diversas áreas para auxiliá-las na preparação da avaliação do impacto financeiro (o custo inicial e os custos de manutenção). Estas áreas incluem principalmente:
 - a. O projecto de lei de Protecção a Testemunhas. Será necessária assistência não só para avaliar os custos referentes ao estabelecimento de um programa de protecção a testemunhas e de uma agência de protecção a testemunhas, mas também para avaliar todos os requisitos de carácter logístico (por exemplo, recursos humanos, formação inicial, local físico de trabalho, etc.), bem como os custos operacionais relativos à área central de trabalho (por exemplo, os custos relativos à necessidade de conceder diferentes níveis de protecção, incluindo a deslocação e fixação fora do país). Sugere-se que os países doadores com uma vasta experiência nesta área apoiem as autoridades moçambicanas através do fornecimento de um perito que possa ajudá-las a avaliar os custos reais de implementação e operacionalização do programa de protecção a testemunhas.
3. **Avaliação das oportunidades de corrupção criadas pelo novo pacote anti-corrupção.** O novo patamar em que o actual pacote legislativo coloca Moçambique vai exigir que se volte a avaliar as oportunidades que o pacote actual pode criar, seja com as práticas actuais ou com as informações contraditórias que pode dar ao interpretar o pacote à luz da legislação existente.

2.2. Médio prazo: planificação de acções

As acções de médio prazo são as que deverão ser realizadas após a aprovação do pacote legislativo na Assembleia da República. Estas incluem as acções que visam apoiar o governo moçambicano e as suas instituições na criação do quadro legal e logístico necessário para operacionalizar, de forma eficiente, as novas responsabilidades contidas no pacote anti-corrupção.

As acções a médio prazo incluem, mas não se limitam às seguintes:

1. **Análise das lacunas no sistema anti-corrupção em Moçambique.** Ao contrário do ponto 3 da secção anterior, o objectivo é efectuar uma análise de lacunas completa, abrangente e participativa de todo o sistema anti-corrupção em Moçambique. As leis (Código Penal, Código do Processo Penal, legislação de combate ao branqueamento de capitais, as leis sobre a contratação de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado, etc.) devem ser revistas e comparadas com as normas internacionais aplicáveis, em especial a CNUCC. O objectivo é avaliar não apenas (i) se a legislação aplicável está em conformidade com as normas internacionais, mas também (ii) identificar as lacunas em que ainda é necessária legislação, bem como (iii) a consistência do sistema anti-corrupção em Moçambique.

Deve-se salientar que, devido ao facto de que Moçambique será submetido ao mecanismo para examinar a aplicação da CNUCC em 2012 (no que diz respeito aos capítulos III e IV da Convenção contra a Corrupção), a realização de uma análise das lacunas desta natureza será de grande valia para o país, evitará a duplicação de esforços e assegurará que o exercício seja visto como um processo conduzido pelo país.

2. **Criação de um plano de acção com prioridades.** Embora o actual pacote anti-corrupção seja mais consistente com as normas internacionais, deve-se notar que existem elementos que devem ser incluídos para garantir a sua plena conformidade (por exemplo, que criminalizam o suborno activo e passivo de funcionários públicos estrangeiros e funcionários de organizações internacionais). Assim que o pacote anti-corrupção for aprovado, deve haver um esforço para identificar estes elementos e preparar o texto legislativo para efectuar as necessárias emendas.

Além disso, o pacote anti-corrupção em si vai exigir uma regulamentação em muitos, senão a maioria, dos elementos contidos no pacote. Deste modo, será necessária uma extensa revisão da actual regulamentação e harmonização da nova regulamentação a fim de se obter a sua aprovação pelo Conselho de Ministros.

Terão ainda de ser criadas várias instituições (por exemplo, a Agência do Programa de Protecção a Testemunhas). É necessário rever as competências das instituições existentes, bem como o seu fluxo de trabalho em relação à cooperação inter e intra institucional.

2.3. Longo prazo: transferência e retenção de conhecimentos

As acções a longo prazo procuram planificar o envolvimento a longo prazo com as autoridades moçambicanas, visando garantir a transferência de conhecimentos relativos à prevenção e à criminalização da corrupção, assegurando ao mesmo tempo que tal transferência de conhecimentos seja retida pelo Estado.

1. **Capacitação.** O processo de recuperação de activos é intensivo em termos de recursos. Requer um conjunto específico de habilidades que permitam ao investigador e ao Poder Judiciário (quer magistrados do Ministério Público, de instrução ou judiciais) busquem uma condenação adequada dos funcionários corruptos e dos subornadores, garantindo ao mesmo tempo que os produtos e instrumentos do crime sejam apreendidos, geridos, confiscados e devolvidos ao Estado.

Nestes termos, será necessária uma formação específica para certificar que as autoridades moçambicanas e o sector privado estejam familiarizados com as técnicas específicas de investigação financeira (por exemplo, origem e aplicação), colecta de dados para fins de inteligência financeira e anti-corrupção (por exemplo, medidas de vigilância reforçada, requisitos “conheça o seu cliente”), gestão de casos, cooperação internacional (por exemplo, a extradição, auxílio judiciário mútuo, técnicas de investigação conjuntas, etc.) e técnicas especiais de investigação (por exemplo, escutas, infiltração, etc.), entre outras.

2. **Capacitação e fortalecimento institucionais.** Moçambique já montou as principais instituições que são necessárias para o combate eficaz à corrupção (GCCC e GPCC – Gabinetes Central e Provinciais de Combate à Corrupção) e à lavagem de dinheiro (GIFIN – Gabinete de Inteligência Financeira). Estes ou estão directamente relacionados com o Ministério Público, como é o caso do GCCC, ou destinam-se a interagir com ele.

No entanto, e de acordo com as entrevistas realizadas, o GIFIN já vem funcionando durante os últimos três a quatro meses, mas a maioria das autoridades locais não estava ciente da sua existência e nem dos seus poderes. O mais preocupante, é que parece ter sido proposto uma alteração legislativa à legislação referente ao combate ao branqueamento de capitais que procura ampliar os poderes do GIFIN e que os especialistas não tiveram a oportunidade de analisar. O combate ao branqueamento de capitais urge uma unidade de inteligência financeira eficaz – que em

Moçambique é o GIFIN – e é essencial para o combate eficaz à corrupção, pois é através da informação recolhida pelo GIFIN que o GCCC será capaz de iniciar, de forma mais eficiente, uma investigação preliminar que comporá o processo de investigação a ser apresentado ao magistrado do Ministério Público com competência para analisar o caso.

3. **Intercomunicação das instituições.** O combate à corrupção exige uma grande variedade de instituições para trabalharem em conjunto e compartilharem a informação que cada uma delas possui, visando garantir uma tomada de decisões eficiente. Para este fim, o trabalho realizado pelo GCCC e os GPCC deve ser clarificado e tornado mais efectivo e eficaz. A prática internacional indica que é essencial que o Ministério Público, os investigadores e as autoridades anti-corrupção trabalhem em conjunto desde o início do caso. O quadro actual é fragmentado e permite a perda de informação essencial em muitos pontos, fazendo com que o processo de tomada de decisões perca a sua eficácia.

4. **Especialização dos funcionários públicos.** Durante as entrevistas, foi levado ao conhecimento da equipa de especialistas que não existe uma cultura de afectação a um cargo específico e de carreiras para as funções que devem ser realizadas no âmbito das actividades de combate à corrupção e de combate à lavagem de dinheiro em Moçambique. Assim, um funcionário público que é afecto a tais instituições poderá não ter um conhecimento específico da área, e devido ao facto de que não é uma função especializada, poderá não ter a oportunidade de obter os conhecimentos necessários, pois poderá ser colocado numa outra instituição, ou mesmo ter de lidar com diferentes tipos de crimes que exigem outros conhecimentos especializados.

A criação de cargos e carreiras especializados seria extremamente benéfica para a capacitação das instituições em Moçambique e para reforçar a retenção de conhecimentos dentro delas.

Não obstante o acima referido, é necessário prestar atenção especial à Polícia de Investigação Criminal (PIC). Para tal, deve-se destacar que os especialistas não tiveram a oportunidade de entrevistar qualquer membro da PIC. A PIC é responsável, a nível operacional, por realizar a investigação em nome do Ministério Público (no modelo moçambicano, o Ministério Público é responsável pela investigação e a polícia não é independente do Ministério Público para efeitos de investigação). No entanto, as autoridades entrevistadas revelaram que, devido ao facto de que a PIC faz parte da PRM – Polícia da República de Moçambique – não há uma carreira especializada de investigador. O resultado imediato é que um agente da PRM que esteja a realizar tarefas na PIC pode ter de realizar outras funções (por exemplo, policiamento de rua), que inevitavelmente irão atrasar a investigação que, por sua vez, irá perder os elementos de oportunidade e eficiência. Neste caso específico, sugere-se que as autoridades moçambicanas garantam um maior nível de independência da polícia de investigação criminal para assegurar que esta esteja separada das outras formas de policiamento.

3. Conclusão

Como foi mencionado acima, é importante salientar que embora o pacote anti-corrupção contenha um conjunto de projectos de lei diferentes, deve ser entendido como um único pacote. Os interesses legais que procura proteger por meio de diferentes instrumentos legais estão intimamente interligados. Como tal, o potencial para a prevenção e combate eficazes e significativos da corrupção exige um conjunto abrangente de instrumentos jurídicos que permitam o uso eficiente das estruturas e recursos do governo existentes e novos.

É por esta razão ser fundamental a necessidade de aprovar o pacote anti-corrupção na sua totalidade. Se, no entanto, a Assembleia da República moçambicana não conseguir aprovar o pacote anti-corrupção na sua totalidade na actual sessão legislativa (por exemplo, devido a limitações de tempo), a comunidade doadora em Moçambique deve continuar a envidar esforços no sentido de sensibilizar o Governo a pressionar a agenda e aprovar o restante pacote anti-corrupção com a maior brevidade possível – de uma forma directa e dando continuidade ao seu apoio às organizações da sociedade civil e aos meios de comunicação locais.

Além disso, com um enfoque especial nas secções 2.2 (médio prazo: planificação de acções) e 2.3 (longo prazo: transferência e retenção de conhecimentos) acima mencionadas, e independentemente do facto de o pacote anti-corrupção ser aprovado na sua totalidade ou em parte, a comunidade doadora em Moçambique deve procurar garantir que recursos financeiros suficientes sejam reservados no orçamento anual do Estado para permitir a promoção, a médio e longo prazos, da assistência técnica, capacitação institucional, bem como a transferência de conhecimentos para as estruturas de Estado existentes (por exemplo, o GCCC e os GPCC, o GIFIM, a PGR, etc.). Por outro lado, caso o pacote anti-corrupção seja aprovado na sua totalidade ou em parte, o

Governo de Moçambique deverá alocar fundos adicionais que permitam a criação das estruturas adicionais previstas (por exemplo, a agência de protecção a testemunhas e as comissões de ética), bem como o quadro regulador complementar que será necessário para operacionalizar em pleno o pacote anti-corrupção em Moçambique.