



Declaração de Património: Incongruências, incumprimento da Lei, desorganização, ineficácia e falta de seriedade

Por: *Baltazar Fael e Anastácio Bibiane*

Antecedentes

A declaração de património constitui um instrumento fundamental que tem em vista controlar a evolução ou variação do património de determinados entes públicos, tendo em atenção o intervalo entre a sua tomada de posse ou início do exercício de funções e o momento da sua cessação. É um mecanismo que tem como finalidade a garantia da transparência na gestão do bem público e prevenção de actos de corrupção, atendendo que determinados entes públicos fazem a gestão de recursos do erário público, o que torna necessário que sobre os mesmos impenda esta obrigatoriedade.

Contudo, a obrigatoriedade da apresentação da declaração de património não iniciou com a recentemente aprovada Lei de Probidade Pública (Lei n.º 16/2012, de 14 de Agosto). Antes da aprovação do diploma legal referido já havia regulação do processo de declaração de património, mas de forma pouco efectiva e em legislação dispersa.

Para tanto, deve ser feita alusão a Lei n.º 4/90 (que estabelece as Normas de Conduta, Direitos e Deveres dos Dirigentes Superiores do Estado). Esta lei foi a primeira a prever a obrigatoriedade da apresentação da declaração de património ou de bens.

Posteriormente, foi aprovada a Lei n.º 7/98, de 15 de Junho, atinente a Normas de Conduta dos Titulares de Cargos Governativos, que também veio indicar os entes que estão abrangidos por ela e, conseqüentemente, sujeitos à declaração de bens, excluindo o Presidente da República e os membros do poder legislativo e judicial.

No entanto, a Lei n.º 21/92, de 31 de Dezembro (que fixa os Direitos e Deveres do Presidente da República em Exercício) veio colmatar tal lacuna, exigindo ao Presidente da República que também apresentasse a declaração de bens e demais rendimentos ao Conselho Constitucional.

Outra lei na mesma senda é a designada Lei Anti-Corrupção (Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho) que foi mais abrangente no sentido em que ampliava o leque dos dirigentes que deviam fazer a declaração de bens e rendimentos, alargando a sua esfera para os que exercem funções públicas com competência decisória nas instituições do Estado, Autarquias Locais, Empresas Públicas, Institutos Públicos e empresas de economia mista.

O que se questionava nestas leis era a sua eficácia e a dispersão desnecessária (no sentido de que regulavam a mesma matéria e nalguns casos da mesma forma). Assim, os dispositivos legais nelas contidos e atinentes à declaração de

património foram revogados e condensados na Lei de Probidade Pública, actualmente em vigor.

Introdução

Visando aferir acerca do desenvolvimento do processo referente à apresentação da declaração de património, tendo em atenção a aprovação e o previsto na Lei de Probidade Pública, no ano transacto foram realizadas nos meses de Novembro e Dezembro actividades de monitoria em 6 províncias, designadamente: Cabo Delgado (Pemba), Nampula, Zambézia (Quelimane), Niassa (Lichinga), Tete, Sofala (Beira), nas procuradorias provinciais respectivas. Com a actividade de monitoria pretendíamos: aferir o nível de aderência ao processo por parte das entidades públicas abrangidas pela obrigatoriedade de apresentação das declarações de património; observar a forma como estavam organizadas as Comissões de Recepção e Verificação a nível das procuradorias provinciais para fazer face a esta actividade; analisar os procedimentos usados, os meios disponíveis para se proceder ao depósito e consequente fiscalização das declarações de património; saber se os membros das Comissões de Recepção e Verificação haviam recebido formação; verificar a aplicação da lei nas situações em que se verificava incumprimento dos depósitos das declarações, etc.

O que se observou é que o processo ainda se encontra numa fase bastante embrionária. Quase três anos após a aprovação da Lei de Probidade Pública, o mesmo era caracterizado por: várias inconsistências devido à existência de procedimentos não uniformes por parte das procuradorias provinciais; várias dúvidas de interpretação da lei por parte dos membros das Comissões de Recepção e Verificação das procuradorias provinciais e que não eram esclarecidas pela Comissão Central que funciona na Procuradoria-Geral da República; não aplicação de medidas sancionatórias aos entes que por lei deviam proceder ao depósito das declarações de património; não recepção a seu nível das declarações pelas procuradorias distritais; não disponibilidade dos modelos das declarações de bens para todos os entes

depositários; uso pelas procuradorias de formas diferentes para fazerem chegar as declarações aos destinatários; não adesão pelas procuradorias distritais ao processo de declaração de bens, em violação da lei, entre outras situações que tornam o processo não efectivo.

Como tal, o que se depreende é que as entidades que estão obrigadas a fazer o depósito das declarações de património ainda não encaram esta obrigatoriedade com a seriedade devida, sobretudo pela inexistência de uma acção vigorosa por parte das entidades depositárias (no caso das procuradorias provinciais) para desencadear o respectivo procedimento sancionatório. Portanto, o cumprimento até ao momento tem sido facultativo.

No entanto, as procuradorias já iniciaram com a notificação das entidades que ainda não fizeram o depósito das declarações de património, com vista a persuadi-las para o fazerem nos prazos estabelecidos por lei, mas ainda existem várias situações de incumprimento.

Sobre o Processo de Declaração de património - Lei de Probidade Pública (Lei n.º 16/2012, de 14 de Agosto)

Dificuldades na interpretação da lei no que se refere às entidades que devem fazer o depósito da declaração de bens

Embora o artigo 58 da Lei de Probidade Pública indique quais as entidades sujeitas à declaração de património, ainda existem dúvidas por parte das entidades depositárias sobre as mesmas, em concreto. Se, por um lado, existem procuradorias que já têm clareza sobre as entidades que estão abrangidas pela obrigatoriedade de apresentação da declaração de bens, outras há que ainda estão em processo visando a sua aferição. Trata-se, como foi possível observar, de um problema de interpretação da lei (concretamente do já referido artigo 58 da Lei de Probidade Pública).

Esta situação foi notória em quase todas as províncias monitorizadas e nalgumas (p. ex., Nampula e Niassa) a definição dos cargos abrangidos foi diferida para as próprias instituições ou

órgãos públicos, na figura dos seus responsáveis, ou para as secretarias permanentes provinciais, no sentido de se pronunciarem sobre que categorias de funcionários é que devem fazer a apresentação das declarações.

Pensamos que a lei foi clara ao indicar as entidades abrangidas, cabendo às entidades depositárias a tarefa de enquadrar nos seus dispositivos os funcionários ou agentes do Estado ou colaboradores de instituições públicas ou de entidades participadas pelo Estado, tendo em atenção as funções que desempenham. O que se pretende e esse deve ser o alcance da interpretação a ser feita, é que todas as entidades que tenham a sua guarda, para administrarem, bens e fundos do erário público, apresentem a declaração de património nos termos fixados pela lei.

Falta de formação dos membros das comissões de recepção e verificação

Um dos aspectos que tornava ineficaz o processo das declarações de património prendia-se com o facto de, tratando-se de uma actividade nova a ser levada a cabo pelas procuradorias provinciais e distritais (que ainda não estão integradas nesta actividade), ser necessário proceder à formação dos membros das Comissões de Recepção e Verificação cuja existência legal advém do n.º 1 do artigo 64 da Lei de Probidade Pública que estabelece que estas estão encarregadas de “...receber as declarações e de proceder à verificação da sua conformidade com as pertinentes disposições legais”.

Constatou-se que os membros destas comissões exerciam as suas actividades sem quaisquer conhecimentos e, por isso, demonstravam dificuldades diversas nos procedimentos a seguir no exercício das suas funções.

Os referidos membros foram designados sem que existisse qualquer regulamento ou guião (e ainda não existe) para os orientar nas suas novas funções. Isto fazia com que em cada província o processo decorresse da forma como os membros achassem que fosse a mais indicada para o momento, atendendo que não houve antes uma formação sobre como as declarações deviam ser preenchidas, com vista a que, em caso de cometimento de erros, irregularidades, suprimentos ou omissões por parte dos declarantes, os notificassem para as corrigirem, nos termos do n.º 2 do artigo 64 da Lei de Probidade Pública.

Para colmatar as dificuldades que existiam, só nos finais de Dezembro de 2015 é que foi organizada uma acção de formação por parte da Procuradoria-Geral da República, abrangendo os membros das comissões em funções nas procuradorias provinciais. Portanto, muito tempo depois do processo se ter iniciado, o que poderá conduzir à necessidade de acções correctivas por parte dos declarantes. Quer isto significar que esta acção de formação devia ter ocorrido antes de se iniciar a recepção das declarações de património.

Tabela de declarantes entre meados de Novembro de 2015 e início de Dezembro de 2015

Província	Cabo Delgado	Nampula	Zambézia	Tete	Sofala	Niassa
N.º total de declarantes	342	728	333	354	753	- Sem informação
N.º de Declarações depositadas	172	119	274	213	569	285
N.º de declarantes que estavam em falta	170	609	59	141	184	- Sem informação

Fonte: procuradorias provinciais da república de Cabo Delgado, Nampula, Zambézia, Tete, Sofala e Niassa

Número de depositantes muito aquém do previsto e determinadas figuras (casos da polícia e forças de defesa e segurança) não apresentam declarações de forma recorrente

No que diz respeito às entidades que estão sujeitas a declaração de bens, observou-se que entre meados de Novembro e início de Dezembro de 2015 nenhuma entidade depositária (referimo-nos às procuradorias monitoradas) havia recebido o total das declarações previstas.

Outro aspecto que foi constatado é que, segundo a alínea g) do artigo 58 da Lei de Probidade Pública, os gestores de património público afectos às forças armadas e à polícia, independentemente da sua qualidade, têm o dever de apresentar as declarações de património. No entanto, no total das procuradorias monitorizadas notou-se que estes gestores não o fazem, principalmente os das forças armadas, e nenhum foi notificado pelas entidades depositárias para esse fim. Quer isto dizer que a nível das forças armadas nenhum gestor fez a declaração e ao nível da polícia só os comandantes provinciais de Nampula, Tete e Sofala é que haviam apresentado a sua declaração de património, sendo que os comandantes provinciais da polícia da Zambézia, Cabo Delgado e Niassa se mostravam em falta.

No que tange aos governadores provinciais, os das províncias de Nampula, Niassa e Sofala já haviam apresentado a declaração de bens, mas os de Cabo Delgado, Zambézia e Tete, pelo menos a nível da província, não tinham apresentado as declarações. É de realçar que existem dúvidas se tais entidades o fizeram ou não a nível central, atendendo que em algumas províncias onde foi realizado o trabalho de monitoria foi-nos afiançado que determinadas personalidades de nível provincial foram instruídas para que apresentassem as declarações a nível central, isto é, junto a Procuradoria-Geral, sendo que noutras províncias os respectivos governadores o fizeram localmente, como foi possível observar nos respectivos livros de registo. Esta disparidade de procedimentos coloca em causa questões essenciais ligadas à fiscalização da

evolução do património destas entidades a nível do local onde exercem as funções públicas. Esta constatação é extensiva aos deputados da Assembleia da República, sendo que a mesma questão de fiscalização do seu património, colocada aos governadores, se coloca àqueles (nalgumas províncias os deputados fizeram-no nas respectivas procuradorias provinciais e noutras não).

É de salientar que a Lei de Probidade Pública prescreve no n.º 1 do artigo 61 que a entidade depositária da declaração de bens é a Procuradoria-Geral da República a todos os níveis. Quer isto dizer que as entidades provinciais não têm necessidade e nem legalmente existe a obrigação de fazer a declaração de bens a nível central, existindo procuradorias de nível provincial.

Questiona-se, pois, a legalidade de tal acto. Isto é, de onde é que se retira a orientação diversa daquela que cabe no espírito e na letra da lei ou, concretamente, do dispositivo legal referido?

Outrossim, não está a ser permitido que as procuradorias de nível distrital recebam e façam a fiscalização das declarações de bens das entidades distritais abrangidas pela lei. Ora, este também é um caso de incumprimento da lei, pois, existindo procuradorias a esse nível, cabe às mesmas procederem à respectiva recepção das declarações de bens. Deve-se pôr em causa o procedimento acima feito alusão, atendendo que várias entidades a nível distrital não estão a fazer o depósito das declarações nas procuradorias provinciais e dentro dos prazos exigidos, certamente podendo alegar motivos diversos, mas que se ligam a falta de meios para se deslocarem dos distritos as capitais provinciais (no caso, até as procuradorias provinciais) para cumprirem com tal obrigação de índole legal. Não se deve por de lado que, objectivamente, o legislador com este dispositivo (que permite o depósito das declarações de Património nas procuradorias a todos os níveis, incluindo as procuradorias distritais) teve em conta tais vicissitudes e a necessidade de simplificar o procedimento.

Vicissitudes do depósito das declarações de bens sem os respectivos comprovativos de propriedade do património

Embora não seja uma obrigação de cariz legal (acreditamos que se trata de uma lacuna da lei), as declarações de bens estão a ser efectuadas sem os necessários comprovativos da propriedade para aferir da sua legalidade e legitimidade.

Em todas as procuradorias provinciais monitorizadas, nenhuma entidade depositária exige os comprovativos dos bens declarados, principalmente quando se tratem de bens sujeitos a registo. Esta situação pode concorrer para que determinadas entidades sujeitas à declaração de património o façam para defraudar a lei. Isto é, podem surgir situações em que podem ser declarados bens que não existem, na perspectiva do declarante vir a obtê-los no futuro, recorrendo a actos de corrupção ou equiparados.

Esta dúvida, que configura uma lacuna, existe de facto e é preciso que a nível de um regulamento específico da lei se procure sanar ou que haja uma orientação para que os entes sujeitos a declarar o património apresentem os comprovativos respectivos.

Assim, constatou-se que em Nampula um declarante apresentou o comprovativo de um bem (concretamente a propriedade de uma viatura), enquanto na Zambézia alguns declarantes voluntariamente o fizeram, o que constitui uma amostra que deve ser alargada para tornar o acto mais efectivo e até para efeitos de comprovação durante a fiscalização, atendendo ao previsto no n.º 2 do artigo 63 da Lei de Probidade Pública que estabelece que **“As entidades públicas podem, sempre que considerem necessário, requerer à Procuradoria-Geral da República ou Procuradoria Provincial, conforme o caso, a fiscalização ou avaliação específica relativamente a declaração de património de qualquer servidor público do respectivo sector ou área de jurisdição”**.

Quer isto significar que se deve ter em conta, efectivamente, o património de que se é proprietário legítimo para o respectivo declarante confrontá-lo com o registo efectuado

junto das entidades competentes, visando, em caso de necessidade, provar a sua origem para que em situações de fundadas razões ou indícios bastantes de crime ou de violação da lei, ser instaurado o competente processo – conforme o n.º 3 do artigo 63 da Lei de Probidade Pública.

É necessário que se tenha em conta que o simples depósito das declarações de património não é suficiente para tornar o processo eficaz, pois é necessário que se faça o controlo da legalidade e legitimidade desses bens e rendas, com apoio nos sistemas de controlo interno.

Quer significar ainda que as entidades depositárias, e que são igualmente responsáveis pela aplicação da Lei de Probidade Pública, devem ter o poder de estabelecer mecanismos para receber, estudar, ordenar e arquivar as documentações, além de promover as investigações necessárias, tanto dentro como fora do território nacional, para determinar a veracidade do conteúdo das declarações.

Não aplicação de sanções aos declarantes que não fizeram a apresentação da declaração de bens nos prazos exigidos por lei

Outra situação que tem sido observada e que torna o processo não efectivo está relacionada com hesitações ou mesmo inação generalizada por parte das entidades depositárias, no caso a Procuradoria-Geral e as procuradorias provinciais, em instaurarem os competentes processos-crime ou de violação da Lei de Probidade Pública.

Observa-se que desde o início do processo se tem privilegiado a componente pedagógica para induzir os declarantes que não apresentaram a declaração de bens antes da tomada de posse a fazerem-no e aqueles que, estando já em exercício de funções (devem fazê-lo até Março do ano respectivo), a seguirem o cumprimento da lei.

Ainda assim, foi constatado que muitos declarantes, mesmo depois de notificados para fazerem o depósito das declarações por já ter precluído o

prazo ordinário indicado por lei, continuaram sem cumprir o seu dever, violando o n.º 1 do artigo 72 da Lei de Probidade Pública que estabelece o prazo de 10 dias, contados a partir da notificação, para se depositar as respectivas declarações.

Contudo, nenhum processo nas procuradorias monitorizadas foi instaurado contra os mesmos. Quer isto significar que as entidades depositárias estão a pactuar com as violações da Lei de Probidade Pública, o que conduz a que as entidades sujeitas a apresentar as declarações de bens não se mostrem pressionadas a fazê-lo, retirando seriedade, eficácia e credibilidade ao processo. Esta forma de agir por parte das entidades depositárias, caracterizada pela impunidade dos declarantes que não cumprem a obrigação legal de apresentar as declarações de património, conduz a que estes não vejam qualquer necessidade de fazer o respectivo depósito, pois agem na convicção de que nada lhes acontece, fazendo-o ou não.

É, pois, altura de a Procuradoria-Geral e as procuradorias provinciais começarem a aplicar a lei para os que não apresentam a declaração de património, sob pena e risco de ineficácia e descrédito do processo.

Recomendações

A declaração de património é de suma importância, daí que deve ser desenvolvida com a seriedade necessária. No entanto, esta actividade iniciou sem que houvesse um comprometimento por parte do Governo, visto que houve demora por parte deste na aprovação do modelo da Declaração de Património, atendendo que a Lei de Probidade Pública foi aprovada em 2012 e o referido modelo somente em 2014 (através do Decreto n.º 27/2014, de 6 de Junho).

Neste momento que o processo da declaração de património se encontra em fase de implementação, outras dificuldades têm vindo a ser observadas, tornando-o ainda pouco eficaz. Daí que se aconselha que sejam tomadas as seguintes medidas:

1. Regulamentação da Lei de Probidade Pública (ou produção de um guião de funcionamento das entidades depositárias);

2. As procuradorias provinciais devem definir com clareza as entidades que a nível da província devem declarar o património (com respeito ao plasmado na lei);
3. Deve iniciar a instauração de processos-crime contra as entidades que não declararem o património atempadamente;
4. Devem ser exigidos no acto da declaração de património os comprovativos da sua propriedade (certidões e outros documentos que fazem prova plena).
5. As Comissões de Recepção e Verificação devem funcionar a nível das procuradorias distritais, conforme o plasmado na lei.

CIP

Boa Governação, Transparência e Integridade

FICHA TÉCNICA

Director: Adriano Nuvunga

Pesquisadores do CIP: Anastácio Bibiane , Baltazar Fael; Borges Nhamire; Celeste Filipe; Edson Cortez; Egídio Rego, Fátima Mimbire; Jorge Matine; Stélio Bila

Assistente de Programas: Nélia Nhacume

Layout & Montagem: Nelton Gemo

Endereço: Bairro da Coop, Rua B, Número 79,
Maputo - Moçambique

Contactos:

Fax: 00 258 21 41 66 25

Tel: 00 258 21 41 66 16

Cel: (+258) 82 301 6391

Caixa Postal: 3266

E-mail: cip@cip.org.mz

Website: <http://www.cip.org.mz>

Parceiros

