



Designação	2010	2011	2012	2013
Despesa Corrente	45.535,0	44.986,9	52.457,9	64.900,3
Despesa com Pessoal	10.204,9	12.674,1	13.456,0	17.680,7
Salários e encargos	1.854,3	1.253,6	1.567,1	2.096,4
Outros salários	8.350,6	11.420,5	9.888,9	15.584,3
Seguros e segurança	3.067,0	4.765,3	5.087,9	4.679,0
Seguros Sociais	6.100,0	5.986,2	6.345,0	4.756,8
Outros seguros	6.100,0	5.986,2	6.345,0	4.756,8
Despesas de Capital	2.986,0	3.007,5	1.098,1	2.074,3

Centro de Integridade Pública

Boa Governação - Transparência - Integridade ** Edição Nº 08/2016 - Abril - Distribuição Gratuita

Como pôde o Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação estar alheio a 10 anos de uso indevido de fundos do Estado?

Por: Celeste Filipe e Jorge Matine

Numa Nota publicada no dia 5 de Abril 2016,¹ o CIP levantou sérias preocupações referentes a fundos defraudados pela Embaixada moçambicana na Rússia durante 10 anos. A ênfase dessa Nota foi sobre a falta do Tribunal Administrativo e da Inspeção Geral de Finanças em melhor supervisionar essa embaixada (e outras). Nesta segunda Nota, o CIP apresenta mais fundamentações para enfatizar a falta de supervisão pelo MINEC à Embaixada na Rússia, finalizando com recomendações para evitar uma repetição de defraudação de fundos do Estado.

De acordo com o Decreto nº 13/2003 que aprova o “Regulamento de Organização e Funcionamento das Missões Diplomáticas e Consulares da República de Moçambique, Secção I – Formas de Representação do Estado no Exterior, Artigo 2 – Formas de Representação”,

Moçambique representa-se no exterior em forma de Missões Diplomáticas e Consulares. As missões diplomáticas podem ser: Embaixadas ou Altos Comissariados; Representações Permanentes e Delegações Permanentes. As missões Consulares podem ser: Consulados Gerais; Consulados e Agências Consulares. Este mesmo Decreto frisa que os interesses do Estado moçambicano podem ser representados por um Cônsul Honorário e que todas as representações se subordinam ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (MINEC).

De acordo com a página *web* do MINEC (www.minec.gov.mz), Moçambique tem 74 Missões Diplomáticas e Consulares, isto é, 33 Embaixadas e Altos Comissariados, 12 Missões Consulares e 29 Consulados Honorários. As 33 Embaixadas e os Altos Comissariados estão distribuídos da seguinte forma: 12 em África, 11 na Europa, 4 nas Américas e 6 na Ásia.

Em Março de 2016, foi publicada nos órgãos de comunicação social a informação de que:

¹ “Desvio de Fundos na Embaixada de Moçambique na Rússia: Ineficácia do Tribunal Administrativo e Inspeção-Geral de Finanças”, 5 Abril 2016, http://www.cip.org.mz/cipdoc/452_A%20Transparência%20nº53_2016.pdf.

“O Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC) acusou, na semana finda, um antigo embaixador moçambicano na Rússia da prática dos crimes de peculato, abuso de função e pagamento de remunerações indevidas, todos na forma continuada, com prejuízos ao Estado estimados em cerca de oito milhões de meticais.

Entretanto, no comunicado a que o “Notícias” teve acesso, o GCCC não se refere à identidade do acusado e ao nome do país onde os factos se deram. A indicação de que o país em causa é a Rússia foi confirmada à nossa Reportagem por fonte do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (MINEC), que também se escusou de revelar a identidade do diplomata acusado.

Neste processo, o acusado é co-arguido de um funcionário do MINEC que na altura dos factos desempenhava as funções de adido financeiro e administrativo na embaixada. Da acusação deduzida contra o antigo embaixador e o adido financeiro e administrativo consta que o desfalque aconteceu no período compreendido entre 2003 e 2012.

Nos termos da acusação do GCCC, servindo-se das funções exercidas e da faculdade de gerir recursos financeiros, patrimoniais e humanos postos à sua guarda, os dois apoderaram-se de valores monetários disponibilizados para efeitos de gestão corrente da missão diplomática.

O Gabinete descreve que, para a materialização dos seus actos, a dupla recorria ao processamento de salários de funcionários já desvinculados da missão diplomática, bem como o pagamento de um 13.º salário que, entretanto, não era canalizado aos legítimos beneficiários.

Entre as artimanhas igualmente usadas para o desfalque, a acusação do GCCC refere-se ainda ao pagamento fictício de passagens aéreas e facturas de serviços de reparação

de viaturas; pagamento de ajudas de custo, entre outras situações que terão causado um desfalque ao Estado em cerca de oito milhões de meticais.

O processo já foi remetido ao Tribunal Judicial da Cidade de Maputo para efeitos de julgamento.²”

Posto isso, a informação remete-nos a recorrer novamente ao Decreto nº 13/2003 que aprova o “*Regulamento de Organização e Funcionamento das Missões Diplomáticas e Consulares da República de Moçambique, Capítulo VII – Das questões financeiras e patrimoniais, Secção I – Programação Orçamental – Artigo 66 – Elaboração do Orçamento*”:

Este Decreto refere que cabe ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação comunicar os limites provisórios do Orçamento, bem como a respectiva metodologia de preparação, ficando por sua vez à responsabilidade da missão Diplomática ou Consular elaborar a Proposta Orçamental, em plena observância dos princípios orçamentais consagrados na Lei Moçambicana e enviar a tal proposta ao Ministérios dos Negócios Estrangeiros e Cooperação até ao dia 15 de Abril de cada ano. A mesma Proposta Orçamental deverá conter, em separado, os orçamentos corrente e de investimento, devendo incorporar a componente de receitas.

QUESTÃO 1: Havendo este rigor por parte do MINEC de pré-envio dos limites provisórios do Orçamento e a respectiva metodologia de preparação, o que pressupõe que a proposta orçamental enviada pelas respectivas missões diplomáticas ou consulares não foge ao previamente enviado pelo MINEC, então *como pode haver espaço para o pagamento de salários a funcionários desvinculados (inclusive de um 13º salário) sem o conhecimento do MINEC?*

² <http://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/sociedade/53087-ex-embaixador-acusado-de-desviar-oito-milhoes>.

QUESTÃO 2: As embaixadas, além dos fundos enviados via Orçamento do Estado (pelo MINEC), também recebem receitas próprias, como resultado de cobranças pelos serviços de emissão de vistos e outros serviços ao público. A proposta orçamental enviada ao MINEC deve incorporar a componente de receitas; *porquê o MINEC não reclama pelo não envio desta informação para incorporá-la no Orçamento Geral do Estado?*

Ainda no Decreto nº 13/2003, Secção II – Execução do Orçamento, Artigo 68 – Requisição de Fundos lê-se:

“Até ao dia 15 de Dezembro de cada ano, as Missões devem enviar ao MINEC as requisições de fundos referentes ao primeiro trimestre e nela deve constar o processo de contas referente ao trimestre anterior, cabendo ao MINEC, após análise dos processos de contas, proceder a reposição dos fundos num montante igual ao valor efectivamente gasto pela Missão de acordo com as instruções existentes sobre a utilização de fundos inseridas no presente regulamento.”

QUESTÃO 3: *Havendo este controlo rigoroso por parte do MINEC no uso e requisição de fundos, como pôde ter passado despercebido o pagamento fictício de despesas?*

O artigo 70 do Decreto que temos estado a citar, sobre a utilização de fundos frisa ainda que:

“Na utilização dos fundos alocados às missões devem ser respeitados os princípios de austeridade, transparência, eficácia, eficiência e da legalidade da despesa. E que nenhuma despesa poderá ser autorizada pelo chefe da missão, sem que sejam observados os princípios indicados no número anterior, bem como a verificação do cabimento e disponibilidade de tesouraria. Ou seja, as despesas só poderão ser realizadas após autorização expressa do Chefe da Missão, salvo delegação de competências nos limites estabelecidos na legislação aplicável ou definidos pelo Ministro dos Negócios

Estrangeiros e Cooperação. E o Adido Financeiro escusa-se a cumprir ordens manifestamente ilegais respeitantes à utilização de fundos.”

O Artigo 71, sobre pagamento de Despesas reforça que:

“As despesas da Missão Diplomática ou Consular devem ser pagas por meio de cheque ou transferência bancária, salvo as referentes ao Fundo de Maneio, sendo interditas outras formas de pagamento. E o cheque ou a ordem de transferência, serão obrigados por duas assinaturas, sendo imperativo que uma delas seja do chefe da Missão ou do Adido Financeiro. E as cópias dos cheques e das ordens de transferência deverão ser arquivadas na Missão.”

Sobre o Fundo de Maneio está dito na Secção III, Artigo 74 – Constituição do Fundo de Maneio:

“Para a Constituição do Fundo de Maneio, nos termos da legislação em vigor sobre a Execução Orçamental, o sector financeiro da Missão Diplomática ou Consular deverá, com base na programação previamente feita das despesas a serem pagas, elaborar uma proposta que deverá ser submetida ao chefe da Missão para a autorização, cabendo a ele a fixação definitiva do limite a ser observado, tendo em conta o custo de vida e os objectivos já programados.”

O Artigo 75 é sobre Limites do Fundo de Maneio:

“Os limites do Fundo de Maneio serão definidos pelo Chefe da Missão e o limite mensal indicado no número anterior não deverá ultrapassar o valor da metade do subsídio mensal base do Adido Financeiro.”

Já o Artigo 76 (Reposição do Fundo de Maneio) esclarece que:

“A reposição do Fundo de Maneio deverá ser feita uma vez por mês.”

O Artigo 77 que aborda a Execução do Fundo de Maneio assevera que:

“A execução do Fundo de Maneio é da exclusiva competência do Adido Financeiro da Missão

Diplomática ou Consular e deverá observar o seguinte:

Abertura do livro de Fundo de Maneio manual ou informatizado;

Escrituração do livro do Fundo de Maneio por rubricas do conjunto das facturas pagas;

Elaboração da brochura do Fundo de Maneio para reposição, cujo valor dos gastos efectuados, somado ao saldo, totalizará o montante constituído para o Fundo de Maneio.”

QUESTÃO 4: *Quais são os indicadores que o MINEC usa para garantir que, no decurso da utilização de fundos nas missões diplomáticas e consulares, estão a ser respeitados os princípios de austeridade, transparência, eficácia, eficiência e da legalidade da despesa?*

QUESTÃO 5: O Fundo de Maneio de uma missão diplomática ou consular, sendo um montante de reposição mensal baseado num limite definido pura e exclusivamente pelo Chefe da missão e cuja execução é feita pura e exclusivamente pelo Adido Financeiro, *por que é que esse Fundo de Maneio obedece a um modelo rudimentar de justificação da despesa?*

CONCLUSÕES/RECOMENDAÇÕES

As Missões Diplomáticas e Consulares no âmbito das suas atribuições têm a função de prestar regular informação ao MINEC sobre a situação política, económica, social e cultural no Estado Acreditado, bem como das actividades administrativas da missão, de acordo com as directivas e instruções recebidas. Sendo assim, é muito estranho que estas mesmas missões tomem decisões e/ou façam uso indevido dos fundos sem o acompanhamento e conhecimento do MINEC como órgão responsável pelas representações de Moçambique no exterior.

O facto do Tribunal Administrativo nos últimos anos não mencionar a auditoria ao MINEC

sem dúvida contribuiu para a continuação da fraude por 10 anos. Assim, parece que nestas alturas não existem garantias de que estão sendo usados de forma eficiente os recursos disponibilizados às entidades sob tutela do MINEC. Mesmo se o montante de 8 milhões de MT não é da magnitude de uma mega-fraude, o facto de ter ocorrido preocupa de todo, pois é a chamada “ponta do iceberg”. E só para pôr em perspectiva o caso, 8 milhões de MT equivalem a: (i) 0,00005% das receitas cobradas em 2015; (ii) 0,8% do Orçamento do MINEC; (iii) 0,6% das Transferências actuais às Embaixadas em 2015.

Mais uma vez o Governo é chamado a prestar atenção a dois pontos cruciais já levantados nas anteriores notas do CIP³ sobre gestão de finanças públicas em Moçambique:

- A necessidade de garantir mais compatibilidade entre o orçamento original aprovado e a execução da despesa pública;
- A necessidade de dar informação sobre os recursos recebidos por unidade de serviço.
- Havendo rigor nestes pontos acima levantados, questões como pagamento de salários a funcionários-fantasmas (inclusive do 13º salário), aquisição de bens e serviços não programados, pagamento indevido de viagens, entre outros problemas, seriam detectadas logo no início pelo MINEC (dando o benefício da dúvida de que estes desfalques lhe passaram despercebidos) e medidas correctivas teriam sido tomadas.

³ “O governo deve credibilizar o orçamento do Estado e impor um controlo rigoroso na despesa pública”, http://www.cip.org.mz/cipdoc%5C427_um_olhar_despesa_03.pdf.

Sobre os resultados do Inquérito do Orçamento Aberto (Open Budget Index_ OBI), http://www.cip.org.mz/cipdoc/392_OBS2015-CS-Mozambique-Portuguese.pdf.

- Considerando o facto que o exemplo acima referido teve lugar durante 10 anos, o CIP insta ao Governo a:
- Assegurar que as instituições de fiscalização possam fazer o seu papel, em especial melhorar as suas auditorias internas, utilizando os serviços da Inspeção Geral das Finanças (IGF);
- Fazer um seguimento mais rigoroso pela DNO quanto à informação enviada pelos ministérios no exercício de elaboração do Orçamento;
- Insistir na obrigatoriedade de receber informação regular das Embaixadas (e de todas outras entidades do Governo, inclusive Ministérios) sobre os recursos próprios.

Ficha Técnica

Director: Adriano Nuvunga

Equipa Técnica 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

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Design e Layout: Nelton Gemo

Contacto:

Centro de Integridade Pública (CIP)

Bairro da Coop, Rua B, Número 79

Maputo - Moçambique

Tel.: +258 21 41 66 25

Cel.: +258 82 301 6391

Fax: +258 21 41 66 16

E-mail: cip@cip.org.mz

Website: www.cip.org.mz

Parceiros



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Koninkrijk der Nederlanden

