

LEI ANTI-CORRUPÇÃO

MINISTÉRIO PÚBLICO

CÓDIGO PENAL

LEI DE PROIBIDADE PÚBLICA

ANTICORRUPÇÃO

Centro de Integridade Pública

C I P

Anticorrupção - Transparência - Integridade Edição N° 25/2017 - Julho - Distribuição Gratuita

Dívidas Ocultas: Não Existe Ambiente Legal e Político para Responsabilização

- O Caso das Dívidas Ocultas É Um Teste à Eficácia da Procuradoria-Geral da República Embora Já Existam Sinais Evidentes de Fragilidade Legais e Subserviência Política deste Órgão

Mais do que discutir aspectos ligados à forma como as dívidas ocultas foram contraídas, agora é momento de agir rumo à responsabilização daqueles que vierem a ser considerados como culpados pelos factos, seja na modalidade de culpa ou de negligência. E para dar impulso a esta fase de investigação do caso das dívidas ocultas é que é chamada a Procuradoria-Geral da República (PGR) como órgão superior do Ministério Público (MP), entidade que legalmente em Moçambique tem competência para exercer a titularidade da acção penal. É de realçar que o direito de punir ou "Jus Puniendi" é da exclusiva responsabilidade do Estado, representado superiormente pelo Ministério Público – artigo 236 da Constituição da República de Moçambique (CRM).

Por conseguinte, ao Ministério Público está adstrito, dentre outros, o cumprimento do princípio da legalidade, que se opõe ao da oportunidade. Quer dizer, havendo notícias da existência de um crime, não lhe resta outra alternativa que não a de investigar, sendo que tal se observa com maior acutilância quando se

trata de um crime de natureza pública e, para tal, a lei não exige que haja queixa, denúncia ou participação do ofendido.

É o caso das dívidas ocultas. Nestas, o Estado foi lesado pela acção dos seus agentes, mesmo que estes pertençam ao aparelho securitário e ao executivo. Por maioria de razão, a auditoria dessas dívidas deve ser considerada uma auditoria necessariamente forense (embora se diga que esta é apenas independente), visto que surge no âmbito de processos já instaurados e para colher elementos de prova visando verificar se há ou não lugar à responsabilização jurídico-criminal.

A CRM refere que todos os cidadãos são iguais perante a lei, gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres – artigo 35.

No entanto, o que se observa é que a PGR, na sua actuação, se confronta com uma série de condicionantes que a fragilizam. Dentre as fragilidades, destacam-se as de natureza jurídica e política.

Primeira Fragilidade da PGR

Parta-se das conclusões do relatório produzido pela Kroll. Não se entende que a PGR, como entidade que estava a acompanhar a produção do relatório, em representação do Estado moçambicano, permita que pessoas físicas e jurídicas se recusem a partilhar informação relevante com os auditores e não tome qualquer acção com vista ao seu sancionamento. A recusa de partilhar informação pode-se considerar como um crime de desobediência qualificada (previsto na lei e assim designado), quando se trata de alguém que falta à obediência devida a ordem ou mandato legítimos, emanados de uma autoridade competente. Ademais, o Estado coloca ao dispor da PGR meios coercitivos para que havendo um ente que não cumpre as ordens por ela emanadas

seja sancionado, o que não aconteceu.

Esta forma de actuação da PGR é uma demonstração da sua fragilidade de actuar, quando, principalmente, estão envolvidas num determinado processo figuras ligadas ao partido no poder, a Frelimo, ou com determinado estatuto social ou profissional. Demonstra ainda uma actuação em violação flagrante dos ditames constitucionais, mormente do princípio de igualdade, como aludido, no sentido de que este pode ser afastado sempre que for conveniente e para atender agendas políticas. Pode-se, por isso, dizer que há cidadãos mais iguais do que os outros perante a lei.

Segunda Fragilidade da PGR

Outra fragilidade tem que ver com o facto de que em nenhum momento a PGR tomou a iniciativa de realizar qualquer auditoria forense às contas das empresas implicadas no caso das dívidas ocultas, designadamente: Proindicus, MAM e EMATUM. A PGR limitou-se a instaurar processos, mesmo com a complexidade que a matéria apresentava e as conexões internacionais em que se revestia, o que, a priori, era um sinal da necessidade de ser realizada uma auditoria forense. Desconhece-se o que esteve por detrás de tal inacção. Para suprir a sua inércia, a Embaixada da Suécia em Moçambique, conjuntamente com a pressão realizada pelos Parceiros de Apoio Programático (PAP's), é que forçou e viabilizou a realização da referida auditoria.

É de recordar que aquando da morte do economista António Siba-Siba Macuácuá também não houve qualquer acção proactiva da PGR no que concerne à realização de qualquer auditoria. Nessa ocasião também houve a necessidade de pressão dos doadores ao Governo moçambicano para contratar uma empresa internacional para realizar uma auditoria forense e, mais uma vez, quem viabilizou a sua realização foi a Embaixada sueca em Moçambique.

É de notar que, o caso Siba-Siba Macuácuá até ao momento não conheceu quaisquer desenvolvimentos dignos de realce, estando implicitamente arquivado, pois as autoridades não se referem ao despacho que sobre o mesmo recaiu, se de arquivamento ou se o mesmo ficou a aguardar a produção de melhor prova. Realçar que no caso em questão se levantou a possibilidade de estarem envolvidas figuras sonantes do Partido Frelimo que eram devedoras do extinto Banco Austral, onde o economista, então funcionário do Banco de Moçambique, havia sido nomeado como Presidente do Conselho de Administração interino, visando sanear as contas do referido Banco. Posteriormente, as Contas Gerais do Estado vieram a confirmar que de facto figuras ligadas àquele partido eram devedoras do Estado.

Na altura, o Governo também solicitou a não divulgação dos resultados da auditoria, alegadamente porque havia pessoas implicadas no relatório e por os autos se encontrarem em segredo de justiça, segundo informou na ocasião Anthony Johnston, então chefe de cooperação da Embaixada sueca. Quer isto significar que, quando estão envolvidas determinadas figuras de proa ligadas ao partido no poder, todos os

processos devem ser considerados secretos e, por fim, não produzem qualquer resultado. Terá a PGR competência suficiente para agir no presente caso das dívidas ocultas e ilegais e produzir resultados concretos, estando envolvidas figuras do partido no poder e do aparelho securitário?

O passado não conduz a que possamos ter uma resposta afirmativa, mas sim levanta um clima de suspeição alicerçado em factos concretos e que podem ser comprovados.

Terceira Fragilidade da PGR

A terceira fragilidade da PGR tem a ver com o lapso de tempo transcorrido até ao momento sem que qualquer medida concreta tenha sido assumida pelo órgão, senão, somente, a realização da auditoria forense, cuja informação foi por demais tornada pública. Há que recordar que vários momentos já se passaram, mas a PGR nunca se referiu a acções concretas.

Desde a abertura do primeiro processo, autuado com o nº 2/PGR/2015, de 12 de Agosto, referente à dívida com garantias do Estado contraída pela EMATUM, e do segundo processo, concernente à Proindicus e à MAM, autuado com o nº 15/PGR/2016, de 20 de Abril, também com garantias do Estado, nenhuma acção legal significativa teve lugar. Posteriormente, foi solicitada a realização da auditoria forense em 2016. A PGR acompanhou desde o início da sua realização, seguiu todos os passos que foram sendo dados e tomou ciência do material probatório que foi sendo produzido, estando em condições de neste momento emitir um juízo mínimo sobre a existência de indícios suficientes acerca de quem são os envolvidos no caso e os seus contornos. No entanto, não houve ainda qualquer pronunciamento público da PGR, tendo este órgão apenas disponibilizado o sumário executivo do relatório de auditoria e se remetido ao silêncio. O que se esperava era que no acto da entrega do relatório acontecesse uma conferência de imprensa ou outra forma de comunicação devia ter sido usada para que o

órgão se referisse sobre se está ou não o relatório em conformidade com os Termos de Referência, mesmo que não os tenha divulgado, como continua a fazer.

Transcorrido o tempo em causa e tendo a PGR obrigação de ter formado um juízo suficiente sobre os factos arrolados no relatório e as provas coligidas, a lei abre uma de pelo menos duas possibilidades: ou arquiva os autos, por insuficiência de provas, o que pode ser problemático, dados os elementos constantes dos mesmos que indiciam determinadas figuras e a ilegalidade de certos processos administrativos e jurídicos; ou coloca os autos a aguardar produção de melhor prova, o que sugere que a qualquer momento, com o seu trabalho superveniente, se poderá completar tal prova. O que este órgão não deve fazer é permanecer sem dar uma explicação oficial acerca da matéria produzida pela auditoria realizada.

Mas surgem dúvidas sobre se, transcorrido um lapso de tempo considerável, como está a acontecer, ainda seja possível a investigação produzir resultados satisfatórios sobre como os factos foram engendrados e mesmo recuperar os activos com que os envolvidos no caso se tenham ilicitamente locupletado. As provas já devem estar todas, ou na sua maioria, desfeitas e os activos dissipados.

Quarta Fragilidade da PGR

A quarta fragilidade prende-se com questões legais para a PGR agir, aliadas a situações de natureza política. No caso das dívidas ocultas e ilegais, desde logo a figura do Procurador-Geral da República é a mais fraca no “puzzle” das instituições de administração da justiça ou, se quisermos, do aparelho judiciário (incluindo os tribunais e o Conselho Constitucional). É que o poder político indirectamente e de forma subtil acaba controlando a PGR. O recente caso do julgamento do antigo Ministro da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos trouxe um elemento que deve ser analisado com a necessária equidistância e responsabilidade.

Foi referido, aquando do julgamento, que houve troca de informação entre a PGR e a Presidência da República para que se chegasse a um acordo no sentido de haver ou não instauração de um processo contra Abdurremane Lino de Almeida. Ora, a PGR não deve pedir informação de semelhante jaez ao poder político, isto é, se pode ou não agir num determinado caso. Deve simplesmente assumir o seu papel de titular da acção penal em obediência ao primado da lei e de um Estado de Direito que se está a construir e em que vigora o princípio da legalidade. Uma acção mais enérgica da PGR exige-se para ajudar na construção desse mesmo Estado de Direito. Este episódio conduz-nos a afirmar que, de facto, a PGR age com amparo do poder político sempre que determinadas figuras e com certo estatuto social se encontram envolvidas em casos com a justiça.

Outro facto que merece análise e é demonstrativo de que a PGR só actua com o beneplácito ou ordens do executivo prende-se com os casos de figuras ligadas ao executivo que foram levadas à barra dos tribunais (desde 2009, sensivelmente), como são os casos de Almerino Manhenje e António Munguambe, antigos ministros nos governos de Joaquim Chissano e Armando Guebuza, respectivamente, e, recentemente, Abdurremane Lino de Almeida. Ora, nenhuma destas figuras foi processada pela PGR estando em exercício de funções. Todas já haviam sido exoneradas. Esta forma de actuação mostra sinais de que tem havido uma acção de concertação

apriorística entre a PGR e os órgãos políticos, no caso, os Presidentes da República em exercício, para que determinados membros do Governo sejam processados, mas já na condição de afastados do exercício das suas funções. Aliás, esta forma de actuação escuda-se na figura da exoneração, em que a lei não exige qualquer fundamentação por parte do órgão que exonera, estando dentro do seu poder discricionário agir nesse sentido.

Fica claro que em determinadas situações e quando tal convém as elites políticas a PGR não tem uma acção proactiva, porque está dependente da anuência do poder executivo para agir num ou noutro sentido.

Outrossim, constitucionalmente, o Procurador-Geral da República é o único órgão do poder judiciário que não tem garantias de cumprimento do seu mandato, podendo ser removido do cargo sem necessidade da intervenção de outro órgão de soberania, em homenagem ao princípio da separação de poderes e dos Checks and Balances (pesos e contrapesos) que esse princípio necessariamente encerra.

Para tanto, é preciso ter em atenção que o Procurador-Geral da República pode ser afastado do cargo por exoneração ou demissão, conforme o previsto nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 239 da CRM, respectivamente. Como se sabe, estas duas formas de cessação de funções têm a sua expressão sublime a nível da Administração Pública, onde melhor se enquadram na relação entre superior hierárquico e subordinado. Daí se pode concluir que a PGR, no quadro jurídico-constitucional moçambicano, constitui materialmente uma extensão dos órgãos da Administração Pública, assemelhando-se a um Ministério.

Referir ainda que o Procurador-Geral da República também, nos termos constitucionais, responde perante o Chefe de Estado – n.º 2 do artigo 239 da CRM. Ora, quem presta contas da sua actividade ao superior hierárquico é um subordinado. Pelo que, no caso em apreço, o Procurador-Geral

age como subordinado do Chefe de Estado a quem cabe prestar contas. É neste momento (de prestação de contas) que o Chefe de Estado pode influenciar o Procurador-Geral da República a agir num ou noutro sentido e quiçá a atender agendas de natureza política, desviando-se das principais funções a exercer pelo órgão que dirige, as de fiscalizar a legalidade e de ser titular da acção penal. Como se depreende, esta forma de actuação, é a todos os níveis promíscua, e coloca em causa a alegada autonomia orgânica e funcional do Ministério Público em relação aos demais órgãos do Estado.

Fica claro que, no caso das dívidas ocultas, se não houver colaboração do poder político para uma acção enérgica da PGR, mesmo com o relatório de auditoria produzido pela Kroll e que apresenta

indícios bastantes da prática de crimes e de outras irregularidades, não haverá lugar a qualquer acção da PGR e mesmo a auditoria forense realizada acabará por não cumprir a finalidade que levou à sua realização, como sucedeu com a auditoria forense realizada ao “caso Siba-Siba” em que, mesmo havendo indícios que poderiam conduzir à responsabilização, 16 anos depois ninguém foi responsabilizado pela morte do antigo funcionário do Banco de Moçambique e Presidente interino do Conselho de Administração do extinto Banco Austral.

As fragilidades acima enumeradas acabam por colocar a PGR num manto de suspeição sobre a sua capacidade de produzir um libelo acusatório contra os agentes envolvidos na contratação das dívidas ilegais ou ocultas.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Informação editorial

Director: Adriano Nuvunga

Autor: Baltazar Fael

Equipa técnica: Anastácio Bibiane, Baltazar Fael, Borges Nhamire, Celeste Filipe, Edson Cortez, Egidio Rego, Fátima Mimbire, Inocência Mapisse, Jorge Matine, Stélio Bila

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Maquetização: Liliana Mangove

Rua Fernão Melo e Castro nº 124,
Bairro da Sommerschield
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917
Cel: (+258) 82 3016391 | Email: cipmoz@gmail.com
f @CIP.Mozambique | @CIPMoz
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique