

LEI ANTI-CORRUPÇÃO

MINISTÉRIO PÚBLICO CÓDIGO PENAL

LEI DE PROIBIDADE PÚBLICA

# ANTICORRUPÇÃO

Centro de Integridade Pública

Anticorrupção - Transparência - Integridade Edição Nº 14 /2020 - Junho - Distribuição Gratuita

## Eficácia das Leis de Recuperação de Activos e da Cooperação Judiciária Dependerá da Assinatura de Acordos Bilaterais e Multilaterais de Âmbito Internacional

Baltazar Fael\*

Em Moçambique, a eficácia da futura lei de recuperação (e gestão) de activos vai depender, em grande medida, de outros dois importantes instrumentos: a Lei n.º 21/2019, de 11 de Novembro – Lei da Cooperação Judiciária (que já foi aprovada) e a assinatura de acordos internacionais bilaterais ou multilaterais com países onde se demonstre existir essa necessidade. Assim é porque Moçambique não tem a pujança de um país como os Estados Unidos da América (EUA) ou do Reino Unido (UK), cujas leis anti-corrupção são “tentaculares”, ou seja, abrangem outras jurisdições externas às dos países em causa. É assim que acontece com a FCPA – Foreign Corruption Practices Act no caso dos EUA e, no caso da Inglaterra, a UK Bribery – United Kingdom Bribery.

Sendo assim, os Estados cujas leis anti-corrupção têm âmbito de obrigatoriedade de cumprimento apenas ao nível doméstico, têm recorrido à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC)<sup>1</sup> de âmbito global/internacional, que recomenda os países signatários a assinarem acordos de natureza bilateral ou multilateral para combater o fenómeno (da corrupção). É de referir que os acordos em causa, porque celebrados tendo como base a convergência de vontade das partes (Estados que assinam e depois domesticam a CNUCC), com o objectivo de produzir efeitos jurídicos, ou seja, direitos e obrigações entre si, e que assentam no princípio jurídico da “Pacta Sunt Servanda”<sup>2</sup> e da boa-fé, acabam sendo de cumprimento obrigatório, diferente do que acontece com as disposições da CNUCC, que não tem força obrigatória para os Estados Outorgantes/signatários.

Seguindo a referida recomendação, o Estado moçambicano, concretamente, através da Procuradoria-Geral da República (PGR) que o representa, deve envidar esforços no sentido de assinar acordos de cooperação jurídica e judiciária de forma contínua com determinados Estados onde haja evidências ou indícios de que os mesmos são usados para que os indivíduos envolvidos em casos de corrupção transfiram activos resultantes da prática deste tipo legal de crime para os ocultarem das autoridades dos países onde os mesmos foram praticados. Ou seja, as leis que estão a ser aprovadas são importantes ao nível interno, mas, dificilmente, serão eficazes para obrigar outros estados a cooperarem com Moçambique na recuperação de activos ou na troca de informação sobre matéria criminal. Quer isto significar que as leis produzidas e aprovadas pelos órgãos de um Estado em concreto, em princípio e de forma quase que universal, somente têm eficácia ou produzem efeitos jurídicos dentro das fronteiras territoriais do mesmo – princípio da territorialidade.

Outrossim, há que se referir a questões de soberania dos estados na defesa dos seus interesses na aplicação da lei. A este respeito, o n.º 1 do Artigo 2 da Lei de Cooperação Judiciária estabelece que: “No processo de aplicação da presente lei é dada primazia à protecção dos interesses de soberania (...) definidos na Constituição da República de Moçambique”. Como se pode depreender, vincase a primazia dos interesses do Estado moçambicano, caso seja necessária cooperação jurídica e judiciária em matéria penal com outros Estados. Ademais, é vinculada

1 Moçambique ratificou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção através da Resolução n.º 31/2006, de 26 de Dezembro, publicada na Iª Série, n.º 52.

2 Em latim, significa que os acordos devem ser cumpridos.

\* Em caso de dúvidas, sugestões e questões relacionadas a esta nota, contacte: [baltazar.fael@cipmoz.org](mailto:baltazar.fael@cipmoz.org)

a necessidade da prevalência dos tratados e acordos sobre as leis internas em matérias de cariz internacional. Pretende-se aqui referir que os acordos internacionais têm maior eficácia do que a legislação interna em matéria de cooperação entre os estados, como estabelece o n.º 2 do artigo 4 da Lei n.º 21/2019: “Na sua falta ou insuficiência, são subsidiariamente aplicáveis as disposições da presente lei ...”. Desta forma, fica vincado o carácter subsidiário da lei em causa diante dos acordos e tratados bilaterais que devem ser privilegiados em matéria de cooperação jurídica e judiciária internacional em matéria penal.

## A Lei de Recuperação (e Gestão) de Activos Vai Enfermar dos Mesmos Problemas

No que se refere em concreto à futura lei de recuperação e gestão de activos é preciso ter presente que esta, também, assumirá maior eficácia a nível interno. Significa que, em casos de existir a necessidade de recuperar activos que tenham sido expatriados pelos agentes dos crimes de corrupção a mesma não se poderá fazer valer na medida do necessário. Sendo assim, os Estados estrangeiros que sejam usados para ocultar os bens provenientes de actos criminais de corrupção ou conexos praticados em Moçambique, poder-se-ão recusar a permitir que o Estado moçambicano aceda aos mesmos, fazendo-se valer da sua legislação sobre recuperação de activos, tendo em atenção a primazia dos seus próprios interesses e do respectivo ordenamento jurídico.

Neste sentido, a questão da soberania dos Estados e a defesa dos seus interesses é aflorada no artigo 4 da CNUCC, sendo esta uma limitação das leis internas dos Estados em termos de abrangência noutras jurisdições, constituindo-se como um impedimento à eficácia das referidas leis internas em matéria de recuperação de activos. Em suma, pretende-se chamar atenção, mais uma vez, para a necessidade de se começar a privilegiar a assinatura de acordos bilaterais e multilaterais de modo a conferir maior eficácia, tanto às matérias de cooperação jurídica internacional em matéria penal, como à recuperação de activos identificados em outras jurisdições. A este propósito, a convenção recomenda, no artigo 59, que os Estados encontrem mecanismos no sentido de desbloquearem estas limitações, devendo para o efeito: **“... considerar a celebração de acordos ou instrumentos jurídicos, bilaterais e multilaterais, a fim de reforçar a eficácia da cooperação internacional ...”**. Assim, o Estado moçambicano deve seguir por via desta recomendação, sob pena de frustrar as enormes expectativas da justiça e dos cidadãos em matéria de recuperação de activos se os mesmos s tiverem sido transferidos para outros Estados e estes não cooperarem, evocando as suas leis internas.

O caso das “dívidas ocultas” pode servir de exemplo, no sentido de que os envolvidos adquiriram bens fora de Moçambique. Para o caso em concreto, ainda não foi produzida legislação específica em matéria de recuperação de activos, sendo que na sua falta, se o Estado moçambicano tivesse pugnado pela assinatura de acordos bilaterais, mesmo com esta omissão no quadro legal doméstico, poder-se-ia fazer valer dos mesmos para exigir que os bens transferidos ou adquiridos em tais países e resultantes do referido caso, fossem recuperados.

## Informação Anual – 2020 da Procuradora-Geral da República Mostra Fraca Abrangência no que se Refere ao Recurso aos Acordos Internacionais Bilaterais e Multilaterais em Matéria de Cooperação – o Exemplo do caso “Odebrecht”

Recentemente, na sua ida à Assembleia da República para apresentar a Informação Anual sobre o estágio da justiça em 2019, a Procuradora-Geral da República, Beatriz Buchili, queixou-se da falta de colaboração da justiça americana na partilha de informação no concernente ao caso das “dívidas ocultas”, argumentando que os Estados Unidos: “... apesar das inúmeras insistências, a última das quais após o julgamento de Jean Boustani, um dos envolvidos no processo (...) continuam sem responder aos nossos pedidos, prejudicando, assim, as investigações e a celeridade que se impõe, contra todos os princípios de colaboração estabelecidos pelas convenções internacionais”<sup>3</sup>. O problema que se coloca é que, não havendo confiança entre os Estados parte das referidas convenções internacionais, e sem a celebração de acordos bilaterais (de cumprimento obrigatório), o recurso aos referidos diplomas legais internacionais não irá surtir os efeitos que são desejados, em determinados casos.

Um exemplo da proactividade dos Estados na assinatura de acordos bilaterais e multilaterais e a sua utilidade foi o caso “Odebrecht” que teve repercussão em Moçambique com suspeitas de terem sido subornados altos funcionários moçambicanos. Na altura, o Centro de Integridade Pública (CIP) fez referência ao acordo assinado por 11 países latino-americanos para a troca de informação.<sup>4</sup> Num dos pontos do supracitado acordo<sup>5</sup> referia-se que o mesmo visava **“... fortalecer a cooperação jurídica internacional e auxiliar os vários países interessados a obter provas a fim de darem seguimento a investigações e ações penais em suas respectivas jurisdições, atendendo aos princípios do direito internacional vigente e às leis de cada país ...”**<sup>6</sup>.

3 Informação Anual da Procuradora-Geral da República, AR – IX/Infor. /42/13.04. 2020 – Enviada pela Procuradoria-Geral da República para a Assembleia da República aos 30 de Março de 2020 e recebida neste órgão na mesma data do envio, pág. 67.

4 [https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/08/Caso\\_Odebrecht\\_Mocambique.pdf](https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/08/Caso_Odebrecht_Mocambique.pdf).

5 Acordo multilateral sobre a Cooperação Jurídica Internacional contra a Corrupção, assinado em Brasília-Brasil, no dia 16 de Fevereiro de 2017, tendo como Estados parte: Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Equador, México, Panamá, Peru, Portugal, República Dominicana e Venezuela.

6 Ibidem.

No caso do Brasil, em que era solicitado que partilhasse informação com os países interessados em obtê-la, a título de exemplo, o acordo estabelecia que “[o] Brasil tem recebido vários pedidos de cooperação jurídica internacional relacionados ao caso Odebrecht, mas está obrigado a cumprir suas leis internas e a respeitar o prazo ajustado, sem prejuízo de que os países dêem continuidade às investigações que já tenham iniciado”<sup>7</sup>. Sendo assim, há que reiterar que o Estado moçambicano deve, cada vez mais, assinar os referidos acordos e não se bastar em leis internas e na existência de convenções internacionais anti-corrupção, atendendo que nalguns casos, estas se mostram ineficazes.

## Informação da Procuradora – Geral da República – 2019 Sobre Cooperação Jurídica Internacional Mostra que Esta se Limita a Países de um Determinado Espaço Geográfico, o que Reduz a Eficácia dos Acordos

O que se observa no caso de Moçambique é que ainda não é privilegiada a assinatura de acordos bilaterais em matéria penal com determinados Estados, a título de exemplo, com aqueles que são parte das convenções internacionais, como seja, a CNUCC<sup>8</sup>. Pelo que, a Informação apresentada pela Procuradora-Geral refere-se à necessidade de se pugnar pela celebração dos mesmos, destacando que estes devem, principalmente, acontecer com os países da SADC e da CPLP<sup>9</sup>. Há também que enfatizar a necessidade de alargar o número de países com que Moçambique deve celebrar os referidos acordos, tendo em atenção a tendência que possa existir por parte dos agentes dos crimes em os utilizar para dificultar a acção investigativa das autoridades judiciárias.

O não recurso sistemático aos referidos acordos foi referido pela Procuradora-Geral da República na Informação Anual de 2020 à Assembleia da República. No caso de Moçambique, a tendência mostra que os pedidos de cooperação internacional não são baseados em acordos bilaterais com os Estados destinatários, e sim, no envio de cartas rogatórias<sup>10</sup>, um expediente que, de per si, se mostra ineficaz, podendo ser recusada a cooperação feita com recurso as mesmas. Segundo os números apresentados, a Procuradoria-Geral da República enviou 24 cartas rogatórias de pedido de assistência mútua legal em matéria penal, mas só recebeu resposta de 6<sup>11</sup>, menos que a metade, o que coloca fragilidades para que esta prossiga com a investigação criminal internamente.

7 Idem.

8 A Informação da Procuradora-Geral da República não faz referência aos acordos já assinados/celebrados.

9 Informação Anual da Procuradora-Geral da República, AR – IX/Infor. /42/13.04. 2020, pág. 78.

10 Trata-se de um instrumento de cooperação jurídica entre dois estados ou países, sendo que, por isso, reveste-se de carácter internacional, com o objectivo de solicitar a um Estado terceiro a realização de actos e diligências processuais, não tendo finalidade executória. Pelo que, as cartas rogatórias diferenciam-se das precatórias, cujo pedido de realização de diligências acontece dentro do mesmo país, mas numa outra parte do seu território.

11 Informação da Procuradora-Geral da República – 30/03/2020, pág. 77.

Esta é uma fraqueza que existe, podendo ser aproveitada para que os indivíduos envolvidos em casos de corrupção ou outros crimes conexos ou de natureza económica se aproveitem para ocultar os produtos do crime em jurisdições diversas de onde o Estado moçambicano terá dificuldades em repatriá-los, dada a inexistência de acordos bilaterais ou multilaterais para o efeito.

## Concluindo

Importa referir que as leis internas sobre a recuperação e gestão de activos e da cooperação judiciária internacional em matéria penal não irão auxiliar o Estado moçambicano na medida do desejável se não se pugnar pela assinatura de acordos bilaterais e multilaterais de cooperação internacional.

No artigo 59 da CNUCC fica patente que a eficácia da cooperação jurídica e judiciária em matéria penal entre os Estados parte e em concreto em casos de corrupção de natureza transnacional, deve depender da assinatura dos referidos acordos e não somente das convenções internacionais ou das leis internas dos Estados. Sendo assim, não se deve considerar a existência dos instrumentos/diplomas jurídicos internacionais ou as leis internas dos Estados parte, como se bastando a si mesmas em termos de eficácia. Se Moçambique pretende lograr êxitos no combate à corrupção quando estão envolvidas outras jurisdições, terá que seguir o recomendado na CNUCC.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC



OXFAM



Norwegian Embassy



Reino dos Países Baixos



Suécia  
Sverige



## Informação editorial

**Director:** Edson Cortez

**Autor:** Baltazar Fael

**Revisão de pares:** Celeste Banze e Rui Mate.

**Revisão linguística:** Percida Langa

**Propriedade:** Centro de Integridade Pública

Rua Fernão Melo e Castro,

Bairro da Sommerschild, nº 124

Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917

Cel: (+258) 82 3016391

[f](#)@CIP.Mozambique [t](#)@CIPMoz

[www.cipmoz.org](http://www.cipmoz.org) | Maputo - Moçambique