



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

GOVERNAÇÃO E INTEGRIDADE EM MOÇAMBIQUE

André Cristiano José, Borges Nhamirre, Celeste Banze, Edson Cortez,
Eduardo Chiziane, Inocência Mapisse, José Jaime Macuane, Joseph Hanlon,
Justino Felizberto Justino, Lázaro Mabunda, Nobre Canhanga



FICHA TÉCNICA

Título: Governação e Integridade em Moçambique

Autores: André Cristiano José, Borges Nhamirre, Celeste Banze, Edson Cortez, Eduardo Chiziane, Inocência Mapiisse, José Jaime Macuane, Joseph Hanlon, Justino Felizberto Justino, Lázaro Mabunda, Nobre Canhanga

Revisão linguística: Percida Langa e Samuel Monjane

Edição: Teresa Lima

Coordenação: Baltazar Fael

Director: Edson Cortez

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Design e Layout: Liliana Mangove

Fotografia: Unsplash (banco de imagens)

Impressão: MCL

Tiragem: 100

3ª Edição

Maputo, Novembro de 2020

©Todos os direitos reservados de acordo com a legislação em vigor.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Anticorrupção - Transparência - Integridade

GOVERNAÇÃO E INTEGRIDADE EM MOÇAMBIQUE

Maputo, Novembro de 2020

AUTORES

André Cristiano José

André Cristiano José, advogado, licenciado em direito pela Universidade de Coimbra e mestrado em sociologia pela mesma universidade. Foi formador e investigador do Centro de Formação Jurídica e Judiciária. Desde 1997 que tem participado em vários estudos sobre o sistema de administração da justiça e acesso à justiça, dos quais resultaram publicações nacionais e internacionais.

Borges Nhamirre

Borges Nhamirre é jornalista moçambicano com mais de 15 anos de experiência, pesquisador para a área de Procurement Público e Parcerias Público Privadas (Centro de Integridade Pública).

Sua experiência recente inclui trabalho de jornalista correspondente da Bloomberg News em Moçambique, Editor do Boletim sobre o Processo Político em Moçambique (edição em português), publicado pelo CIP. Possui duas licenciaturas, em Relações Internacionais pelo Instituto Superior de Relações Internacionais, em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, e nível médio em Jornalismo; Actualmente estuda mestrado em Segurança Marítima (Universidade Joaquim Chissano).

Celeste Banze

Celeste Banze é economista, graduada pela Universidade Eduardo Mondlane. Mestranda em Administração Pública com especialização em Desenvolvimento Internacional pela Universidade de York, Reino Unido.

É pesquisadora e coordenadora do pilar de Finanças Públicas, no Centro de Integridade Pública (CIP) desde 2015. É responsável em Moçambique pela pesquisa de orçamento aberto 2019, liderada pelo International Budget Partnership (IBP) e conduzida a nível internacional em 117 países.

Entre 2011 a 2015, trabalhou no Instituto Nacional de Estatística, na Direcção de Contas Nacionais e Indicadores Globais, tendo contribuído para o cálculo do Índice de Preço ao Consumidor e Análises de conjuntura económica.

Suas áreas de pesquisa cobrem Análises do Orçamento do Estado com ênfase na monitoria da execução orçamental, arrecadação de receita, gestão da dívida pública e políticas pro-poor (sectores sociais) numa perspectiva de boa governação, transparência e prestação de contas. Tem interesse em políticas de Desenvolvimento e Descentralização Fiscal. É membro da AMECON (Associação Moçambicana de Economistas).

Edson Cortez

Edson Cortez é doutorado em Antropologia pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, onde escreveu a tese intitulada: Velhos Amigos, Novos Adversários, as disputas, alianças e reconfigurações empresariais na elite política moçambicana. É Mestre em Estudos Africanos e Desenvolvimento pelo ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa. De 2012 à 2018 foi pesquisador do CIP na área da Anticorrupção, com enfoque no procurement público, conflitos de interesses e tráfico de influências.

Actualmente é o Director do Centro de Integridade Pública (CIP).

Eduardo Chiziane

Eduardo Alexandre Chiziane, Doutor em Direito pela Universidade de Almeria, Espanha, Professor Auxiliar na Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, Advogado, consultor, possui artigos publicados nas áreas de Direito Agrário, Direito da Terra, Direito Administrativo, Direito das Autarquias Locais e Direito do Ambiente.

Inocência Mapipe

É licenciada em Economia pela Universidade Eduardo Mondlane e mestranda em Economia do Desenvolvimento pela mesma universidade. Trabalha para o CIP desde 2017 como pesquisadora. Actualmente é coordenadora da área de Indústria Extractiva e Recursos Naturais, onde é responsável pela pesquisa e advocacia com foco na componente fiscal da área de Óleo & Gás e mineração, com base nos princípios de boa governança, transparência e integridade. Anteriormente, trabalhou no Ministério da Economia e Finanças como economista em estudos e análise de políticas e cooperação económica, durante 4 anos. É membro da AMECOM) e da Rede de Desenvolvimento e Comunicação da Mulher Africana (FEMNET) onde representou o grupo em vários fóruns internacionais, como reuniões da Organização da União Africana, conferências das Nações Unidas, reuniões da Primavera do FMI e Grupo Banco Mundial.

José Jaime macuane

Cientista Político e Professor Associado do Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane. Suas áreas de pesquisa são: democratização, instituições, economia política do desenvolvimento e reforma do Estado. Suas últimas publicações incluem: “Power, conflict and natural resources: The Mozambican crisis revisited” (2018); “Elections as vehicles for change? Explaining different outcomes of democratic performance and government alternation in Africa” (2019) e “The politics of domestic gas: “The Sasol natural gas deals in Mozambique”. The Extractive Industries and Society” (2020).

Joseph Hanlon

Membro do conselho universitário para as áreas de “Desenvolvimento Internacional” na London School of Economics (LSE), e de “Política e Prática de Desenvolvimento”, na Open University no Reino Unido. Dr. Hanlon escreve sobre Moçambique desde 1978. Dentre as obras mais importantes do autor, destacam-se: Mozambique the Revolution under fire (1984); Mozambique who calls the shots? (1991); Paz sem benefício: como o FMI bloqueia a reconstrução de Moçambique (1997); “Há mais bicicletas, mas há desenvolvimento? (2008); “Galinhas e cerveja: Uma receita para Moçambique (2014). Hanlon é desde 1992 editor do “Boletim do Processo Político em Moçambique” e escreveu sobre todas as eleições multipartidárias do país.

Justino Felisberto Justino

Justino Felizberto Justino, Doutor em Direito pela Universidade do Porto (Portugal), Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade Eduardo Mondlane em cooperação com Universidade Clássica de Lisboa, Licenciado em Direito pela Universidade Eduardo Mondlane. Professor Auxiliar da Universidade Zambeze, com publicações científicas nas áreas de Direito Constitucional e Direito Administrativo. Advogado.

Lázaro Mabunda

Lázaro Mabunda é licenciado e mestrando em Ciência Política pela Universidade Eduardo Mondlane. Acumula 20 anos de experiência em jornalismo, dos quais 13 anos em jornalismo investigativo, tendo exercido as funções de editor de Fecho e das secções de Sociedade e do Desporto, além ter ocupado o cargo de subchefe da redação no grupo Soico (STV, O País e SFM) até 2014. É vencedor de mais de uma dezenas de prémios nacionais e internacionais em jornalismo investigativo, entre os quais se destacam dois Prémios de Jornalismo Investigativo Carlos Cardoso, edições 2006 e 2008; três prémio das Nações Unidas (2007, 2011 e 2013) e um prémio CNN/Multichoice 2013.

Actualmente é assistente na Escola Superior de Jornalismo, lecionando as cadeiras de Jornalismo Investigativo e Laboratório de Jornalismo Impresso. É, desde 2013, correspondente do grupo Impresa (Portugal), proprietário dos jornais Expresso, Expresso Diário e Expresso Online, da SIC televisão e de outras várias publicações.

É consultor de várias organizações nacionais e internacionais. É também Oficial de Programa do MISA Moçambique, desde 2016.

Nobre de Jesus Varela Canhanga

Formado pela Universidade Eduardo Mondlane na área de Ciência Política e Administração Pública e Doutorando em Assuntos Políticos Africanos pela Universty of the Free State, na África do Sul. Para além de coordenar programas de desenvolvimento, dedica parte do seu tempo na análise dos assuntos ligados a Boa Governação no contexto de Reformas e construção do Estado. Suas reflexões estão relacionadas com as dimensões institucionais e estruturantes determinantes para aprimoramento da Democratização, Descentralização Política e Administrativa, Desenvolvimento e Desempenho na prestação de Bens e Serviços Públicos”.

ABREVIATURAS

AT – AUTORIDADE TRIBUTÁRIA

CEDSIF – CENTRO DE DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E FINANÇAS

CFMP – CENÁRIO FISCAL DE MÉDIO PRAZO

CTA – CONFEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES ECONÓMICAS

CRM – CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

DUAT – DIREITO DE USO E APROVEITAMENTO DA TERRA

EGFAE – ESTATUTO GERAL DOS FUNCIONÁRIOS E AGENTES DO ESTADO

EMATUM – EMPRESA MOÇAMBICANA DE ATUM

EPS – EMPRESAS PÚBLICAS

E-SISTAFE – SISTEMA ELECTRÓNICO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO

FRELIMO – FRENTE DE LIBERTAÇÃO DE MOÇAMBIQUE

GIZ – COOPERAÇÃO ALEMÃ PARA O DESENVOLVIMENTO

GFP – GESTÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

IGF – INSPECÇÃO GERAL DE FINANÇAS

INAMI – INSTITUTO NACIONAL DE MINAS

INSS – INSTITUTO NACIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL

LAM – LINHAS AÉREAS DE MOÇAMBIQUE

MAEFP – MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL E FUNÇÃO PÚBLICA

MAM – MOZAMBIQUE ASSET MANAGEMENT

MEF – MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

MDM – MOVIMENTO DEMOCRÁTICO DE MOÇAMBIQUE

MISA – INSTITUTO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA ÁFRICA AUSTRAL

MITADER – MINISTÉRIO DA TERRA AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO RURAL

MP – MINISTÉRIO PÚBLICO

OMR – OBSERVATÓRIO DO MEIO RURAL

PES – PLANO ECONÓMICO E SOCIAL

PGR – PROCURADORIA – GERAL DA REPÚBLICA

PQG – PLANO QUINQUENAL DO GOVERNO

PR – PRESIDENTE DA REPÚBLICA

RENAMO – RESISTÊNCIA NACIONAL DE MOÇAMBIQUE

REO – RELATÓRIO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

RGIM – RELATÓRIO SOBRE GOVERNAÇÃO E INTEGRIDADE EM MOÇAMBIQUE

RLT – REGULAMENTO DA LEI DE TERRAS

UGEA – UNIDADE GESTORA E FISCALIZADORA DE AQUISIÇÕES

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	11
--------------------	----

CAPÍTULO I

1. O SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDADE NO CONTEXTO DA GESTÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS E DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL.....	12
1.1 LEGISLATIVO: INDEPENDÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS	13
1.2 EXECUTIVO: TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE.....	14
1.3 INSTITUIÇÃO SUPREMA DE AUDITORIA: RECURSOS, INDEPENDÊNCIA E TRANSPARÊNCIA	16
1.4 DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL.....	18
1.5 CONCLUSÕES	19

CAPÍTULO II

2. A GESTÃO DAS ELEIÇÕES EM MOÇAMBIQUE PODE SER INDEPENDENTE E EFICAZ?	20
2.1 RECURSOS.....	21
2.2 INDEPENDÊNCIA	22
2.3 TRANSPARÊNCIA	23
2.4 PRESTAÇÃO DE CONTAS	24
2.5 INTEGRIDADE.....	26
2.6 CANDIDATOS E PARTIDOS	26
2.7 FINANCIAMENTO E REGULAMENTAÇÃO DA CAMPANHA.....	27
2.8 ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL.....	28
2.9 CONCLUSÃO	29

CAPÍTULO III

3. ACESSO À INFORMAÇÃO COMO ELEMENTO DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA	30
3.1 O SNI E O ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA.....	30
3.2 RECURSOS.....	31
3.3 INDEPENDÊNCIA	33
3.4 TRANSPARÊNCIA	34
3.5 PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	35
3.6 INTEGRIDADE.....	36
3.7 IMPUNIDADE E BUROCRATISMO, INCENTIVOS À NEGAÇÃO DE INFORMAÇÃO	37
3.8 CONTROLO POLÍTICO DOS MEDIA E O ACESSO A INFORMAÇÃO	38
3.9 RECOMENDAÇÕES	40

CAPÍTULO IV

4.	GOVERNAÇÃO LOCAL E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS	41
4.1	FUNÇÕES E RECURSOS.....	41
4.2	INDEPENDÊNCIA	43
4.3	GOVERNAÇÃO LOCAL E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS: SISTEMA FINANCEIRO E TRANSPARÊNCIA.....	45
4.4	PRESTAÇÃO DE CONTAS NO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO	47
4.5	GOVERNAÇÃO LOCAL E CONTROLO DA INTEGRIDADE	48

CAPÍTULO V

5.	OS TRÊS PODERES DO ESTADO: QUADRO CONSTITUCIONAL E AVALIAÇÃO ÉTICA	49
5.1	SEPARAÇÃO E INTERDEPENDÊNCIA DE PODERES NO SISTEMA DE GOVERNO.....	49
5.2	FISCALIZAÇÃO DAS ACTIVIDADES DO EXECUTIVO	50
5.3	PARTIDARIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	51
5.4	INTEGRIDADE DOS TRÊS PODERES	51
5.5	RECOMENDAÇÕES/DESAFIOS	54

CAPÍTULO VI

6.	OS TRIBUNAIS JUDICIAIS: SISTEMA DE CONTROLE INTERNO E O DESEMPENHO DOS JUÍZES.....	55
6.1	RECURSOS.....	56
6.2	ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO.....	56
6.3	REGRAS DE CLASSIFICAÇÃO DOS JUÍZES	57
6.4	6.4 OS INSPECTORES JUDICIAIS.....	58
6.5	TRANSPARÊNCIA	59
6.6	INTEGRIDADE.....	59
6.7	PRESTAÇÃO DE CONTAS E INFORMAÇÃO	61
6.8	CONCLUSÃO.....	62

CAPÍTULO VII

7.	RELATÓRIO DE GOVERNAÇÃO E INTEGRIDADE EM MOÇAMBIQUE 2019: SECTOR PÚBLICO	63
7.1	RECURSOS.....	63
7.2	INDEPENDÊNCIA	65
7.3	TRANSPARÊNCIA	67
7.4	PRESTAÇÃO DE CONTAS	68
7.5	INTEGRIDADE.....	69

7.6	EDUCAÇÃO PÚBLICA SOBRE CORRUPÇÃO.....	71
7.7	COOPERAÇÃO NA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO.....	71
7.8	INTEGRIDADE NAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS	72
7.9	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	73

CAPÍTULO VIII

8.	A POLÍTICA DE TERRA EM MOÇAMBIQUE: GOVERNAÇÃO E INTEGRIDADE	74
8.1	QUADRO LEGAL E INSTITUCIONAL DA GOVERNAÇÃO DE TERRAS	74
8.2	INTEGRIDADE E CONSTRANGIMENTOS JURÍDICOS	76
8.3	INDEPENDÊNCIA NA GESTÃO DA TERRA	77
8.4	PRESTAÇÃO DE CONTAS NA GOVERNAÇÃO DA TERRA	78
8.5	TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DE TERRAS E O ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA	78
8.6	RECOMENDAÇÕES	80

CAPÍTULO IX

9.	INDÚSTRIA EXTRACTIVA E DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	82
9.1	RECURSOS.....	82
9.2	INDEPENDÊNCIA	83
9.3	TRANSPARÊNCIA, PRESTAÇÃO DE CONTAS E INTEGRIDADE	84
9.4	GOVERNAÇÃO ADMINISTRATIVA E A DESCENTRALIZAÇÃO DO SECTOR EXTRACTIVO	85
9.5	CONCLUSÃO	85

CAPÍTULO X

10.	PROCUREMENT PÚBLICO EM MOÇAMBIQUE: REFORMAS LEGISLATIVAS SEM EFEITOS NO COMBATE À CORRUPÇÃO	86
10.1	RECURSOS.....	87
10.2	INDEPENDÊNCIA	88
10.3	TRANSPARÊNCIA	88
10.4	PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	89
10.5	INTEGRIDADE.....	89
10.6	COMBATE À CORRUPÇÃO.....	90
10.7	CONCLUSÃO	91
	CONCLUSÃO GERAL.....	92

APRESENTAÇÃO

As análises que aqui são apresentadas correspondem a visão singular de cada um dos seus autores, adaptadas as questões essenciais da avaliação do funcionamento e eficácia de um Sistema Nacional de Integridade (SNI), conforme definido pela organização Transparência Internacional (TI).

Os autores que produziram os textos foram seleccionados tendo em atenção a sua experiência prática e consolidada nas respectivas áreas de trabalho. Com esta medida pretende-se conferir uma visão mais aproximada da realidade no que concerne à abordagem das diversas matérias analisadas.

Contudo, de modo a conferir alguma harmonia nas análises efectuadas, as mesmas cingiram-se nos seguintes aspectos essenciais da avaliação de um SNI:

1. Recursos;
2. Independência;
3. Transparência;
4. Prestação de contas; e
5. Integridade.

Sendo assim, todos os temas abordados tiveram de se adaptar aos pressupostos acima enumerados.

Embora exista o conhecimento de que poderíamos ter expandido as análises para outras áreas, as dificuldades em encontrar especialistas que pudessem apresentar o seu pensamento de forma independente, acabou limitando as nossas pretensões. Sendo assim, esperamos que este seja um importante contributo para o início de uma discussão/debate mais estruturado para todos que se interessam pelos assuntos que são tratados, sobretudo para os decisores públicos, na busca de melhorias para tornar os processos governativos nos diversos sectores mais eficientes.

Por isso, este relatório é o que foi possível elaborar e pensamos que, não sendo acabado (e nem podia ser), os temas que nele são abordados abrem boas perspectivas para que o actual Governo, e outros que virão, possam procurar de alguma forma buscar inspiração para introduzir reformas essenciais na governação. Concretamente, tem como finalidade reduzir paulatinamente os espaços para a ocorrência de casos de falta de transparência e integridade com o objectivo de controlar a corrupção no país, que tem a tendência de agravamento, segundo os vários índices internacionais que se focam no fenómeno.

CAPÍTULO I

1. O SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDADE NO CONTEXTO DA GESTÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS E DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL

Por: Celeste Banze

Tem sido amplamente reconhecido que a corrupção, raramente, é um fenómeno isolado e que se encontra apenas dentro de uma instituição, sector ou grupo de actores específico. Pelo contrário, é, geralmente, de natureza sistémica e, portanto, combatê-la também requer uma estratégia holística e sistémica. Assim, uma estratégia anticorrupção bem-sucedida tem como premissa o envolvimento de vários intervenientes, incluindo governo, sociedade civil e outros actores da governação, uma vez que exige, do lado da oferta, vontade política e pressão cívica e, do lado da procura, maior transparência e prestação de contas (TI, 2011).

Em Moçambique, o nível de transparência das instituições e os processos de gestão de finanças públicas são fracos, dando azo a casos de uso indevido de recursos públicos e corrupção, o que tem lesado de forma significativa o Estado. O caso das dívidas ilegais contraídas à margem de todos os dispositivos legais vigentes trouxe ao de cima a forma de actuação dos gestores públicos no país.

Esta forma de actuação do executivo não deriva do facto de o país ser dotado de uma fraca moldura legal, ao contrário, de acordo com Francisco e Semedo (2018), o contexto legal das finanças públicas em Moçambique é suficientemente claro e estabelecido para o funcionamento adequado do sistema financeiro e fiscal. As disposições que integram a Constituição da República e a Lei do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) têm um vasto conjunto de regulamentações legais e administrativas conexas.

O que acontece na prática é que nem sempre se tomam em consideração os dispositivos legais existentes, o órgão legislativo e a Instituição Suprema de Auditoria (ISA) não são suficientemente fortes para exercer o seu papel de forma eficiente.

Por sua vez, o processo de descentralização financeira, quando inserido num sistema onde actuam vários actores, que por norma não obedecem aos critérios previamente definidos na legislação, acaba gerando mais ineficiências para a sua implementação e impõe desafios maiores às instituições a nível subnacional.

Quanto à metodologia usada nesta análise, a descentralização fiscal será enquadrada numa perspectiva de devolução, que implica a eleição dos presidentes de conselhos autárquicos e não a desconcentração. Para além disso, será feita uma avaliação do Sistema Nacional de Integridade (SNI) no âmbito da gestão de finanças autárquicas. Para efeitos da avaliação do SNI, SNI, no âmbito da gestão das finanças públicas, esta análise irá avaliar os poderes legislativo, executivo e instituição suprema de auditoria.

Na avaliação do legislativo, o foco será em termos de independência, prestação de contas e suas funções. Quanto ao executivo, o foco será em termos de transparência e integridade. Na instituição suprema de auditoria, o foco será nos recursos, independência e transparência e, no que concerne à descentralização fiscal, o foco será no papel do executivo no âmbito da sua actuação para a efectivação deste processo.

Caixa 1: Elementos do SNI no âmbito da GFP e suas funções	
Interveniente	Papel Principal
Parlamento	Parlamento comenta e aprova PQG, PES e OE, além de relatórios sobre implementação de plano e orçamento do Estado. A aprovação dos instrumentos de gestão macroeconómica deve ser feita até o dia 15 de Dezembro.
Tribunal Administrativo	O relatório e o parecer do Tribunal Administrativo (TA) sobre a conta Geral do Estado devem ser enviados à Assembleia da República até ao dia 30 de Novembro do ano seguinte àquele em que a Conta Geral do Estado respeite. O TA actua no processo de gestão de finanças publicas como Órgão de Controlo Externo
Conselho de Ministros	O conselho de ministros aprova todas as políticas e documentos do governo antes de serem submetidos ao parlamento para consideração. O Governo deve apresentar (anualmente) ao Tribunal Administrativo a Conta Geral do Estado (CGE), até ao dia 31 de Maio do ano seguinte àquele a que a referida conta respeite
Governo Central	O MEF é a principal agência encarregada da planificação e orçamento. eles colectam informações e propostas dos sectores, coordenam esforços e compilam os principais documentos (CFMP, PES, OE) e as propostas do PES e OE devem ser submetidas a AR até dia 30 de Setembro. O MEF exerce também o papel de controlo interno através da Inspeção Geral de Finanças que deve Submeter ao Ministro que superintende a área do Plano e Finanças, até 31 de Outubro, a Programação do Controlo Interno para o ano seguinte;
Governo Sectores	Os sectores fornecem todas as informações detalhadas que alimentam os planos e orçamentos centrais, mas, ao mesmo tempo, realizam exercícios específicos de planificação e orçamento do sector
Governo Local	Papel limitado desempenhado pelo governo local, principalmente limitado a insumos nos processos centrais de planificação e orçamento sectorial, os municípios têm autonomia total.
Sociedade Civil	A sociedade civil tem o papel de dar comentários sobre as propostas do plano e orçamento quando o Governo submete a AR, através de plataformas específicas.
Parceiros	Assistência técnica e financeira

Fonte: Adaptado de Renzio (2007) e Lei de SISTAFE

1.1 Legislativo: Independência e Prestação de Contas

A Assembleia da República (AR) é o mais alto órgão legislativo da República de Moçambique. De acordo com o artigo 187 da Constituição da República (CR), a AR pode ser dissolvida caso rejeite, após debate, o programa do Governo, facto que não confere completa independência deste órgão em relação ao Governo.

Contudo, na prática, mesmo que esta cláusula não estivesse patente, o que se verifica é que a AR funciona como se se tratasse de uma extensão do poder executivo, porque, por exemplo, raras vezes contesta as propostas de orçamento/plano económico e social, ou qualquer outro documento submetido pelo Executivo.

O facto de ser maioritariamente composta por deputados da Frelimo e não haver uma clara separação entre o partido político e o Estado acaba-se dissolvendo o papel da AR, pois o debate crítico é apenas conduzido pelos deputados da oposição, mas no final, com o voto da bancada maioritária, a maior parte dos documentos são aprovados.

A legislatura tem um papel chave no escrutínio da execução do orçamento aprovado. Esta fase divide-se em duas partes: Supervisão da execução do orçamento e Análise dos relatórios de auditoria e questionamento às partes responsáveis pelas constatações.

Na prática, de acordo com a Pesquisa sobre o Orçamento Aberto (2019), o poder legislativo oferece uma limitada

fiscalização durante o ciclo orçamental, com uma pontuação, de 58/100. Esta pesquisa aponta como principais barreiras para uma fiscalização eficaz o facto de o poder legislativo não debater a política orçamental antes da proposta ser submetida pelo executivo; pelo facto de nem todas as comissões publicarem os relatórios sobre as respectivas análises da proposta de orçamento do executivo online; e pelo facto de nem todas as comissões publicarem os relatórios de fiscalização da implementação orçamental durante o ano.

1.2 Executivo: Transparência e Integridade

O processo de gestão de finanças públicas em Moçambique está em linha com o ciclo de planificação e orçamentação. É neste processo que diversos actores são chamados a intervir, de modo a melhorar os níveis de abrangência, transparência e credibilidade do orçamento do Estado.

A planificação estratégica global e a orçamentação no Governo de Moçambique (GdM) são coordenadas pelo Ministério da Economia e Finanças (MEF), através da Direcção Nacional da Planificação e Orçamento (DNPO), que tem a responsabilidade de globalizar todos os planos e orçamentos anuais, a todos os níveis, e fazer cumprir todas as etapas de programação, nomeadamente o Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), o Plano Económico e Social (PES), o Orçamento do Estado (OE) ou Planos Económicos e Sociais e Orçamentos Provinciais (PESOPs) e Planos Económicos e Sociais e Orçamentos Distritais (PESODs).

No que diz respeito à publicação de documentos orçamentais, o MEF deve tornar público o CFMP, a proposta do PES-OE, o PES e OE aprovados, o Orçamento Cidadão (OC), os Relatórios de Execução Orçamental (REO), a Revisão Semestral (RS) e a Conta Geral do Estado (CGE) de forma atempada, obedecendo aos prazos estabelecidos por lei¹.

Na prática, a maior parte dos documentos orçamentais são publicados atempadamente com excepção do CFMP, que recorrentemente tem sido publicado tardiamente e, em alguns casos, produzido para uso interno, não havendo clareza sobre os pressupostos usados na elaboração da proposta do PES-OE, uma vez que este último depende das projecções plasmadas no CFMP.

Adicionalmente, no leque de documentos orçamentais requeridos internacionalmente, o país tem estado a falhar na publicação da revisão semestral, que faz uma avaliação do desempenho do orçamento e revisão de indicadores macroeconómicos, passados seis meses da execução do orçamento.

Em termos de conteúdo e alinhamento entre os documentos, a proposta do PES-OE, um documento bastante relevante para o debate público, no geral, apresenta poucos detalhes na sua fundamentação e não é alinhada com a proposta do PES, facto que constitui uma grave lacuna em termos de transparência orçamental. A pontuação do país em termos de transparência orçamental, realizada em 2019, foi de 42/100, portanto, limitada.

A nível da arrecadação de receitas, os documentos analisados apontam para tendências de sobrestimação da receita, dado que as projecções da mesma não são feitas utilizando modelos de projecções robustos e creíveis (OE vs. CGE, 2018-2019). Em 2019, a arrecadação de receitas do Estado teve um nível de execução de 91,4% do planificado, sem considerar o efeito das mais-valias.

Para além disso, o processo de gestão de receitas do Estado ainda continua pouco claro, dado o nível de detalhes dos agregados fiscais que não permitem perceber a contribuição fiscal de cada agente económico. Outrossim, o processo de reembolso de dívidas com atrasados do IVA não é muito transparente, o que tem penalizado muitas pequenas e médias empresas.

Houve um avanço com vista a incrementar a receita do Estado em cumprimento do Plano Estratégico das Finanças Públicas 2016-2019, que previa a priorização de acções que podem incrementar a receita do Estado, com incidência a acções onde o potencial/risco para a arrecadação das receitas seja maior, tal como o sector extractivo. Neste âmbito,

¹ Vide Lei do SISTAFE, Lei n°9/2002 de 12 de Fevereiro

estão em fase de implementação os módulos do e-tributação assegurando o uso do sistema de pagamento de impostos via bancos. Entretanto é importante que este sistema seja aplicável para todos os contribuintes.

No que diz respeito à preparação do orçamento, esta continua a ser da responsabilidade do MEF, em coordenação com os sectores sem, no entanto, existir um momento formalmente definido no ciclo de planificação e orçamentação que considere a discussão dos principais instrumentos de gestão macroeconómica e social com plataformas da sociedade civil. Como resultado, os níveis de alocação orçamental para sectores sociais, em termos reais, vêm reduzindo nos últimos anos, em detrimento de sectores não estratégicos e que não afectam directamente a população (OE vs. CGE)¹.

Uma outra fraqueza identificada no processo orçamental é a não existência de uma carteira de projectos de investimento público que conte, na sua elaboração, com a participação da sociedade civil e da população e que apresente indicadores de sustentabilidade económica e financeira, de acordo com os níveis de endividamento público.

Quanto aos níveis de execução do orçamento, estes estão aquém dos níveis projectados. Os Relatórios de Execução Orçamental (REO) e as Contas Gerais do Estado (CGE) do MEF apresentam, de forma desagregada, os níveis de execução por linha de despesa. Nestes documentos, pode perceber-se de forma clara que, nos últimos anos, o Estado moçambicano tem apresentado um nível de orçamento irrealista, ou seja, um orçamento político, com níveis mais altos de execução para a despesa com pessoal e relativamente mais baixos níveis de execução para a despesa de investimento.

Por exemplo, no período 2015-2019, os níveis de execução da despesa com pessoal foram, em média, 99,7% do planificado e as despesas de investimento, um nível de execução de 76,5%. No mesmo período, as despesas nos sectores prioritários tiveram o seguinte nível de execução: Educação, 94,3%; Saúde, 83,3%; Infra-estruturas, 81,4%; Águas 77,6% e Agricultura e Desenvolvimento Rural, 74,7%.

A fraqueza das projecções da receita e despesa, propiciaram o surgimento de dívidas do Estado com as pequenas e médias empresas fornecedoras de bens e serviços, constituindo um entrave ao desenvolvimento das mesmas. A dívida do Estado com fornecedores de bens e serviços atingiu 19.109,12 milhões de MT, tendo sido validado 13.491,32 milhões de MT (1,42% do PIB), dos quais 11.217,9 milhões de MT de nível central e 2.273,4 milhões MT de nível provincial².

Nota-se a passividade das instituições de controlo interno e externo, que não questionam os desvios na execução do orçamento do Estado. Estes desvios têm, muitas vezes, induzido aumentos nos níveis de dívida interna, dada as restrições de endividamento externo devido ao escândalo das dívidas ocultas, facto que contribuiu para a redução do volume de crédito na economia, que poderia financiar o sector privado. Estes desvios e consequentes incrementos na despesa, geralmente, podem também encontrar espaço nas circulares³ e decretos de delegações de competência, que conferem ao Ministro da Economia e Finanças poder para fazer alterações discricionárias no Orçamento do Estado sem prévia aprovação da Assembleia da República.

No que tange à gestão da tesouraria, têm-se verificado, de forma sistemática, atrasos nos desembolsos de recursos por parte do tesouro público aos sectores, o que tem resultado em variações de saldos e na acumulação de despesas por pagar na CGE. Estes factores têm condicionado muito a qualidade de execução da despesa pública e podem estar por detrás deles a falta de liquidez nos cofres do Estado, cujo modelo de execução se baseia em caixa e não em compromisso.

A gestão e cobertura da tesouraria podem também ser melhoradas se o Estado tiver um mapeamento mais exaustivo do número de contas bancárias do Estado nos bancos comerciais e emitir orientações claras e bem definidas para a sua abertura.

No que diz respeito a aquisições públicas, foi criada a Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA) como órgão com competência de coordenação e supervisão de toda a actividade relacionada com a contratação pública, gestão do sistema nacional centralizado de dados e informação e dos programas de capacitação em matéria de contratação. A

1 Vide: <https://cipmoz.org/2020/01/10/projeccoes-irrealistas-e-fraca-alocacao-e-execucao-orcamental-condicionam-o-cumprimento-do-pgg-2015-2019/> (Acedido em 13 de Janeiro de 2020 as 12:05 minutos)

2 Vide: Relatório da Dívida Pública 2019

3 http://www.ufsa.gov.mz/query/Baixar_documento.php?nome=Circular%20de%20Admin%20Exec%20do%20Orçamento%20para%202019 (Acedido em 13 de Janeiro de 2020 as 13:05 minutos)

UFSA foi criada através do Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, aprovado pelo Decreto nº 5/2016, de 8 de Março.

O âmbito do trabalho da UFSA é definido pelo Decreto 142/2006 e inclui também a cooperação com os órgãos de controlo internos (IGF) e externos (TA), no que se refere ao controlo das despesas públicas através do processo de aquisições e contratações.

Os concursos públicos para aquisição de bens e serviços são lançados e publicitados no *website*¹ da UFSA, bem como em alguns jornais de maior circulação nacional. No entanto, os contratos e os processos de decisão para adjudicação não são transparentes, o que reduz a credibilidade deste processo. Adicionalmente, a burocracia e a falta de um subsistema funcional de aquisições públicas no e-SISTAFE têm atrasado a implementação de vários projectos de investimento público e propiciam a acumulação de dívidas com fornecedores pelo Estado.

No processo de aquisições é importante incluir acções estratégicas para o aumento de transparência, integridade e competitividade nos processos de contratação pública. Os critérios de selecção devem ser também aprimorados, para contrabalançar a tendência de peso dado ao critério de preço mais baixo.

No que tange ao controlo interno, compete ao MEF, através da Inspeção Geral de Finanças, IGF, (através da Lei do SISTAFE, Art. 63.º Subsistema de Controlo Interno), exercer as actividades de verificação da aplicação dos procedimentos, cumprimento da legalidade, regularidade, economicidade, eficiência e eficácia, tendo em vista a boa gestão na utilização dos recursos postos à disposição dos órgãos e instituições do Estado, podendo o Governo submeter à auditoria independente, pontual ou sistemática, os órgãos e instituições do Estado.

É suposto que os relatórios de auditoria produzidos pela IGF tenham autorização para estar no domínio público, mas pouco ou nada é publicado que permita avaliar a sua performance no cumprimento do seu mandato. Para além disso, não foi identificado nenhum relatório pontual realizado por esta instituição sobre um órgão ou instituição do Estado. Foi feita uma busca pela internet,² não tendo sido identificada alguma página *web* do IGF que apresente os resultados dos trabalhos que esta instituição vem realizando e o tratamento dado aos processos auditados pelo IGF, assim como a transparência dos mesmos. Assim, pode-se concluir que, como parte integrante do SNI, o IGF não tem desempenhado o seu papel nem contribuído para uma maior transparência na utilização de recursos públicos e redução da corrupção.

1.3 Instituição Suprema de Auditoria: Recursos, Independência e Transparência

A instituição suprema de auditoria é representada pelo Tribunal Administrativo, 3ª Secção, a secção das contas públicas. De acordo com o Art.º 229 da CR, no âmbito das suas competências, esta instituição deve: Emitir o relatório e o parecer sobre a CGE; Fiscalizar previamente a legalidade e a cobertura orçamental dos actos e contratos sujeitos à jurisdição do TA; Fiscalizar, sucessiva e concomitantemente, os dinheiros públicos e Fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro, através de empréstimos, subsídios, avales e donativos.

Os recursos humanos, financeiros e materiais sempre representaram um constrangimento para o TA, para garantir a realização de auditorias e maior cobertura orçamental. O gráfico 1, abaixo, mostra a evolução do número de auditorias e cobertura orçamental no quinquénio de 2015 a 2019³.

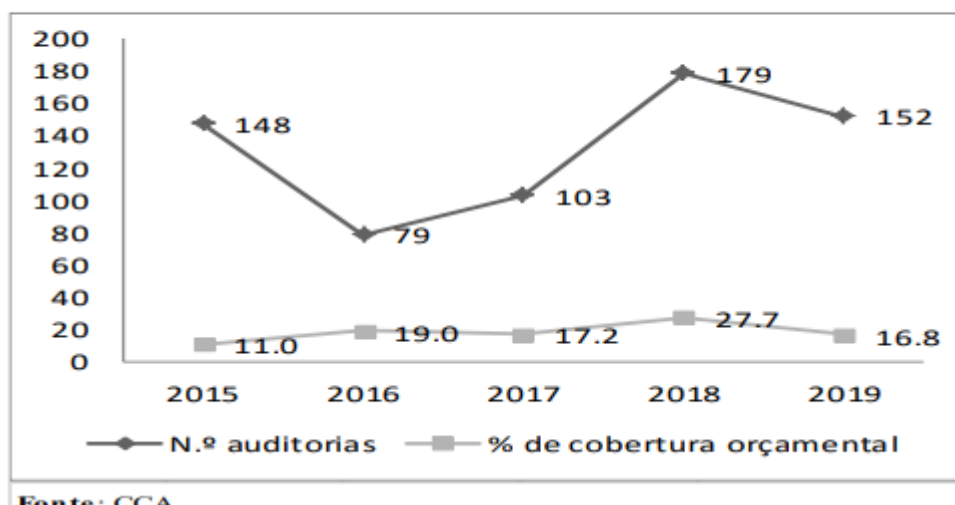
1 www.ufsa.gov.mz

2 <http://www.mef.gov.mz/>; <http://www.mef.gov.mz/index.php/instituicoes-tuteladas/igf>

3 Os dados de 2019 vão até ao 1º semestre. Fonte: Relatório de Progresso e Financeiro do 1º Semestre de 2019 disponível em: <https://www.ta.gov.mz/Publicacoes/Relat%C3%B3rio%20de%20Progresso%20e%20Financeiro%20do%201.%C2%BA%20Semestre%20de%202019.pdf> (acedido a 19 de Janeiro as 15:19 minutos)

Gráfico 1:

Evolução do número de auditorias realizadas e cobertura orçamental das mesmas, no quinquénio (2015 a 2019)



Fonte: CCA

O gráfico mostra que a percentagem de cobertura orçamental foi muito baixa, nos últimos cinco anos, tendo a maior cobertura se registado em 2018, apenas 27,7%, num total de 179 auditorias.

O Relatório de Progresso e Financeiro do Primeiro Semestre de 2019 enumera uma série de constrangimentos decorrentes da falta de recursos humanos, financeiros e materiais que têm influenciado negativamente o exercício das competências do TA.

No que respeita aos recursos humanos, o reduzido número de técnicos nos sectores de apoio (Contadoria de Contas e Auditorias (CCA), UGEA e CGE) devido ao congelamento das admissões de funcionários na administração pública, em particular nos sectores acima mencionados, influencia na demora da tramitação dos processos e culmina com o aumento dos mesmos.

Quanto aos recursos financeiros, o mesmo documento explica que o atraso no início das auditorias do programa de finanças públicas, orientado para resultados, deveu-se à demora na disponibilização dos fundos pelo financiador - Banco Mundial.

No domínio dos recursos materiais, a insuficiência de material informático, nomeadamente computadores (*desktop*, *laptop*), retroprojector, *scanners*, máquinas fotográficas e impressora, dificulta a operacionalização e fluidez de certas actividades, dado que os equipamentos adstritos a uma pessoa têm de ser partilhados por vários funcionários, simultaneamente, dificultando a extração de evidências no decurso das auditorias da CGE.

A lei pressupõe que o TA é um órgão independente, que o seu presidente só pode ser demitido ou suspenso do exercício das suas funções por incapacidade física ou psíquica comprovada ou por grave motivo de ordem moral, disciplinar e criminal, mas o facto do presidente do TA ser nomeado pelo Chefe de Estado põe em causa a independência deste órgão.

O TA deve também aumentar o nível de transparência e divulgar os actos ilícitos dos gestores públicos para desencorajá-los. Adicionalmente, a PGR deve acompanhar as constatações do TA e acionar os mecanismos legais para a responsabilização criminal dos infractores, bem como torná-los públicos. A AR deve acompanhar as recomendações do TA e exigir o seu cumprimento rigoroso. A AR deve exercer o seu poder de instar a Procuradoria-Geral da República (PGR) a responsabilizar os gestores públicos prevaricadores.

Muito embora os resultados do TA sejam divulgados em relatórios publicados pela imprensa nacional e pela sua

página *web*, Francisco & Semedo (2018) têm alertado para diversas irregularidades que podem ser identificadas nas contas públicas (CGE), às quais não tem sido dado o devido tratamento pelas instituições de controlo externo, especificamente a questão dos “saldo de caixa”. Os saldos de caixa são um tipo de prática orçamental, que na terminologia das finanças públicas, tem sido designada por “desorçamentação”, um neologismo que não tem tradução clara para outras línguas (em inglês, a melhor aproximação será *budgeting*), mas que corresponde ao que é conhecido como “recursos extra-orçamentais” ou *off-budget* (Francisco & Semedo, 2018). Os autores atacam esta problemática como forma de chamar à atenção, também, para o risco do uso ineficiente de recursos que alimentam instituições do Estado que não são cobertas pelo OE¹.

O princípio de “Orçamento do Estado e Conta Geral do Estado” implica que todos os recursos e despesas devem ser administrados por um único sistema, tendo em conta os princípios e regras de elaboração e gestão orçamental definidos pelo SISTAFE (Art.º 54). A não inclusão de algumas contas das instituições do Estado (incluindo as tuteladas), com destaque para empresas públicas e participadas, indica uma clara violação de procedimentos estabelecidos pela Lei do SISTAFE e dificulta o processo de fiscalização e controlo dos processos.

1.4 Descentralização fiscal

Cabe ao Ministério de Administração Estatal e Função Pública, a função de coordenar o processo de descentralização. Este órgão deve aumentar a capacidade na gestão de finanças públicas municipais e melhorar o processo de cobrança de impostos, através do Sistema de Gestão Autárquica (SGA) compatível com o SISTAFE, uma acção esta a ser desenvolvida com o CEDSIF.

No entanto, até ao momento, passados mais de 20 anos depois das primeiras eleições autárquicas, o SGA² ainda não está operacionalizado em todos os municípios, continuando a abrir espaço para a difícil rastreabilidade dos fundos e falta de transparência na gestão das finanças autárquicas.

Neste contexto, alternativamente, alguns municípios investiram e instalaram os seus próprios modelos de GFP com apoio de doadores (por exemplo, Beira, Nacala, Mocuba), ou entraram em Parcerias Público-Privadas com uma empresa estrangeira encarregada do registo de contribuintes e cobrança/administração de impostos (por exemplo, em Pemba)³. A diferença de sistemas para a GFP é uma das fragilidades da actuação interinstitucional, porque dificulta a incorporação dos resultados financeiros no e-Sistafe, assim como a monitoria e controlo por parte das instituições de controlo externo (TA e AR).

No que diz respeito as transferências intergovernamentais, este processo ocorre inicialmente entre o MEF, em colaboração com o Ministério da Administração Estatal e Função Pública e o Instituto Nacional de Estatística. Estes calculam, atribuem e distribuem as transferências fiscais no sistema intergovernamental de transferências fiscais assente em fórmulas via e-SISTAFE⁴.

O que acontece na prática, de acordo com Banze (2019)⁵, é que o sistema de transferências para os municípios, que ocorre por via do Fundo de Compensação Autárquico (FCA), do Fundo de Investimento e Iniciativa Autárquica (FIIA) é pouco transparente, pouco previsível e estimula ainda mais as desigualdades sociais entre os diferentes municípios. Isto acontece porque o FCA e FIIA, em vez de seguirem a fórmula previamente definida, baseada no tamanho da população e na área territorial, fazem as transferências com base em outros indicadores não divulgados, ou seja, há municípios que recebem mais do que deviam receber e outros, menos do que deviam receber. Importa realçar que para o caso do recente modelo de descentralização provincial, até então não foi definida nenhuma fórmula de transferência de recursos do Governo central para os Governos provinciais descentralizados⁶.

Mesmo com insuficiente informação, no domínio público, sobre a gestão das finanças descentralizadas, o MEF no

¹ institutos, fundos, autarquias, empresas públicas, parcerias público-privadas e similares

² Em Março de 2019 o CEDSIF anunciou que o SGA estava ainda em fase em três municípios da piloto em Maputo- cidade e na Matola

³ <http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/02/IESE-Econ-polit-descen-Moc.pdf> (Acedido em 18/01/2020 às 15h e 40 minutos)

⁴ <http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/01/prel%C3%A1cio.pdf> (Acedido em 18/01/2020 as 15h e 40 minutos)

⁵ http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/12/art_cbanze.pdf

⁶ Vide: <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/02/Executivo-deve-apresentar-fo%CC%81rmula.pdf>

âmbito das suas atribuições, deve estar a par de todo o processo de prestação de contas dos municípios, pelo que, tem toda a informação sobre a gestão financeira das autarquias, mas ainda assim, pouca informação é publicada nos documentos orçamentais. Esta lacuna está associada ao facto de não haver um módulo de gestão de finanças autárquicas compatível com o SISTAFE, o que, igualmente, constitui uma falha e não cumprimento das atribuições do MEF.

Em relação à auditoria interna que deve ser implementada pelo IGF a nível das autarquias, nenhuma informação é tornada pública.

Para finalizar, apresentadas todas as lacunas patentes na interação inter e intrainstitucional, pode concluir-se que o SNI, em Moçambique, não é eficaz, porque as suas instituições funcionam de forma não coordenada e pouco comprometidas com o combate à corrupção. O quadro legal é bastante robusto, mas este aspecto não é acompanhado por acções práticas que demonstrem comprometimento e responsabilidade para o cumprimento integral das competências das diferentes instituições envolvidas no SNI.

1.5 Conclusões

A nível da GFP, o caso das dívidas ilegais contraídas à margem de todos os dispositivos legais vigentes trouxe ao de cima a forma de actuação do executivo em Moçambique, bem como o fraco poder (na prática) das instituições legislativas e instituições supremas de auditoria.

Isto é reforçado pelo facto da independência da AR em relação ao executivo ser somente em termos teóricos, porque a prática mostra que este órgão, em todas as legislaturas, esteve representado por uma maioria absoluta do partido Frelimo. Facto que contribui para que a actuação da AR seja semelhante a de um órgão que funciona como uma extensão do executivo, devido a falta de debate crítico por parte da bancada maioritária, limitando-se apenas a aprovar a maior parte dos documentos remetidos a este órgão.

No TA, por sua vez, a falta de recursos tem limitado sobremaneira o número de auditorias e a cobertura orçamental das mesmas. Em 2018, a percentagem de cobertura foi de apenas 27,7%, contudo foi a maior registada no quinquénio 2015 a 2019.

Quanto à descentralização fiscal, o facto de o SGA estar ainda em fase piloto em apenas três municípios, depois de longos anos de espera, continua a favorecer a difícil rastreabilidade dos fundos dos municípios. Este aspecto, associado a falta de cumprimento da fórmula definida para as transferências do Governo central para os municípios, para além de exacerbar as desigualdades sociais, contribui para a falta de transparência e consequentemente, para a fraca fiscalização.

Portanto, no cômputo geral, o SNI, em Moçambique, não é eficaz, porque as suas instituições funcionam de forma não coordenada e pouco comprometida com o combate à corrupção. Embora o quadro legal seja robusto, não é condição *sine qua non* para o cumprimento integral das competências institucionais.

CAPÍTULO II

2. A GESTÃO DAS ELEIÇÕES EM MOÇAMBIQUE PODE SER INDEPENDENTE E EFICAZ?

Por: Joseph Hanlon

As eleições municipais de 2018 e as eleições gerais de 2019 mostraram que a Comissão Nacional de Eleições (CNE) não foi capaz de evitar o abuso de poder e a má conduta. As Organizações da Sociedade Civil, num comunicado a 28 de Outubro de 2019, disseram que “o partido no poder capturou e assaltou a máquina eleitoral”. Em parte, esta atitude é o resultado de duas guerras e de uma série de disputas de elite que deixaram a CNE aberta à captura.

A Frelimo ganhou a guerra pela independência que durou 10 anos, de 1964-1974 e estabeleceu um estado de partido único baseado na administração pública colonial e fascista. As políticas socialistas da Frelimo tiveram apoio do então bloco Soviético e hostilidade do Ocidente capitalista.

A Guerra Fria levou a uma guerra por “procuração” levada a cabo pela Renamo, de 1981 a 1992. A Renamo foi criada pela Rodésia em 1976. Durante a transição (administrada pela Grã-Bretanha) para a independência do Zimbabwe, as forças da Renamo foram entregues à África do Sul do apartheid. Em 1981, o novo governo de Ronald Reagan nos Estados Unidos apoiou o regime do apartheid como um bastião contra o comunismo, dando-lhe permissão para usar a Renamo para atacar Moçambique. Durante cerca de uma década, até ao fim da Guerra Fria, a Renamo foi secretamente apoiada pelo Ocidente. Mais de um milhão de pessoas morreram nessa guerra e houve danos massivos. Com o fim da Guerra Fria, parou o apoio externo a ambas as partes e registou-se uma negociação entre as elites da Frelimo e da Renamo. Os dois tornaram-se nos principais partidos políticos no novo sistema multipartidário. Involuntariamente, a Renamo foi autorizada a manter a sua própria força militar.

Qualquer ideia sobre partilha do poder foi rejeitada por ambas as partes. Foi adoptado um sistema do tipo “o-vencedor-eleito-leva-tudo” porque ambas as partes esperavam vencer. O acordo envolvia um forte presidente eleito e um parlamento eleito num sistema de lista partidária. A estrutura centralizada da administração pública colonial foi mantida com o Presidente a nomear ministros, governadores e administradores distritais.

A única descentralização foi a eleição de alguns governos municipais que começou em 1998. A Frelimo tem ganhado por uma larga maioria todas as eleições multipartidárias facto que tem facilitado a manutenção do controle da Frelimo sobre a administração pública. Isto tem sido reforçado nos últimos anos.

Desde as primeiras eleições têm-se registado contínuas negociações entre as elites da Frelimo e da Renamo, muitas das vezes sobre a lei eleitoral e a composição da CNE. Até 2018, o líder da Renamo foi Afonso Dlakhama, antigo comandante militar e cujas táticas foram o boicote e o regresso a uma guerra de pequena escala. Dlakhama (que morreu em 2018) boicotou o primeiro dia das primeiras eleições multipartidárias em 1994, assim como as primeiras eleições municipais. Os guerrilheiros da Renamo retomaram ataques de pequena proporção em 2013-14, ao que se seguiu um acordo em 2014 para alterar a lei eleitoral.

Os ataques voltaram a ser retomados em 2016-17, levando a mais alterações à lei eleitoral e ao acordo que permite a eleição de governadores provinciais (com poderes muito limitados, ficando a maior parte do poder em cada província nas mãos de um Secretário de Estado nomeado centralmente). Durante este período, esquadrões da morte governamentais mataram e feriram vários líderes da Renamo e por duas vezes estiveram prestes a matar Dlakhama. No entanto, durante todo este período, os deputados da Renamo no parlamento continuaram a participar nas sessões.

As negociações sobre a CNE foram moldadas pela forte falta de confiança entre as duas partes, por a Renamo acreditar que se tivesse mais pessoas dentro da máquina eleitoral isso impediria a má conduta da Frelimo e, segundo Dlakhama,

ele assim tornar-se-ia presidente. Por isso, ele não queria enfraquecer um sistema altamente centralizado que esperava um dia vir a controlar.

O formato da CNE foi sempre a grande causa dos boicotes, ataques nas estradas e negociações. Dlakhama exigiu sempre metade de uma grande CNE de forma a que a Renamo tivesse direito a veto, mas nunca o conseguiu.

Cada eleição teve uma cada vez mais politizada administração eleitoral. Para as eleições de 2014, 2018 e 2019, a CNE foi composta por 17 membros: 10 nomeados pelos partidos no parlamento (5 da Frelimo, 4 da Renamo e 1 do MDM) e 7 escolhidos por pessoas nomeadas pela sociedade civil. Mas, a sociedade civil está também muito polarizada. Assim, 4 membros vieram de organizações da sociedade civil ligadas à Frelimo e 3 ligadas à Renamo, o que deu 9 membros à Frelimo e por isso uma maioria. Este sistema e a maioria da Frelimo é replicada aos níveis provincial e distrital. A administração técnica do registo eleitoral é gerida pelo Secretariado Técnico da Administração Eleitoral (STAE), que faz parte da administração pública (e, portanto, politizada). Como resposta, a Renamo conseguiu que o STAE tivesse na sua composição 26 pessoas nomeadas pelos partidos: 2 vice-diretores (1 da Frelimo e 1 da Renamo), 6 diretores-adjuntos de departamentos (3 da Frelimo, 2 da Renamo e 1 do MDM) e 18 outras pessoas que integraram o pessoal (9 da Frelimo, 8 da Renamo e 1 do MDM). Isto também foi replicado aos níveis provincial e distrital.

A assembleia de voto é o centro das eleições no dia de votação. Cada assembleia de voto tem um registo de até 800 votantes e uma mesa composta por 7 pessoas, também politizadas. Quatro são escolhidas pelo processo de recrutamento da administração pública e 3 pelos partidos (1 por cada partido: Frelimo, Renamo e MDM). Os votos são contados dentro da assembleia de voto imediatamente depois da votação terminar. Para além disso, cada partido tem o direito a dois delegados (observadores eleitorais) em cada assembleia de voto. Às vezes, há jornalistas, observadores estrangeiros e observadores da sociedade civil na contagem dos votos. Tal como a sociedade civil está polarizada, alguns observadores são abertamente funcionários locais da Frelimo enquanto outros são nomeados por grupos claramente opostos ao partido no poder.

A Renamo não conseguiu usar a larga politização que exigiu. Por várias vezes as pessoas que nomeou viram esta oportunidade simplesmente como uma forma de ganhar dinheiro por trabalhar para a RENAMO. Igualmente, o partido foi incapaz de formar o seu pessoal dentro do STAE ou nas assembleias de voto para que soubessem o que deveriam observar.

Negociar as leis eleitorais desta forma foi muitas vezes confuso – e posteriormente complicado- porque as eleições são reguladas por um conjunto de pelo menos oito leis diferentes, que se sobrepõem e são muitas vezes contraditórias. Depois das eleições de 2009, o Conselho Constitucional apelou ao governo e aos partidos para acordarem um código eleitoral unificado – uma proposta que foi largamente aceite. Mas, repentinamente, a comunidade doadora, numa bizarra intervenção no início de 2010, reteve com sucesso a sua ajuda durante três meses para forçar o governo a rejeitar a proposta do Conselho Constitucional e manter um conjunto de leis separadas.

Parece difícil de imaginar como um sistema tão pesado e politizado possa vir a funcionar mesmo com boa vontade. Com hostilidade e antagonismo, claramente que não pode.

2.1 Recursos

O organismo de gestão eleitoral é a CNE e o STAE (Secretariado Técnico de Administração Eleitoral) organismo administrativo sob tutela da CNE. Ao nível nacional estes corpos são permanentes e o STAE subordina-se à CNE. Esta estrutura de dois organismos de gestão administrativa existe aos níveis provincial e distrital, trabalhando apenas durante os períodos eleitorais. A estrutura pouco comum destes organismos é explicada acima.

Em termos gerais, o sistema eleitoral é adequadamente financiado com dinheiro suficiente, instalações, e pessoal treinado. A contínua crise económica de Moçambique significou que o financiamento chave foi muitas vezes atrasado, o que por sua vez atrasou a formação e os contratos.

A gestão de propostas de contratos continua a ser uma questão problemática. Por exemplo, o processo de registo

em muitas zonas rurais foi atrasado porque os painéis solares e os kits de registo de computador laptop não foram adquiridos a tempo, mas em muitos casos os transformadores entregues não ligavam correctamente os computadores aos painéis solares.

Provavelmente existe pessoal técnico suficiente, mas a natureza politizada dos corpos eleitorais tem impacto na sua actuação. Muitas vezes os nomeados do partido da oposição não funcionam; ou porque olham para os seus postos como uma questão de estatuto e recompensa de trabalho partidário anterior, ou porque são marginalizados por membros nomeados pela Frelimo, o partido no poder.

2.2 Independência

Por lei, a CNE é um organismo independente sujeito apenas ao Conselho Constitucional. O STAE, embora faça parte da administração pública é subordinado à CNE.

A prática é muito diferente devido à natureza altamente politizada de ambos os organismos. Os membros da CNE recebem instruções dos partidos, em alguns casos através de chamadas de telemóvel, durante encontros da CNE. Em eleições anteriores houve algumas tentativas do Presidente da CNE de alcançar consensos e ser visto como imparcial. O partido Frelimo no poder, tem a maioria na CNE e para as eleições de 2018 e 2019 não houve sequer a pretensão de imparcialidade e muito mais coisas foram decididas por voto maioritário.

Ao nível local isto tornou-se ainda mais extremo. Durante as eleições municipais de 2018, em diversas municipalidades a tabulação de votos da cidade foi produzida num encontro secreto onde esteve presente apenas a maioria da Frelimo e onde foi decidido que a Frelimo tinha ganhado, mesmo que as contagens paralelas mostrassem uma vitória da oposição. Isto foi ilegal, mas os tribunais locais e o CC rejeitaram as reclamações com base em argumentos técnicos.

O recrutamento do pessoal da assembleia de voto foi particularmente contencioso em 2019. O recrutamento foi feito por comissões eleitorais distritais e pelo STAE dominados pelo partido e, em muitos casos o presidente da assembleia de voto é um membro sénior da Frelimo local. Os partidos da oposição reclamaram que as pessoas que tinham sido por si nomeadas, que pela lei deveriam estar representadas na assembleia de voto, não tinham sido incluídas.

O controlo do partido significou também que a CNE foi incapaz de impor a sua vontade sobre organismos de nível inferior. Assim, as comissões eleitorais provinciais deram milhares de credenciais de observador a observadores da sociedade civil alinhada com a Frelimo, mas recusaram-se a entregar credenciais a 3000 observadores independentes da sociedade civil que deveriam levar a cabo a tabulação da contagem paralela. A CNE não pôde forçar as comissões eleitorais provinciais a obedecer à lei, porque ao nível distrital as comissões eleitorais ignoraram as instruções porque sabiam que a maioria da Frelimo na CNE não as iria penalizar. Foi também notado que a CNE devolveu muitas coisas ao STAE, como a tabulação de votos, que por lei deveriam ser por si feitas (pela CNE).

O manual do Sistema Nacional de Integridade da Transparência Internacional - SNI refere que numerosas questões devem ser levantadas, de entre elas: ‘O organismo de gestão eleitoral tem a confiança dos ... cidadãos?’ ‘Este organismo é visto como sendo independente, imparcial, responsável e eficiente?’ e ‘Pode este organismo operar de uma maneira profissional e não partidária?’ A resposta a estas três questões deve ser não.

2.3 Transparência

Por lei, as eleições em Moçambique são extremamente transparentes. ‘A observação eleitoral cobre todas as fases do processo eleitoral, desde o seu início à validação e proclamação dos resultados pelo Conselho Constitucional’ (Art. 245, lei 2/19).

Os eleitores são registados em livros com até 800 pessoas e cada livro pertence a uma assembleia de voto (na maioria das vezes uma sala de aula de uma escola). Quando a votação termina a contagem começa imediatamente na assembleia de voto e uma folha com os resultados, um edital, é afixada na porta da sala de aula. Todo o processo na assembleia de voto é aberto a jornalistas e observadores. Os editais são depois enviados ao nível distrital onde são tabulados e, segundo a lei, tanto a contagem distrital como as tabulações provinciais são também abertas a observadores e agentes dos partidos.

A CNE tem um *website*. É largamente usado para colocar fotografias. Foi publicada uma versão do registo eleitoral de forma a que as pessoas pudessem verificar se estavam no registo e obterem o número da sua assembleia de voto se tivessem perdido o seu cartão de eleitor. Os resultados foram publicados.

Ao nível de base, o sistema funciona bem. As datas principais são publicitadas e campanhas de informação e educação cívica largamente difundidas dizem às pessoas onde e quando se devem registar e votar. A votação e a contagem na assembleia de voto são geralmente abertas à imprensa e a observadores, e as folhas de resultados são geralmente afixadas. Contudo, não existe transparência.

Apesar da lei referir que ‘a observação cobre todas as fases’, todas as atividades do STAE são tratadas como administrativas e não são abertas. Os encontros da CNE não são abertos e as actas e mesmo as decisões muitas vezes não são públicas (a não ser que elas envolvam algo de relevância pública directa, como a mudança de uma data). Em 2019 a CNE aprovou um conjunto de deliberações (que foram relutantemente tornadas públicas) que transferiam muito do processo de tabulação aos níveis distrital, provincial e nacional para o STAE e tratou disso à porta fechada. Com efeito, a única coisa realizada pela comissão de eleições a cada nível foi ler os resultados fornecidos pelo STAE, e isto foi muitas vezes realizado num encontro aberto a observadores e a agentes dos partidos. Uma decisão do Conselho Constitucional a 11 de Novembro de 2019 confirmou que a tabulação nacional não era aberta a agentes dos partidos.

Em violação à lei, a CNE nem sequer publicou todos os detalhes das eleições de 2019. Resultados detalhados por província foram publicados para os resultados presidencial e parlamentar, mas nenhuns resultados detalhados foram publicados para a terceira eleição, para o parlamento provincial. A CNE apenas mostrou como os lugares tinham sido distribuídos, mas não os votos por distrito.

A lei eleitoral contém apenas uma referência à publicação de decisões e requer que devem ser publicadas as listas dos candidatos aceites e rejeitados. (art. 183 lei 2/19) A CNE aprovou instruções para os distritos sobre como realizar a tabulação distrital. Isto inclui instruções sobre como algumas assembleias de voto deviam ser excluídas – diziam para excluir assembleias de voto com mais de 100% de adesão e aquelas com erros aritméticos que não podiam ser corrigidos. O presidente da CNE disse a observadores que as instruções seriam tornadas públicas, mas nunca foram. As comissões eleitorais consideram que têm o direito de mudar os resultados em segredo e as listas dessas mudanças e as suas razões nunca foram tornadas públicas para qualquer eleição.

O secretismo atingiu o nível de farsa quando a 27 de Outubro, a Comissão Nacional de Eleições publicou os resultados finais das eleições de 15 de Outubro com erros maiores do que os que tinham sido imediatamente apontados pela imprensa. O registo e os votos na diáspora não foram incluídos (embora membros do parlamento tenham sido anunciados como eleitos). Isto foi agravado quando o Conselho Constitucional, a 22 de Dezembro, aprovou os resultados incorrectos. Para corrigir os erros da CNE, o CC alterou então a sua decisão, por duas vezes nas duas semanas seguintes em segredo, e publicou-a no seu *website* no lugar da versão anterior, sem fazer quaisquer comentários. Todas as três versões são chamadas “Acórdão no. 25/CC/2019, de 22 de Dezembro” sem indicação de qualquer mudança, não sendo óbvio qual é a decisão final.

No passado, o STAE conduziu contagens paralelas dos resultados das assembleias de voto e isto foi parcialmente tornado público, mas não aconteceu em 2019.

Para as eleições até e incluindo 2009, os resultados foram registados na base das assembleias de voto e distribuídos a um grupo restrito só na altura da eleição seguinte. Os resultados de 2009, distribuídos em 2014 foi a última vez que isto se realizou. Os resultados de 2014 foram compilados num CD rom e a sua circulação é informal, pois nunca foi formalmente divulgado (o CD rom).

Nas eleições de 2019 houve ainda maior redução na transparência. Mais 3000 observadores da sociedade civil viram as suas credenciais recusadas por isso não puderam observar. Em muitas assembleias de voto, os observadores, incluindo observadores internacionais, não foram autorizados a observar a contagem e mesmo delegados de partidos foram expulsos das assembleias de voto. Os observadores reportaram uma confusão durante o processo de contagem e durante o registo distrital. Eles reportaram igualmente que o pessoal das assembleias de voto preenchia as listas dos resultados da contagem fora da assembleia de voto e até mesmo na carroçaria de camiões a caminho do distrito.

A lei sempre exigiu que a documentação relacionada com os candidatos fosse depositada no Arquivo Histórico de Moçambique, mas isso nunca foi feito. A mesma secção da lei (art. 273 lei 2/19) requer que o STAE mantenha em arquivo ‘toda’ a documentação do processo eleitoral. Tanto quanto sabemos, nunca houve um pedido formal de liberdade de informação dirigido à CNE ou ao STAE.

Em conclusão, houve uma quase total falta de transparência nestas eleições. O público, a media e os observadores não puderam obter parte da informação mais básica e as comissões de eleições mudaram os resultados em segredo.

2.4 Prestação de contas

Moçambique não tem, em geral, lidado seriamente com a prestação de contas. Existe a ideia, por exemplo, no judiciário, de que a independência é a mesma coisa que ser responsável – que é impossível ser independente e ao mesmo tempo prestar contas a certas regras ou grupos.

A lei exige que a CNE preste contas apenas ao Conselho Constitucional (CC) e requer somente que os resultados finais sejam submetidos ao CC. As decisões da CNE podem ser contestadas perante o CC se violarem a lei, mas nenhuma contestação foi apresentada.

Sob pressão dos partidos da oposição, na última década as leis eleitorais foram modificadas duas vezes para criar um sistema de tribunais eleitorais. Os tribunais distritais são os tribunais de primeira instância. Eles operam 24 horas por dia durante os períodos eleitorais e quaisquer queixas sobre gestão eleitoral devem ser feitas dentro de 48 horas. Isto aplica-se aos organismos de gestão eleitoral desde as assembleias de voto até ao STAE e às comissões eleitorais distritais e provinciais.

A lei diz não haver um formato específico para a submissão de uma queixa, mas que a mesma deve conter todas as evidências necessárias. O tribunal distrital deve tomar uma decisão no prazo de 48 horas. A decisão poder ser contestada directamente ao CC dentro de 3 dias. Como parte da visão de Moçambique sobre independência, sustenta-se que nenhuma lei pode impor um calendário ao CC por isso não existe qualquer prazo para o CC agir. Em 2019, as regras do CC impuseram três restrições a este sistema a saber:

- **Primeiro**, qualquer alegada acção criminal (que inclui muitas formas de má conduta, particularmente nas assembleias de voto) deve ser tratada com o Ministério Público e não através do sistema do tribunal eleitoral. Isto tem sido interpretado como significando que a má conduta eleitoral que envolve acções criminais não pode ser tratada pelos tribunais eleitorais e por isso não pode ser corrigida. Bizarramente, se o enchimento de urnas ou o falso registo forem provados, não podem ser corrigidos e os resultados falsos são mantidos nos resultados oficiais porque a falsificação é um crime.

- **Segundo**, o CC não aceitará qualquer evidência adicional e só olhará para as que forem submetidas ao tribunal distrital.

- **Terceiro**, o CC pode simplesmente deixar cair a consideração de um caso se for atrasada a tal ponto que já não será útil (por exemplo uma reclamação submetida à comissão eleitoral distrital de tabulação depois da data na qual os totais tinham sido incorporados no resultado provincial pela comissão provincial de eleições).

O sistema do tribunal eleitoral não funcionou bem. Os partidos da oposição tiveram dificuldade em compilar casos de forma adequada e apresentá-los dentro de 48 horas. Muitos casos foram rejeitados com base em tecnicidades questionáveis. Por exemplo, um tribunal distrital recusou considerar um caso contra a contagem distrital tendo como base o argumento de que não tinha sido submetida ao tribunal no período de 48 horas. No recurso, o CC decidiu que o tribunal distrital tinha contado o tempo incorretamente e deveria ter considerado o caso mas recusou-se a olhar para os detalhes do caso e remeteu-o ao tribunal distrital porque a comissão eleitoral provincial já tinha usado a disputada contagem distrital na sua tabulação. Os partidos da oposição acusam o sistema do tribunal eleitoral de ser fraudulento contra eles e os tribunais de serem politizados.

A Transparência Internacional (TI) levantou uma série de questões sobre prestação de contas: ‘Até que ponto existem condições para garantir que os organismos de gestão eleitoral prestem contas e sejam responsabilizados pelas suas acções? O enquadramento jurídico define adequadamente o relacionamento dos organismos de gestão eleitoral com os agentes externos?... São exigidos relatórios aos organismos de gestão eleitoral? Quão precisos e detalhados estes devem ser? Estes relatórios devem estar por lei publicamente disponíveis?... Estes organismos realizam reuniões periódicas com os partidos, media e observadores para responder a questões sobre atrasos/decisões/disputas?’

A resposta a todas estas questões é **amplamente não**. A lei especifica muito poucos mecanismos de prestação de contas em parte porque a CNE é tida como sendo independente. A prestação de contas é uma questão pouco abordada em Moçambique.

Em 2019, realizou-se um grande debate sobre responsabilização que sublinhou que a prestação de contas era para o Presidente e o partido. A Comissão Nacional de Eleições (CNE) reportou ter registado 1,166,011 eleitores em Gaza. O Instituto Nacional de Estatística (INE) publicou os dados fornecidos à CNE antes do registo eleitoral, especificando que existiam apenas 836,581 pessoas com idade de voto em Gaza. Esta província votou esmagadoramente na Frelimo e os extras 300,00 eleitores ‘fantasmas’ deram a Gaza 5 lugares adicionais no parlamento. A 17 de Julho, Arão Balate, o Director Nacional de Recenseamento e Estatística do INE, publicou o documento que tinha sido enviado à CNE com o número das pessoas em idade eleitoral das populações, por província. Ele disse numa conferência de imprensa que mesmo o censo de 2007 tinha mostrado que a população de Gaza não atingiria os níveis previstos pela CNE até 2040.

A 16 de Agosto, o Presidente (e candidato presidencial da Frelimo) Filipe Nyusi forçou a demissão de Rosário Fernandes, o Director do Instituto Nacional de Estatística (INE). Num discurso proferido na sede do Ministério da Economia e Finanças a 16 de Agosto, Nyusi lançou um violento ataque contra Fernandes. ‘Não podemos ter pessoas que dizem o que querem, o que pensam e que sabem mais que os outros’. E continuou: ‘O meu pai disse que numa machamba é fácil usar as mãos para tirar o capim que cresce muito alto sozinho. Mas nós não podemos tirar o capim que cresceu todo junto (...) devemos tirar o capim alto que cresceu sozinho.’ E criticou o ministro de Economia, que estava ao seu lado, por ter permitido ao INE publicar estatísticas sem aprovação. Em Outubro, Arão Balate foi também demitido. Tanto Balate como Fernandes eram altamente respeitados e o censo visto largamente como tendo sido bem feito. Ambos defenderam a integridade do sistema estatístico. ‘Eu estou a deixar este posto para alguém que possa ceder melhor às pressões’, disse Fernandes ao jornal independente *Savana* (23 de Agosto), acrescentando que ‘estou comprometido com a ética profissional e padrões internacionais. As suas demissões foram uma severa advertência a qualquer funcionário que falasse sobre integridade. E Nyusi tornou claro que a única prestação de contas nesta matéria seria em relação a ele e ao seu partido.

2.5 Integridade

A lei (art. 9 lei 9/14) especifica que a CNE garante que os processos de registo e eleitoral são conduzidos com ‘ética e em condições de plena liberdade total, justiça e transparência’. Diz também que ‘a CNE garante tratamento igual dos cidadãos’ e ‘assegura igualdade de oportunidades e tratamento de todos os partidos políticos’.

Portanto, a lei estabelece altos objetivos de liberdade, justiça e transparência. A Transparência Internacional (TI) pergunta: ‘O pessoal assinou algum contrato, declaração, ou fez um juramento de seguir os princípios orientadores de independência, imparcialidade, integridade, transparência, eficiência, profissionalismo e atenção ao trabalho na realização das suas obrigações?’

Mas estes não são valores altamente apreciados no sistema eleitoral de Moçambique. Em vez disso, os valores aplaudidos são o apoio aos partidos e instituições. A politização do sistema eleitoral significa que a neutralidade e a imparcialidade já não são os objetivos de muitos que trabalham no sistema eleitoral.

2.6 Candidatos e partidos

Os candidatos presidenciais são aprovados pelo Conselho Constitucional (CC). Todos os candidatos a Presidente (sejam independentes ou membros de um partido político) devem apresentar um conjunto de documentos e 10,000 assinaturas de eleitores registados. O sistema funciona bem e o CC apresentou um relatório detalhado sobre a rejeição de candidatos (normalmente devido a assinaturas falsas).

Todas as Assembleias são eleitas na base do sistema de lista de partido. Apenas os partidos políticos registados propõem listas para o parlamento nacional (Assembleia da República- AR). Grupos de partidos políticos assim como de cidadãos registados podem propor listas para as assembleias provinciais e municipais. Os cidadãos que encabeçam as listas que recebem mais votos são automaticamente Presidentes do município e Governadores provinciais. Cada candidato deve apresentar fotocópia autenticadas do seu bilhete de identidade e cartão de eleitor, um certificado com nenhum registo criminal, uma declaração de que aceita candidatar-se e uma declaração separada de que é elegível.

A CNE e as comissões provinciais de eleições aprovam os candidatos. Em 2018, alguns candidatos da oposição foram rejeitados por causa das leis complexas e sobrepostas contra a mudança de partido e contra a resignação de um lugar e candidatar-se ao mesmo lugar na eleição a seguir. Um sistema de tribunal completamente diferente, o Tribunal Administrativo, também se começou a envolver em algumas fases.

A falta de um código eleitoral único continua a criar confusão. Segundo a lei 14/92, os partidos políticos registam-se junto do Ministério da Justiça. De acordo com a lei 9/14 estes devem registar-se junto da Comissão Nacional de Eleições para cada eleição. Sob a lei 2/19, a CNE aprova os nomes dos partidos, acrónimos e símbolos; aprova as ligações partidárias e aprova os candidatos.

Especialmente para as eleições municipais de 2018, foi defendido que a CNE agiu de forma partidarizada para excluir candidatos, incluindo cabeças de lista de partidos e de grupos de cidadãos.

A posição dos candidatos presidenciais no boletim de voto é determinada por um sorteio realizado pelo CC. A lei especifica que a CNE faz o sorteio para a posição no boletim de voto dos partidos candidatos à Assembleia da República e Assembleias Provinciais mas não especifica como é que isso deve ser feito. No sorteio para os boletins de voto de 2019, a CNE anunciou simplesmente que os quatro primeiros lugares dos partidos no boletim de voto teriam os respectivos presidentes na mesma ordem na lista para o candidato presidencial, o que colocou o partido no poder, a Frelimo, no topo dos boletins de voto. O sorteio foi então apenas para os outros partidos. Como parte da falta de transparência, não houve discussão pública sobre esta decisão que parecia violar pelo menos o espírito da lei, que apela para um sorteio dos ‘candidatos’ e não de apenas alguns candidatos. (art.9 1. P lei 6/13 revista e publicada) *Candidatos e partidos* não fazem parte dos indicadores de avaliação do SNI da TI para os organismos de gestão eleitoral, mas consideramos a questão importante e por isso a incluímos aqui.

2.7 Financiamento e regulamentação da campanha

O único limite sobre as finanças dos partidos é de que as campanhas não podem ser financiadas por governos estrangeiros, organizações governamentais e instituições e companhias públicas estrangeiras ou nacionais (art. 37, lei 2/19).

Partidos políticos estrangeiros e ONGs são especificamente autorizados a contribuir para as campanhas. De outra forma, parece não existir qualquer restrição ao financiamento dos partidos políticos. Os partidos devem publicar os seus relatórios financeiros anuais, os quais incluem as fontes dos fundos (Art. 19 da lei 7/91), mas isto não é feito.

O governo também financia os partidos. As eleições de 15 de Outubro de 2019 foram consideradas como três eleições separadas – presidencial, para o parlamento nacional e para as assembleias provinciais. O governo distribuiu 60 milhões de Meticais (\$972,000) aos partidos em cada uma das três eleições. O dinheiro foi distribuído tarde, já depois da campanha ter começado, como aconteceu nas eleições em 1999, 2004, 2009 e 2014. A lei (art. 38 lei 2/19) diz que a CNE decide como distribuir o dinheiro: ‘tendo em consideração a proporção dos candidatos apresentados de acordo com os lugares a preencher.’ Isto foi interpretado no passado como significando que a quantidade de dinheiro para cada eleição era simplesmente dividida pelo número de candidatos nessa eleição. Para a eleição presidencial, cada um dos candidatos recebeu 15 dos 60 milhões disponibilizados.

Contudo, a CNE decidiu em 2019 não seguir este modelo para o parlamento e para as assembleias provinciais. Numa decisão que nunca foi publicada, foi estabelecido primeiramente dividir igualmente os 60 milhões de Meticais pelos círculos eleitorais – 13 para a eleição para o parlamento nacional (10 províncias, Maputo cidade e um lugar cada para África e Europa) e 10 para as assembleias provinciais (apenas as 10 províncias têm assembleias provinciais). Cada candidato concorrendo ao único lugar para África recebeu 345,000 MT (\$5587), enquanto cada candidato concorrendo aos 45 lugares em Nampula recebeu apenas 5,000 MT (\$81). Isso claramente não é proporcional e apareceria como uma violação à lei. A CNE nunca publicou a sua distribuição de fundos em 2019.

Os partidos devem prestar contas sobre o uso dos fundos. Um estudo do Centro de Integridade Pública (CIP) mostrou que muitos partidos o fizeram, mas alguns não. Pelo menos um partido dos que não prestou contas dos fundos em 2014 recebeu dinheiro em 2019. O financiamento é sujeito a um conjunto de regras estritas estabelecidas pela CNE e só pode ser usado para a publicidade da campanha e custos de viagem. Mas, a CNE só publica sumários de contas. Por isso, é impossível verificar se esses critérios foram seguidos. ‘A CNE não parece ser um organismo apropriado ou tecnicamente competente para a prestação de contas do dinheiro alocado pelo Estado para as campanhas dos partidos políticos. As sanções previstas na legislação eleitoral para os partidos políticos que não prestaram contas à CNE não foram aplicadas’, conclui o CIP (Aldemiro Bande, Magda Mendonça e Sheila Nhancale, ‘Financiamento Público à Campanha Eleitoral: Não há transparência, prestação de contas, nem responsabilização’, CIP, Maputo, 2019).

Todos os candidatos têm espaços de publicidade na rádio e televisão pertencentes ao Estado (Rádio Moçambique e TVM) e isto é organizado, com sucesso, pela CNE e pelo STAE. De acordo com a Lei Eleitoral, os órgãos de informação pertencentes ao Estado, durante o período de campanha ‘devem reger-se por critérios de absoluta isenção e rigor, evitando a deturpação dos assuntos a publicar e qualquer discriminação entre as diferentes candidaturas.’

Não existe nenhum mecanismo de execução ou de prestação de contas para isto. Observadores internacionais que verificaram o processo consideraram que a Rádio Moçambique aderiu aos regulamentos, mas a TVM e o diário Notícias foram mais tendenciosos em relação ao partido no poder.

Mais de metade das rádios comunitárias são dirigidas por um organismo governamental, o Instituto de Comunicação Social (ICS). Houve algumas situações de parcialidade e pressão política. Nas eleições de 2019 o ICS proibiu os seus repórteres de trabalharem com outros media – uma medida visando em parte o Boletim sobre o Processo Político de Moçambique, publicado pelo CIP. Esta organização tem mais de 400 correspondentes em todo o país, muitos das rádios comunitárias, e que fizeram a melhor cobertura eleitoral. Na prática, o banimento foi apenas executado nas províncias da Zambézia e Niassa.

Durante a campanha, a lei permite que os partidos usem as instalações públicas, como salões de escolas, desde que

não prejudiquem outras atividades. O acesso a instalações, tanto do governo como privadas, mas abertas ao público, como salões e teatros, deve ser garantido a todos os candidatos numa base de igualdade. Não existe um mecanismo de verificação ou de prestação de contas, mas registaram-se poucas reclamações e o sistema funcionou bem.

Muitas outras questões prendem-se com o facto de a campanha ser monitorada pela polícia porque a violência, obstrução e retiradas de cartazes são considerados crimes. Em muitas áreas o sistema funcionou bem, com a polícia a acompanhar as marchas dos partidos e evitando disputas. Mas, houve também muitas queixas sobre a actuação tendenciosa da polícia a favor do partido no poder.

2.8. Administração Eleitoral

A TI forneceu um conjunto de questões orientadoras que dividimos em três grupos: geralmente verdade, problemas graves e questões não colocadas.

A resposta às duas questões mencionadas em baixo é **quase sempre sim**:

- Os eleitores (e os partidos) tiveram oportunidade de verificar se os seus nomes estavam registados correctamente?
- Os organismos de gestão eleitoral realizaram/verificaram programas de educação para eleitores?

Mas nestes pontos registaram-se problemas graves em mais áreas em 2019 do que no passado:

- Os organismos de gestão eleitoral estão capazes de garantir que todos os eleitores elegíveis... se podem registar para votar e sabem onde votar? [Na província da Zambézia e noutros pontos, particularmente nas áreas da oposição, as pessoas foram impedidas de se registar.]
- Um número considerável de eleitores, que se dirigiu à assembleia de voto, não conseguiu votar por alguma razão (devido a registo errado/falta de tempo/materiais/segurança)? [Houve mais queixas sobre isto e a CNE foi forçada a emitir uma instrução no próprio dia da votação dizendo que as pessoas com cartão de eleitor mas não registadas deviam ser autorizadas a votar. A instrução foi emitida demasiado tarde o que não chegou a beneficiar muitos dos votantes excluídos.]
- Os materiais eleitorais sensíveis (boletins, selos, folhas de registo) são invioláveis e contabilizáveis? [Houve muitos relatos sobre boletins de voto encontrados fora das assembleias de voto, de caixas seladas indevidamente e de editais (resumo dos resultados) sendo preenchidas fora das assembleias de voto.]
- Foi permitido o acesso aos observadores e partidos para observar todas as fases desde a votação até à contagem e agregação dos resultados? [Mais de 3000 observadores nacionais nunca receberam credenciais e não puderam observar. Houve relatos de observadores nacionais e mesmo estrangeiros que foram intimidados e forçados a abandonar as assembleias de voto.]

Questões adicionais que não constam na lista da TI prendem-se com a organização

das assembleias de voto e com a contagem distrital. O STAE é grandemente responsável pela organização de mais de 20,000 assembleias de voto e houve muitos relatos sobre falhas organizativas que violavam a lei eleitoral. Houve evidências de actuação política tendenciosa na selecção do pessoal da assembleia de voto - militantes da Frelimo a serem escolhidos como presidentes da assembleia de voto ou pessoas nomeadas pela oposição a serem excluídas impropriamente.

A questão da TI é:

Os organismos de gestão eleitoral são capazes de contabilizar e agregar resultados, de forma precisa e eficiente e objectivamente validar os resultados eleitorais? A resposta deve ser não.

Durante a contagem nas assembleias de voto, houve imensos relatos de procedimentos que não foram seguidos, incluindo pessoal que fez intervalo para jantar (o que não é permitido) deixando as urnas de votos desprotegidas. Houve também notícias de desleixo nos procedimentos que criaram espaço para fraude. Registaram-se enormes problemas com a tabulação ao nível distrital, onde as folhas de resultados de todas as assembleias de voto foram agregadas em conjunto. Em alguns lugares, a tabulação distrital foi aberta, organizada e eficiente mas em muitos outros, os observadores reportaram que parecia não haver qualquer tipo de orientação e que cada distrito agia de forma diferente. O controlo das folhas de resultados e de outros materiais foi na maioria das vezes muito fraco e era difícil perceber precisamente o que o *staff* distrital do STAE estava a fazer. Observadores foram algumas vezes excluídos.

2.9 Conclusão

A TI argumenta que um Sistema Nacional de Integridade (NIS) funcionando bem é a chave para evitar e combater a corrupção, como parte de uma luta maior contra o abuso de poder, prevaricação e apropriação indevida em todas as suas formas. O governo está dividido em pilares e os organismos de gestão eleitoral - CNE e STAE no caso de Moçambique - foram analisados dentro do sistema do NIS.

À primeira vista, as eleições de 2019 foram um sucesso: milhões de pessoas foram registadas e votaram. Mas a sistémica falta de integridade significa que o resultado das eleições é questionável. A gestão eleitoral, pilar do NIS nacional, não tem integridade.

A decisão de criar um sistema politizado pode, a curto prazo, ter evitado um regresso à guerra, mas criou também um sistema que prestou contas apenas às elites políticas e não conseguiu ser independente. A CNE e o STAE puderam violar as leis eleitorais impunemente, desde o registo inflacionado, não seguirem a lei sobre o financiamento dos partidos, até à interferência política ao nível de assembleia de voto. Isto tudo a acrescentar a uma quase total falta de transparência.

Ao longo desta investigação, figuras da oposição disseram-nos que Moçambique está tão polarizado que é impossível criar uma CNE isenta. A sociedade civil e até mesmo organismos religiosos estão polarizados, argumentam. Porque a CNE e o STAE são nomeados pelos partidos, obedecem a esses partidos os quais se acham no direito de dar instruções às pessoas que nomearam.

A Comissão Independente de Eleições da África do Sul é composta por pessoas nomeadas por um painel constituído pelo presidente do Tribunal Constitucional e representantes da Comissão dos Direitos Humanos, da Comissão de Igualdade de Género e do Ministério Público. Mas a oposição argumenta que todas as pessoas equivalentes em Moçambique foram nomeadas pela Frelimo e por isso não podem ser imparciais.

Não pode haver integridade e isenção no sistema de gestão eleitoral dentro do actual sistema e mentalidade.

No dia das eleições, os observadores ficam sempre impressionados pela maioria do pessoal das assembleias de voto. São dedicados, trabalhadores incansáveis e comprometidos com uma eleição justa. No seio da sociedade civil e das organizações religiosas, há pessoas trabalhando em prol da mudança e não ligadas a partidos. Estariam os principais partidos políticos preparados para permitir ou aceitar uma comissão eleitoral e um organismo de gestão eleitoral que eles não controlassem? Provavelmente não.

‘A Comissão Nacional de Eleições é um órgão independente de todos os poderes públicos e privados’, diz o artigo 3 da lei 6/13. ‘Os membros da Comissão Nacional de Eleições, no exercício das suas funções, não representam as instituições públicas ou privadas, organizações políticas ou sociais da sua proveniência.’

Mas, quando as pessoas são nomeadas para a CNE e para o STAE pelos partidos políticos, é precisamente para proteger os interesses desses partidos, representando sempre esses interesses. Por isso essa parte da lei torna-se apenas uma fantasia. Sem uma crença de que a gestão das eleições deve ser imparcial e neutra, não há qualquer possibilidade desta se tornar um pilar de um Sistema Nacional de Integridade.

CAPÍTULO III

3. ACESSO À INFORMAÇÃO COMO ELEMENTO DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

Por: Lázaro Mabunda

A aprovação e a promulgação, em 2014 e 2015, da Lei do Direito à Informação (LDI) e do respectivo regulamento, foram celebradas como uma vitória contra a ocultação da informação e como o fim da era do secretismo do governo, sobre informação do interesse público. Na verdade, em qualquer país, uma lei de acesso à informação representa um avanço, não apenas no processo de combate à corrupção e da construção da integridade, como também na qualidade de uma democracia, uma vez que possibilita ao cidadão condições básicas para participar em processos políticos de tomada de decisão.

Uma das recomendações dos dois últimos Relatórios de Governança e Integridade em Moçambique (2008 e 2013), foi de que era urgente a aprovação da Lei do Direito à Informação, uma vez que, sem ela, o usufruto desse direito, constitucionalmente consagrado, continuaria uma miragem.

Após seis anos da aprovação da LDI, os resultados de vários estudos de avaliação da sua implementação mostram que a lei não mudou o status quo: a informação continua inacessível, os funcionários públicos não respeitam a lei e não há evidência de que tenha havido alguma sanção contra algum servidor público, em consequência da negação de disponibilização da informação.

Em contextos de indisponibilidade de informação, o exercício de cidadania e o combate à corrupção tornam-se limitados, assim como a qualidade da democracia fica longe do desejado, porque, “a democracia saudável depende do acesso à informação de qualidade”.¹

No presente trabalho pretendemos demonstrar as barreiras e constrangimentos no processo da implementação da LDI, factores que impedem os cidadãos de acesso à informação pública e de participar na gestão pública. O trabalho irá incidir sobre duas instituições: Centro Nacional de Documentação e Informação de Moçambique (CEDIMO) e o Tribunal Administrativo.

3.1 O SNI e o Acesso à Informação Pública

Em muitos países como Moçambique, a ineficácia das políticas de combate à corrupção é acompanhada por um descrédito da justiça, do parlamento e do executivo. O exemplo mais recente é o apoio da sociedade civil, mais concretamente, o Fórum de Monitoria do Orçamento, FMO, (uma plataforma que congrega uma dezena de organizações Não Governamentais Nacionais), à justiça sul-africana, para não extraditar o ex-ministro das Finanças para Moçambique. O FMO posicionou-se contra a sua extradição para Moçambique, sob o argumento de que no país “não há garantias” de que, sem uma acusação formal, Manuel Chang teria um julgamento justo e transparente².

Em democracia prevalece o princípio de que “o acesso a informação é a regra; o sigilo é excepção”, ou seja, a ideia de que a não divulgação ou recusa de disponibilização da informação deve ser sempre fundamentada, com base no regime das excepções e restrições legais (Lei nº 34/2014, artigo, 11). Assim, tal como refere Patrícia Hoch “a informação é o oxigênio da democracia”. Esta premissa sustenta os princípios 1) da máxima divulgação, 2) da transparência, 3) da participação democrática e de uma administração pública aberta (Lei nº 34/2014, artigos 6, 7, 8 e 10)³. Todos estes

¹ Poder ler as declarações de Helena Martins, responsável de políticas públicas da Google Portugal aqui: <https://observador.pt/2019/02/18/democracia-depnde-do-acesso-a-informacao-de-qualidade-afirma-google-portugal/>

² Informação publicada no DW de 6/12/2019, disponível em <https://www.dw.com/pt-002/d%C3%ADvidas-ocultas-chang-s%C3%B3-pode-ser-extraditado-com-garantias-de-julgamento/a-51565064>

³ Lei nº 34/2014, de 31 de Dezembro – Lei do Direito à Informação. Maputo. Imprensa Nacional

princípios concorrem para duas finalidades importantes: a transparência dos actos públicos e a participação pública dos cidadãos nas decisões-chaves do Estado.

Informação acessível permite o engajamento crescente de pessoas e entidades, principalmente das ONGs e da imprensa, no quotidiano do Estado, proporcionando um crescimento do movimento de transparência das contas públicas e do conceito de prestação de contas.¹

Há alguma evidência de que, tal como no mundo inteiro, em Moçambique, a Sociedade Civil, a Imprensa e as organizações da sociedade civil são os que mais exercem o direito de acesso às informações públicas, particularmente para o exercício da prestação de contas e da transparência dessa informação.

O relatório do Provedor da Justiça de 2015 revela que, em Moçambique, a supervisão da Administração Pública pelo cidadão, ainda é feita apenas pela participação em consulta ou audiência pública, sugestões, e denúncia de irregularidades, entre outras².

O acesso à informação pública, dado o contexto de instituições com uma pesada herança do período de partido único, em que a cultura do secretismo, do medo e do centralismo eram características dominantes, é ainda um enorme desafio em Moçambique (MISA Moçambique (2016:15)³. Os mais recentes relatórios da avaliação da implementação da LDI (MISA Moçambique 2017, 2018), também reforçaram a tese de que a informação pública continua inacessível, devido à herança do período do partido único, o que dificulta a monitoria da transparência nos actos públicos⁴.

3.2 Recursos

Não é a falta de recursos humanos e de espaço que impedem a disponibilização da informação pública, mas a má distribuição dos recursos e a ausência de vontade, porque em quase todas as instituições, existe um lugar de armazenamento de informação, sejam arquivos dos departamentos ou ainda bibliotecas, conforme estipula o Regulamento da Lei do Direito à Informação (artigo 22). O estudo do MISA (2018) mostra que a informação armazenada é geralmente muito antiga e não é actualizada com frequência; as instituições não têm agentes ou funcionários especializados em classificação de informação e responsáveis pela gestão de informação. Grosso modo, aproveitam o pessoal dos departamentos de comunicação e imagem para fazer parcialmente estas actividades. No entanto, estes departamentos preocupam-se mais em projectar a imagem da organização, em termos de marketing, e muito menos em gerir e expor as actividades internas da organização⁵.

A LDI estabelece claramente os mecanismos de acesso à informação pública, mais concretamente o tipo de informação que é acessível ao público (Artigo 3), e o Regulamento da Lei do Direito à Informação fixa os meios pelos quais a informação deve ser disponibilizada (artigo 10), as formas de divulgação (artigo 23) e os prazos da sua disponibilização (artigos 11 e 13).

O Provedor da Justiça refere, no entanto, no seu informe de 2015, que nos distritos há uma grande dificuldade de espaço adequado para o arquivo intermediário, que se encontra em alguns casos em condições de total abandono, o que pode dificultar o acesso célere à informação pelos cidadãos e funcionários, e com alto risco de perda da informação.

Até hoje as instituições públicas ainda não dispõem de estruturas, como salas de consulta, conforme dispõe o artigo 22, do Regulamento da Lei do Direito à Informação (RLDI): “As entidades públicas e privadas, que detêm informação de interesse público, devem dispor de condições adequadas para se realizar a consulta a que se refere o presente Regulamento”. Contudo, nem dispõem de oficial de informação e pessoal contratado para cuidar das respostas aos pedidos de informação pelos cidadãos⁶.

1 Salamon, L.(1998). A emergência do Terceiro Setor – uma revolução associativa global. *Revista de Administração*, 33(1). Disponível em <http://www.spell.org.br/documentos/ver/18152/a-e-emergencia-do-terceiro-setor----uma-revolucao-associativa-global>

2 Ver informes do Provedor da Justiça 2015, 2016 e 2017, em <http://www.provedor-justica.org.mz/>

3 MISA Moçambique (2016). Instituições Abertas e Fechadas. Relatório de Análise sobre o nível de implementação da Lei do Direito à Informação em Moçambique 2016. Maputo: MISA Moçambique.

4 MISA Moçambique (2017). Instituições Abertas e Fechadas. Relatório de Análise sobre o nível de implementação da Lei do Direito à Informação em Moçambique 2016. Maputo: MISA Moçambique.

5 MISA Moçambique (2018). Instituições Abertas e Fechadas. Relatório de Análise sobre o nível de implementação da Lei do Direito à Informação em Moçambique 2016. Maputo: MISA Moçambique.

6 Decreto n° 35/2015, de 31 de Dezembro – Regulamento Manual de Procedimentos. Maputo: Imprensa.

A outra constatação do Provedor da Justiça (informe de 2016) é de que se nota, de forma generalizada, um fraco domínio do Sistema Nacional de Arquivos do Estado e das orientações do Centro Nacional de Documentação e Informação de Moçambique (CEDIMO)¹ sobre a produção, classificação e arquivo dos documentos.

Os relatórios de avaliação da implementação da LDI demonstram que, às vezes, as instituições não forneceram a informação solicitada, não porque prevaleceu a cultura secretista, mas sobretudo, pela dificuldade organizacional de poder localizar e fornecer a informação solicitada.

Outras instituições não dão informações por saberem que não vão sofrer qualquer acção punitiva. Isto sugere a necessidade de estabelecimento de mecanismos de responsabilização para funcionários que se recusam a partilhar a informação de interesse público, solicitada pelos cidadãos. A propósito, o Provedor da Justiça reconhece também que há entidades que não respondem dentro do prazo indicado aos pedidos, só o fazendo após ofícios de insistência de pedidos de resposta, comprometendo, deveras, a celeridade no tratamento das queixas. Esta é a prática sistemática de alguns magistrados judiciais, em relação à prestação de informação sobre atrasos na tramitação de processos que lhes foram distribuídos (Informe da Procuradora-Geral da República - 2016).

Por isso, e na tentativa de amainar os efeitos dessa conduta lesiva aos interesses dos cidadãos, o Provedor de Justiça afirma ter oficiado aos Conselhos Superiores da Magistratura Judicial e da Magistratura Judicial Administrativa, para através destes órgãos de gestão e disciplina dos magistrados obter respostas de 11 (onze) tribunais judiciais e do Tribunal Administrativo, para posterior prestação aos cidadãos que a solicitaram.

Ademais, no seu informe de 2017, no capítulo da implementação da LDI, o Provedor da Justiça anota que o dever de disponibilizar a informação não tem sido pronta e pontualmente cumprido, sem que ele mande uma nota de pedido de remessa do referido. E acrescenta:

“Por outro lado, em nenhuma parte do relatório do órgão Director Central do Sistema Nacional de Arquivos do Estado, vem indicado os pedidos recebidos, concedidos, denegados, mesmo com a chamada de atenção por parte do Gabinete do Provedor de Justiça para o suprimento dessa crassa omissão. Por isso, o órgão Director Central do Sistema Nacional de Arquivos do Estado entrou em confronto com o princípio da legalidade cuja obediência implica necessariamente, a conformidade da acção administrativa com a lei e o direito – artigo 4 das Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública, aprovadas pelo Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro”².

Há que reconhecer que existe um esforço no sentido de tornar a informação pública mais acessível, mas esse esforço esfuma-se na cultura do secretismo, do medo e centralismo instalados nas instituições do Estado. A título de exemplo, anualmente o MAEFP e o CEDIMO têm desenvolvido actividades de sensibilização, que incluem a produção de materiais de campanhas (brochuras, folhetos e CDs), além da formação de pessoal das instituições públicas sobre métodos de divulgação proactiva da informação. No âmbito destas acções, foram produzidos e distribuídos, em 2016, nove mil folhetos da Lei do Direito à Informação, 1.869 CDs contendo a brochura única da Lei do Direito à Informação, Regulamento, Manual de Procedimentos e outros folhetos sobre a legislação da Administração Pública. No mesmo ano, foram produzidos 10.900 folhetos com conteúdos da Lei do Direito à Informação. Igualmente, foi aprovada a Metodologia de Elaboração dos Classificadores de Informação Classificada das Actividades, instrumento fundamental para que a recusa de acesso à informação seja baseada na lei. Foram formados **361** formadores responsáveis pela disseminação da Lei do Direito à Informação a nível nacional.³ E em 2019, foram impressos cinco mil folhetos contendo informação sobre o acesso à informação e distribuídos pelas instituições do Estado a todos os níveis.

Desde 2017, o MAEFP passou a liderar as celebrações do Dia Internacional do Acesso à Informação, que se assinala a 29 de Setembro de cada ano. O evento, que co-organiza com a sociedade civil, tem sido o mote para juntar centenas de funcionários públicos, para discutir o acesso à informação.

Igualmente, conforme o informe do Provedor da Justiça 2017, em 2016, a Ministra da Administração Estatal e Função Pública enviou o ofício n.º 266/MAEFP/GM/024.11/2016, que exorta as lideranças de todos os órgãos, ministérios

¹ É uma entidade pública responsável pela organização do sistema documentação, registo, arquivos de Estado e informação da administração pública, dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa.

² Ver o Informe do Provedor de Justiça 2017, p.8, disponível em <http://www.provedor-justica.org.mz/>

³ Informação também acessível em <http://www.cedimo.gov.mz/index.php/acesso-a-informacao/implementacao-da-lei-do-direito-a-informacao>

e órgãos locais do Estado, da necessidade de cumprir a lei, particularmente na divulgação de forma proactiva da informação de interesse público.

Em 2019, o CEDIMO capacitou, em parceria com o MISA Moçambique, com apoio da Oxfam IBIS, cerca de 70 gestores de websites a todos os níveis. No âmbito da mesma parceria foram concebidas e melhoradas páginas de internet e capacitados os gestores em Gestão de Conteúdos das instituições estatais e públicas.

Conforme se pode atestar, há um esforço considerável do Governo no sentido de sensibilizar e capacitar os gestores sobre a necessidade de disponibilização da informação. No entanto, entre o esforço e a realidade desejada há uma grande distância.

Os tribunais deparam-se com exiguidade de recursos humanos para dar respostas a uma maior demanda de processos, além da presença limitada ao nível das províncias. A título de exemplo, o Tribunal Administrativo, que deve decidir sobre impugnações dos pedidos indeferidos, apenas está presente ao nível das capitais provinciais, o que limita o seu acesso às pessoas dos distritos, sem condições de arcar com despesas processuais.

3.3 Independência

No contexto de implementação da LDI, cabe ao CEDIMO a função de implementar, divulgar e coordenar as acções de implementação desta lei e de outras legislações complementares (artigo 4, Decreto n.º 20/2017). Compete-lhe promover e fiscalizar o cumprimento da obrigação da divulgação da lei (artigo 5)¹. O CEDIMO é uma entidade subordinada ao MAEFP. O seu orçamento é definido pelo governo. Não é uma instituição com autonomia financeira.

O CEDIMO funciona com dois órgãos: Conselho de Direcção com funções de gestão e Conselho Técnico com funções consultivas. São órgãos nomeados na base de confiança política pelo ministério da tutela. Embora formalmente goze de autonomia administrativa, em termos práticos essa autonomia é bastante desafiadora.

Ao Tribunal Administrativo (TA) é atribuído o papel de garantir a legalidade, cabendo a esta instituição decidir sobre impugnações judiciais dos pedidos indeferidos (Decreto n.º 34/2014, artigo 33). A independência dos Tribunais e dos respectivos juizes é estabelecida pela Constituição, ao fixar que “no exercício das suas funções, os juizes são independentes e apenas devem obediência à lei”. Garante ainda a sua inamovibilidade, não podendo ser transferidos, aposentados ou demitidos, salvo em situações previstas na lei (artigo 216, Constituição da República).

Embora formalmente, a Constituição da República estabeleça o princípio de separação de poderes, materialmente, o poder judicial depende financeiramente do que o poder Executivo está disposto a disponibilizar, durante o processo de orçamentação. Como afirma Osvalda Joana, juíza conselheira do Tribunal Supremo, “durante a execução dos orçamentos atribuídos aos tribunais, o Executivo é quem decide sobre o desembolso ou não de fundos para fazer face às despesas do seu funcionamento”, ficando a actuação dos tribunais condicionada pelo Executivo. A independência financeira é, por isso, uma das condições centrais para que os tribunais funcionem independentes do poder executivo.

Outro factor condicionante é a forma como o titular do Tribunal, neste caso, o Administrativo, é indicado para a função, que não o protege de possíveis influências e pressões do Executivo, dado que o processo da sua indicação pode basear-se em confiança política.

O relatório dos Observadores da União Europeia (2020) refere-se também à falta da independência dos tribunais nos seguintes termos: “O processo eleitoral decorreu num ambiente polarizado e complexo, no qual a violência e a desconfiança interpartidárias foram prevalentes, assim como a falta de confiança na capacidade da administração eleitoral e dos órgãos judiciais em serem independentes e livres de influência política.”²

¹ Ver Decreto n.º 20/2017, de 22 de Maio, que redefine a natureza, atribuições e competências do CEDIMO. Acessível em <http://www.cedimo.gov.mz/index.php/o-cedimo/atribuicoes-e-competencias-do-cedimo>

² Missão de Observação Eleitoral (2019, p. 12). Relatório Final Eleições Gerais e das Assembleias Provinciais 15 Outubro 2019. Maputo: União Europeia.

3.4 Transparência

O CEDIMO é uma entidade do sector público. Neste contexto, o sector público dispõe de mecanismo de garantia de transparência. As suas contas estão sujeitas ao escrutínio, sobretudo, do Tribunal Administrativo e da Inspeção Geral das Finanças. A transparência é também garantida pela Lei de Probidade Pública (Lei n.º 16/2012 de 14 de Agosto) e também pela LDI (Lei n.º 34/2014, de 31 de Dezembro) e o seu regulamento.

A LDI e o seu respectivo regulamento estabelecem os mecanismos de acesso à informação pelo público e de disponibilização proactiva da informação pelas entidades públicas. O CEDIMO possui um website¹ com várias categorias de informação, como Documentos e Arquivos do Estado, Acesso à Informação, Planificação e Cooperação, Administração e Finanças, Recursos Humanos, UGEA, entre outras. Percebe-se que o website foi reformulado para atender ao processo de implementação da Lei do Direito à Informação. No entanto, algumas das categorias contêm poucas ou nenhuma informação, algumas bastantes antigas. A título de exemplo, na categoria da UGEA constam as seguintes sub-categorias: plano de contratação pública e orçamento, contratos públicos em vigor, concurso públicos, anúncios de adjudicação e actas de adjudicação (vide a tabela abaixo).

Tabela de documentos publicados pelo CEDIMO 2015-2020

Sub-categorias	Número de documentos publicados	Tipo de documento	Ano de actualização
Plano de Contratação Pública e Orçamento	2	Plano de Contratação – 2016; Plano de contratação 2020	2016, 2020*
Contratos Públicos em vigor	3	Contratos Públicos em vigor – Junho 2016; contratos executados em 2018; contratos executados em 2019	2016, 2018*, 2019*
Concurso Públicos	0	0	0
Anúncios de Adjudicação	1	Anúncio de Adjudicação dos concursos 1, 2 e 3 de 2016	2016
Actas de Adjudicação	0	0	0

* Documentos indisponíveis

Como se pode observar, os documentos geralmente objecto de contestação devido à ausência de transparência nos seus processos decisórios, como contratos, concursos, anúncios de adjudicação e actas de adjudicação, definidas pela LDI como sendo públicos, não são publicados pela entidade fundamental na implementação e monitoria da implementação da lei. Alguns aparecem como publicados, mas não estão disponíveis, o que não contraria o artigo 5, n.º 2 do Decreto n.º 20/2017, de 22 de Maio, que redefine a natureza, atribuições e competências do CEDIMO, como também a LDI, objecto de implementação do CEDIMO.

O Tribunal Administrativo, outra entidade responsável pela garantia do acesso à informação, está dividido em 3 sessões, nomeadamente a 1ª Sessão responsável pelo contencioso administrativo, composta por três juizes; a 2ª Sessão, que cuida do Contencioso Fiscal e Aduaneiro, também designado por Contencioso Tributário; e a 3ª Sessão responsável pela fiscalização das receitas e despesas públicas. Esta sessão é constituída por 12 juizes, distribuídos por decisão do Presidente do Tribunal Administrativo, em função do movimento processual, sendo um deles o presidente da Secção.

Os acórdãos do Tribunal Administrativo são públicos. São publicados no seu website (www.ta.gov.mz).² Encontram-se publicados 2116 acórdãos da 1ª e 2ª sessões, até 10 de Fevereiro de 2020. Incluem-se os acórdãos de recursos submetidos pela sociedade civil a inquirir entidades do Estado por denegação de pedido de informação de interesse público. São publicados também os Pareceres do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado, capítulo da 3ª Sessão, que fiscaliza as receitas e despesas públicas.

¹ <http://www.cedimo.gov.mz/index.php>

² Ver todos os acórdãos publicados em <https://www.ta.gov.mz/Pages/Jurisprudencia.aspx>

Igualmente, estão disponíveis no mesmo website, as Contas Gerais do Estado, resultantes da fiscalização da execução orçamental dos órgãos públicos e estatais. No entanto, não consta informação relativa à gestão e funcionamento do próprio Tribunal Administrativo. O Tribunal Administrativo é, a par do Conselho Constitucional, Tribunal Supremo, Tribunal Administrativo, Procuradoria-Geral da República, dos órgãos com competência para autorizar: a) a redistribuição de dotações orçamentais dos respectivos órgãos e instituições, dentro de cada um dos grupos agregados de despesa, de uma mesma actividade das despesas de funcionamento, desde que a actividade esteja sob sua gestão; b) a transferência de dotações orçamentais entre actividades ou entre projectos inscritos no Orçamento do Estado, nos casos devidamente fundamentados, incluindo no concernente à mudança dos resultados planificados, desde que as actividades ou projectos estejam sob sua gestão e; c) a redistribuição de dotações entre as rubricas do mesmo projecto da componente interna das despesas de investimento do respectivo nível¹.

Tal como o CEDIMO, o TA não publica no seu website processos que geralmente são objecto de contestação, devido à falta de transparência no processo da sua decisão, e os submetidos para a obtenção de “Visto” ou fiscalização prévia do Tribunal Administrativo, nem documentos relevantes ou contratos que o Tribunal tenha rubricado com outras entidades, conforme estabelece o artigo 3 da Lei do Direito à Informação.

Uma auditoria às contas do Tribunal Administrativo de 2012, levada a cabo pelos doadores, constatou que esta instituição era protagonista de violação do Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado; tinha feito uma contratação problemática de serviços à empresa Linhas Aéreas de Moçambique, EP (LAM); efectuara pagamento de subsídios mensais irregulares a funcionários de topo, no montante de 2 380 294,00 MT, para coadjuvarem consultores externos; os seus funcionários beneficiaram de um valor mensal para netmóvel que não estava regulado, e alguns magistrados e funcionários excederam o limite num total de 746 082,00 MT; e tinha feito pagamentos antecipados a fornecedores, entre outras irregularidades².

O CEDIMO é uma entidade que implementa e fiscaliza a implementação da LDI, sem nenhuma força legal para impor a obrigatoriedade às entidades públicas e estatais de disponibilizarem informação aos cidadãos ou de a publicarem nos seus websites. Mas pode dar parecer sobre se determinada informação solicitada pelo cidadão ou entidade privada, pode ser ou não disponibilizada, caso uma instituição detentora da informação demandada o solicite. A função de impor a garantia de disponibilização de informação cabe ao Tribunal Administrativo. No entanto, constata-se que, entre a entidade implementadora e a que tem poder de fazer cumprir a lei, não existe um canal de interação. Não existe uma articulação entre as duas instituições de modo a coordenar acções, com vista ao sucesso no acesso à informação.

3.5 Prestação de Contas

O Tribunal Administrativo é o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos provinciais e da Cidade de Maputo, dos tribunais fiscais e dos tribunais aduaneiros. Ao abrigo do artigo 24 da Lei n.º 7/2015, de 06 de Outubro, o Tribunal Administrativo funciona em plenário, por secções e por subsecções. Os tribunais Administrativos Provinciais e da Cidade só podem deliberar validamente na presença de três quartos do seu efectivo (Artigo 46). Por seu turno, a Lei n.º 24/2013, de 1 de Novembro, fixa que o Tribunal Administrativo só pode funcionar em plenário com a presença de metade mais um dos juizes conselheiros em efectividade de funções (artigo 24)³. Existe uma legislação que estabelece as linhas de orientação da acção do TA e dos seus juizes, como a Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro (Lei orgânica de jurisdição Administrativa), o Estatuto dos magistrados judiciais. Igualmente, a Lei Anti-corrupção e a Lei de Probidade Pública contêm dispositivos que impedem os servidores públicos de receberem subornos.

A Lei Anti-corrupção e a Lei de Probidade Pública aplicam-se a todos os funcionários e gestores públicos. O CEDIMO, além destes dois instrumentos, deve prestar contas, não só ao ministério da tutela, como também é fiscalizado pela Inspecção das Finanças e pelo Tribunal Administrativo.

¹ Vide a Circular n.º 2, de 13 de Maio de 2018, do Ministério das Finanças. Acessível em http://www.ufsa.gov.mz/query/Baixar_documento.php?nome=Circular%20de%20Adm.%20e%20Exec.%20Orçamento%20do%20Estado%202018

² Nuvunga, Adriano (2013). Tribunal Administrativo: o guardião da legalidade das contas públicas envolto em ilegalidades. Maputo: Newsletter CIP. Disponível em <https://cipmoz.org/2013/08/11/tribunal-administrativo-o-guardiao-da-legalidade-das-contas-publicas-envolto-em-ilegalidades/>

³ Ver em <https://www.ta.gov.mz/Legislacao/Leis/Lei%20n.%20C%20BA%207-2015.%20de%206%20de%20Outubro.pdf>

3.6 Integridade

A Lei de Probidade Pública e a legislação anti-corrupção foram estabelecidos justamente para, não só prevenir actos de corrupção, como também, garantir a integridade das instituições públicas e dos seus funcionários.

A integridade dos juizes dos tribunais é garantida pela Constituição quando fixa que “no exercício das suas funções, os juizes são independentes e apenas devem obediência à lei”. Garante ainda a sua inamovibilidade, não podendo ser transferidos, aposentados ou demitidos, salvo em situações previstas na lei (artigo 216, Constituição da República). Não obstante, as decisões dos juizes do Tribunal Administrativo demonstram, em alguns casos, segundo uma nota da Sociedade civil, a “falta de imparcialidade, objectividade e rigor jurídico que a deveria caracterizar, conforme manda a lei”¹.

A nota da sociedade civil surge na sequência de o TA ter indeferido os seus recursos de pedido de informação, submetidos a entidades públicas, nomeadamente Ministério do Interior, Ministério da Saúde e Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural, na qual solicitava informação relevante de interesse público. A alegação do TA é de que não há um procedimento administrativo ou contencioso adequado à tutela dos interesses a que a intimação se destina. De acordo com o TA, “o recurso ao meio processual previsto nos artigos 144 e seguintes exige que haja fundado receio de violação de um direito fundamental perante uma actuação ou inação da administração, para que seja legítimo ao Ministério Público ou qualquer pessoa cujo interesse a violação cause ofensa digna de tutela jurisdicional pedir (...) que intime aquela a adoptar comportamento ou abster-se dele com o fim de assegurar, respectivamente, o cumprimento das normas ou deveres em causa ou respeito pelo exercício do direito. Ou seja, para o TA não basta solicitar informação sejam que haja evidências de que algum direito esteja a ser violado ou haja eminência de ser violada”.²

Para o TA, a concretização do direito à informação obedece a mecanismos definidos nos artigos 106 e seguintes da Lei que Regula os Procedimentos atinentes ao Processo Administrativo Contencioso (LPPAC), que determina que “para permitir o uso de meios administrativos ou contenciosos ou a concretização do direito de acesso à informação, devem as autoridades administrativas competentes facultar a consulta de documentos ou processos e passar certidões, a pedido do interessado ou do Ministério Público, no prazo de dez dias, excepto em caso de matérias secretas ou confidenciais”. E acrescenta: “Nos termos do nº 3 do mesmo artigo, a indicação do fim a que se destina a consulta de documentos ou processos deve constar dos respectivos pedidos”³.

Neste contexto, salvo outro entendimento, é inútil requerer ao TA, por negação do pedido de informação, sem que a) fundamente a sua relevância na base de evidências de violação ou eminência de violação de direitos fundamentais, e b) indique a finalidade a que se destina a informação. Este argumento vem colocar sérios desafios ao acesso à informação, dado que a LDI apenas refere, nos seus princípios, o “interesse público”, ou seja, que “Todo cidadão tem o direito de requerer e receber informação de interesse público” (artigo 14) e que o cidadão está isento de indicar “a finalidade a que se destina a informação, salvo as restrições previstas na presente Lei e demais legislação”, nem precisa de “demonstrar possuir interesse legítimo e directo no seu acesso” (artigo 10, nº2).

Para aquelas organizações da sociedade civil, “o Tribunal Administrativo está, de certa forma, a ajudar e a encorajar as entidades públicas a não disponibilizarem informação de interesse público, que não constitua segredo do Estado e matéria classificada.”⁴

Refere ainda que a recusa de disponibilizar informação de interesse público revela que ainda prevalece nas instituições públicas a cultura de secretismo em torno de assuntos de interesse geral. Realça ser notável que a cultura de fechamento e/ou de secretismo seja mantida e cultivada, mesmo quando contraria a Constituição e a LDI. Estranhamente, acrescenta o relatório, “o Tribunal Administrativo, pelo menos a nível da Primeira Secção e do Plenário, está a assumir uma postura no sentido de alimentar essa cultura de fechamento de informação de interesse público, ao interpretar a Lei do Direito à Informação e a LPPAC ora no sentido de indeferir os processos judiciais interpostos pelas organizações

¹ Sekelekani et al (2020). Relatório de Monitoria da Implementação da Lei nº35/14, de 30 de Outubro de 2014 (2020). Maputo: Ordem dos Advogados de Moçambique (OAM), Sekelekani, MISA Moçambique e Observatório do Meio Rural.

² Vide o acórdão Acórdão nº2/2018 - Processo nº176/2017- 1º (p.6).

³ Ide

⁴ Sekelekani et al (2020). Relatório de Monitoria da Implementação da Lei nº35/14, de 30 de Outubro de 2014 (2020). Maputo: Ordem dos Advogados de Moçambique (OAM), Sekelekani, MISA Moçambique e Observatório do Meio Rural.

não-governamentais em causa, alegadamente porque o meio processual usado não é o adequado, ora no sentido de não proferir qualquer decisão sobre os casos já tramitados.”¹

Para a sociedade civil, os processos de pedidos de informação submetidos às entidades públicas, vieram também mostrar a falta de prontidão técnica e organizativa das instituições relevantes, para responder a pedidos de informação dentro dos prazos legais².

Em parte, este problema constatado pelas organizações da sociedade civil, pode ser resultado do controlo político sobre a justiça, através do processo orçamental e da nomeação das estruturas do Tribunal, acima referido. O caso evidente é o das dívidas ocultas, em que o TA levou uma eternidade para avançar com o processo, que provavelmente culminará com a responsabilização financeira dos gestores públicos e das empresas participadas pelo Estado, sob o argumento de que se tratava de “um processo complexo e sinuoso”.

3.7 Impunidade e burocratismo, incentivos à negação de informação

Enquanto o CEDIMO monitora a implementação, sem poder de fazer cumprir a lei aos que denegam pedidos, o TA é uma entidade que garante a legalidade, podendo obrigar os detentores de informação a disponibilizá-la aos requerentes. Porém, são poucos os casos reportados (a avaliar pelos acórdãos produzidos) em que os cidadãos recorrem ao TA, desde que a lei entrou em vigor. Alguns dos factores mais prováveis que desincentivam os recursos pelos cidadãos são 1) a burocratização do processo e o tempo de espera, 2) os custos de impugnação e 3) o baixo nível de escolaridade. Relativamente ao primeiro factor, há que registar que o cidadão deve esperar 21 dias, prazo máximo para a disponibilização de informação pelo funcionário. Findo esse período, o requerente segue um processo que pode levar no mínimo seis meses. A decisão de indeferimento pode ser contestada pelo requerente através dos seguintes procedimentos: a) reclamada para o mesmo dirigente que a tomou, no prazo de cinco dias, a contar da data da notificação da mesma; b) impugnada por recurso hierárquico, no prazo de noventa dias, a contar da data da notificação de indeferimento; c) o recurso hierárquico deve ser decidido no prazo de quinze dias, contados a partir da data sua interposição; d) a decisão sobre o recurso hierárquico é, obrigatoriamente, precedida de parecer da Comissão de Avaliação de Documentos do respectivo órgão ou instituição, no qual deverá constar a fundamentação legal da mesma e; e) as comissões de avaliação de documentos têm o prazo de cinco dias para produzir o parecer referido no parágrafo anterior.

Conforme se pode constatar, este processo de impugnação, dentro da hierarquia da administração pública, pode levar cerca de seis meses para ser decidido. Ou seja, 136 dias, caso não haja celeridade (Decreto nº34/2014, artigos 34 e 34).

Se a opção for a impugnação judicial para o TA (sem prazos estipulados para decidir), o processo pode levar entre quatro meses e mais de um ano, para o cidadão ter a resposta, como podemos comprovar a partir da impugnação judicial levada a cabo pela Ordem dos Advogados de Moçambique, Sekelekani, MISA e Organização do Meio Rural. O requerimento foi submetido ao TA a 13 de Junho de 2017 e o acórdão foi exarado a 19 de Setembro de 2018, um ano, três meses e seis dias depois (463 dias)³.

Outro exemplo é o do processo nº176/2017- 1ª submetido a 13 de Junho do mesmo ano, cujo acórdão é de 20 de Março de 2018. Foi necessário esperar 10 meses e sete dias para as organizações terem a decisão, também desfavorável, do TA⁴.

O acórdão mais célere foi o do processo nº164/2017- 1ª, que apenas levou quatro meses e 11 dias⁵.

1 Sekelekani et al (2020). Relatório de Monitoria da Implementação da Lei nº35/14, de 30 de Outubro de 2014 (2020). Maputo: Ordem dos Advogados de Moçambique (OAM), Sekelekani, MISA Moçambique e Observatório do Meio Rural.

2 Ide

3 Ver acórdão do Processo nº177/2017 – 1ª, do Tribunal Administrativo, à impugnação judicial submetida pelo Sekelekani, MISA Moçambique, Ordem dos Advogados de Moçambique e Organização do Meio Rural (OMR), acessível aqui: <https://www.ta.gov.mz/Jurisprudencia/Jurisprud%C3%Aancia/Ac%C3%B3rd%C3%A3os/1.%C2%AA%20Sec%C3%A7%C3%A3o%20-%20Contencioso%20Administrativo/2018/Ac%C3%B3rd%C3%A3o%20n.%C2%BA%2090-2018%20-%20Processo%20n.%C2%BA%20177-2017-Ordem%20dos%20Advogados%20de%20Mo%C3%A7ambique.%20Sekelekani.Misa.Observat%C3%B3rio%20Rural.pdf>

4 Ver o acórdão Acórdão nº2/2018 - Processo nº176/2017- 1ª, do Tribunal Administrativo sobre impugnação judicial levada à cabo por algumas organizações da sociedade civil, em <https://www.ta.gov.mz/Jurisprudencia/Jurisprud%C3%Aancia/Ac%C3%B3rd%C3%A3os/1.%C2%AA%20Sec%C3%A7%C3%A3o%20-%20Contencioso%20Administrativo/2018/Ac%C3%B3rd%C3%A7%C3%A3o%20n.%C2%BA%2002-2018%20-%20Processo%20n.%C2%BA%20176-2017%20-%20Ordem%20dos%20Advogados%20de%20Mo%C3%A7ambique.pdf>

5 Consultar o Acórdão nº108/2017, Processo nº164/2017- 1ª do Tribunal Administrativo, de 24 de Outubro de 2017. Disponível em www.ta.gov.mz

Nestes acórdãos, as organizações da sociedade civil não só ficaram muito tempo à espera das decisões, como também viram os seus recursos indeferidos, e foram obrigadas a pagar custas solidárias, que variam de 4 mil a 5 mil meticais.

Um outro factor que, provavelmente, está a impedir impugnações dos cidadãos, pode estar relacionado com os custos derivados da necessidade de ter de se esperar um longo período pela resposta, a preparação do requerimento para submeter aos órgãos definidos como responsáveis pela garantia do acesso à informação e os custos inerentes a isso. Tanto os recursos hierárquicos como os judiciais, precisam que o cidadão despenda tempo e alguma quantia, para o envio ou transporte do processo, de onde se encontra, para as instâncias de recursos. Os Tribunais Administrativos só existem ao nível de capitais provinciais, assim como as direcções provinciais para casos de pedidos feitos nos distritos, postos administrativos ou localidades. Às vezes, é o próprio cidadão que deve levar pessoalmente o processo do seu distrito para a capital provincial.

Provavelmente, esses factores acabam desincentivando o cidadão de recorrer às instâncias superiores, sempre que o seu pedido seja rejeitado.

Embora não seja suficiente, a introdução de sanções severas e estruturas próprias claras de responsabilização dos funcionários, em caso de recusa de providenciar informação, pode ser um caminho para a mudança do status quo. Noutros países, como África do Sul, Quênia, ou Índia, a comprovação da negação deliberada da disponibilização da informação solicitada pelo cidadão, pode levar ao sancionamento do funcionário

Em Moçambique, a LDI (artigo 15) não define claramente as sanções aplicáveis ao funcionário ou agente do Estado que, intencionalmente, não conceda informação ao requerente. Igualmente, não estão claras as sanções aos dirigentes institucionais que, tendo recebido o pedido, não tenham orientado os seus subordinados a conceder informação aos cidadãos. A Lei apenas estabelece que a recusa de prestação de informação, consulta ou passagem de documentos, deve ser fundamentada com base nas excepções e restrições legais. As sanções aplicáveis, constantes do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, não são suficientes, havendo necessidade de se instituir outras que podem passar por arbitrar multas, prisão ou até destituição do cargo, no caso de dirigentes.

Desde a entrada em vigor da lei, estima-se que as organizações da Sociedade Civil, como o MISA Moçambique, Sekelekani, Ordem dos Advogados de Moçambique, OMR, CIP, entre outras, tenham feito dezenas de centenas de pedidos, a maioria dos quais rejeitados ou não respondidos. No entanto, nenhuma sanção foi aplicada aos funcionários ou dirigentes que tenham se recusado a fornecer a informação.

Em suma, a LDI em Moçambique ainda não está a produzir os resultados que se esperavam, passados cinco anos desde a sua entrada em vigor. Diversos factores são preponderantes para que isso aconteça, nomeadamente a cultura de medo e de secretismo que é mantida até hoje, aliada à falta de prontidão e capacidade técnica das instituições para disponibilizar informação de interesse público.

3.8 Controlo político dos media e o acesso a informação

O RGIM 2013, recomendava que 1) se procedesse à alteração dos mecanismos de designação dos Presidentes dos Conselhos de Administração das estações públicas de rádio e televisão, designadamente a Rádio Moçambique (RM) e a Televisão de Moçambique (TVM), no sentido de se tornar obrigatório um concurso público de avaliação curricular. O actual modelo de nomeação dos dirigentes e do financiamento dos órgãos públicos permite que sejam dependentes do poder executivo, que os usam para actos propagandísticos.

Outro problema prende-se com a ausência de um órgão regulador na comunicação social, o que leva o Gabinete de Informação de Moçambique (GABINFO) a liderar os processos de regulação e de licenciamento dos órgãos de informação e de toda a actividade, o que cria condições para uma intervenção indesejada do governo para restringir a liberdade imprensa.

Os meios de comunicação social jogam um papel fundamental no contexto da consolidação democrática. Eles “têm a obrigação de proporcionar informações relevantes, analisá-las e, além disto, apresentar opiniões substantivas ao

público, ao mesmo tempo que servem de plataforma para o debate e discussão. Os órgãos de comunicação devem ainda cumprir o seu papel de fiscalização, promovendo a transparência para que assim se evite a fraude eleitoral”¹.

O controlo da imprensa, incluindo agora raptos e agressões brutais a jornalistas e comentadores políticos, ameaças e detenções de jornalistas, tem aumentado, o que limita a liberdade de imprensa e o acesso à informação. Entre 2017-2018, foram reportados cerca de 50 casos de violação de liberdade de imprensa². Em 2013, foi publicada uma lista de 40 indivíduos, previamente selecionados, para participarem em todos os programas de debates nos órgãos de informação públicos e privados³. Alguns deles foram nomeados para as direcções editoriais dos principais órgãos de informação de Moçambique e para diversos órgãos da justiça, como o Conselho Superior da Magistratura Judicial (CSMJ) e o Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa (CSMJA).

O mais recente estudo da *Freedom House* demonstra que líderes antidemocráticos em democracias frágeis introduziram uma nova Caixa de Ferramentas para tentar controlar os media, que inclui meios económicos, legais e extralegais, para silenciar jornalistas críticos e reforçar veículos de notícias favoráveis ao poder do dia⁴.

Segundo este estudo, o recurso à pressão financeira e económica é um meio eficaz de cooptação de mercados. A vantagem desta técnica, é que tira partido da evolução do modelo de negócio dos meios de comunicação social, que deixou muitos pontos de venda sem dinheiro. Ocasionalmente, os governos aprovam leis e regulamentos para intimidar ou interferir no trabalho dos jornalistas, ou para lhes retirar recursos.

Em Moçambique, as ferramentas para o controlo dos media incluem acordos comerciais, injeção de publicidade, compra de espaços para actividades de governação e aquisição das acções de alguns órgãos de informação. Tal como diz a recomendação do último RGIM, é urgente que se definam mecanismos de financiamento e nomeação dos dirigentes dos órgãos de informação públicos, mas também os mecanismos de distribuição de publicidade das instituições públicas pelos órgãos de informação públicos e privados, de forma a garantir a sua sustentabilidade e independência.

A outra tática usada consiste na aprovação de legislação que visa controlar e sufocar os media e os respectivos jornalistas. Em 24 de Julho de 2018, por exemplo, o governo aprovou, sem qualquer auscultação dos jornalistas e detentores dos órgãos de informação, o Decreto n.º 40/2018, de 23 de Julho⁵. Este decreto vem reforçar as ainda não revogadas leis anti-democráticas e atentatórias à liberdade de expressão, liberdade de imprensa e direito à informação, nomeadamente a Lei n.º 12/79 (Lei de Segredo de Estado) e a Lei n.º 19/91 (que considera crime contra a segurança do Estado a difamação do Presidente da República, ministros, secretários gerais de partidos políticos, etc.).

O Decreto não só viola uma série de direitos fundamentais como a Liberdade de Imprensa, de Expressão e o Direito à Informação, como também pode levar à falência a maioria dos órgãos de informação, com maior gravidade para a comunicação social comunitária, a qual tem servido de voz das populações e, em muitos casos, o único meio de informação disponível na área. Esta situação pode provocar o desemprego de centenas de jornalistas, incluindo correspondentes nacionais da imprensa nacional e estrangeira, que têm esta actividade como a sua única fonte de renda, para além de privar as comunidades do acesso à informação⁶.

Igualmente, de acordo com a *Freedom House*, os governos autoritários recorrem a instrumentos extra-judiciais para silenciar a imprensa, das quais o assédio, a permissão de impunidade aos que ameaçam jornalistas, a difamação de jornalistas pelos seus procuradores (indivíduos contratados para ameaçar e difamar), e a politização da nomeação dos dirigentes dos media públicos, entre outras medidas. Ao longo dos últimos cinco anos, este fenómeno foi bastante reportado em Moçambique, incluindo raptos e agressões de jornalistas e analistas políticos, nomeadamente Ericino de Salema e José Jaime Macuane. Constam ainda as detenções de jornalistas como Estácio Valoi, Amade Abubakar e Germano Adriano e do pesquisador da Amnistia Internacional, David Matsinhe.

1 Ver “Directrizes para a Cobertura Eleitoral na Comunicação Social na Região da SADC”, Joanesburgo, 26 de Setembro de 2012, Conferência sobre a Comunicação Social e Eleições, organizada pelo MISA.

2 MISA (2019). Relatório Sobre o Estado da Liberdade de Imprensa e de Expressão em Moçambique 2018. Maputo: MISA-Moçambique

3 Ver a lista em <https://ambicanos.blogspot.com/2015/04/lista-do-famoso-g40.html> e https://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2014/08/g40-toma-de-assalto-%C3%B3rg%C3%A3os-das-magistraturas-judicial-e-administrativa.html

4 Ver Csaky, Zselyke (2019:16). A New Toolbox for Co-opting the Media. Washington, DC/New York: Freedom House. Disponível em https://freedomhouse.org/sites/default/files/FI-NAL07162019_Freedom_And_The_Media_2019_Report.pdf

5 Decreto 40/2018, de 23 de Julho, estabelece o regime de licenciamento, renovação, averbamento, encartes publicitários pelos serviços de imprensa escrita, radiofónica, televisiva, incluindo nas plataformas digitais, assim como o de acreditação e credenciamento de jornalistas e correspondentes nacionais, estrangeiros e colaboradores autónomos, em Moçambique. Pode acessar em https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Decreto_40-18_GabInfo_Texas.pdf

6 Ver Relatório de Liberdade de Imprensa 2018, MISA Moçambique

O problema de Moçambique não é a ausência de legislação que impede o pleno funcionamento do SNI, mas a sua implementação que é deficiente e, em alguns casos, até inexistente, tudo derivado do controlo político do executivo sobre as instâncias responsáveis pela implementação e fiscalização dos actores da administração pública.

No geral, quer a comunicação social, como o judiciário, assim como a sociedade civil, operam em ambiente de regime autoritário e sob forte controlo político do partido autoritário. O aumento de autoritarismo, que se verifica desde 2015, de acordo com o *Democracy Index* (2019), não pode ser dissociado do ambiente de corrupção endémica que graça em Moçambique. Onde predominam actos de corrupção, crime organizado, entre outros fenómenos nefastos à sociedade, há sempre tendência de radicalização dos actores envolvidos.

3.9 Recomendações

A LDI e o seu respectivo regulamento ainda estão longe de produzir os resultados desejados. As instituições continuam a violar a lei, não fornecendo a informação nem a publicando nos seus websites. Prevalece a cultura de medo e de secretismo nas instituições, o que as impede de partilhar a informação de interesse público. Igualmente, revelam uma falta de preparação técnica e organizativa para responder a pedidos de informação dentro dos prazos legais. Notámos igualmente a ausência de articulação entre o CEDIMO (implementador) e o TA (garante de legalidade).

Os raptos, as ameaças e agressões vieram aumentar a cultura do medo nos media, o que os impossibilita de realizarem o seu papel de vigilante e difusor de informação de interesse público. Neste contexto, recomendamos o funcionamento do SNI com base numa actuação coordenada e independente dos órgãos que o compõem e sem interferências políticas. Neste contexto, é fundamental que:

- a) Se reveja a LDI de modo a introduzir novas medidas punitivas severas para funcionários e agentes do Estado que neguem a disponibilização de informação aos cidadãos requerentes, e reduzir as etapas de recursos dos pedidos negados.
- b) Se estabeleça uma cláusula que obrigue as entidades públicas a publicar documentos sobre a sua gestão administrativa e financeira e sancione os seus gestores pela violação dessa cláusula.
- c) Se reveja ou se interprete o artigo 106 e seguintes e 144 da Lei que Regula os Procedimentos atinentes ao Processo Administrativo Contencioso (LPPAC), de modo a que estejam em harmonia com o artigo 10, n.º 2, da LDI, que 1) isenta o cidadão de indicar a finalidade para a qual se destina o pedido de informação e que; 2) prevaleça apenas o interesse público, sem condicionalismos de que haja fundado receio de violação de um direito fundamental, perante uma actuação ou inação da administração.
- d) Se crie um canal de interacção entre o CEDIMO e o Tribunal Administrativo para uma maior coordenação e articulação de forças no processo de implementação da LDI.
- e) Se revoguem todas as leis anti-democráticas e atentatórias à liberdade de expressão, liberdade de imprensa e direito à informação, nomeadamente a Lei n.º 12/79 (Lei de Segredo de Estado) e a Lei n.º 19/91 (que considera crime contra a segurança do Estado a difamação do Presidente da República, ministros, secretários gerais de partidos políticos, etc.)
- f) Se financiem os órgãos públicos de comunicação social através do Parlamento e não por via de contratos-programa com o Governo, por forma a salvaguardar-se a independência editorial dos seus jornalistas, bem como para efeitos de redução dos níveis de imprevisibilidade nos fluxos financeiros.
- g) Se crie a figura de gestor de informação em cada entidade, responsável pela gestão de pedidos, processamento e disponibilização e informação de interesse público
- h) Se capacitem os gestores de informação e os magistrados administrativos sobre a LDI.

CAPÍTULO IV

4. GOVERNAÇÃO LOCAL E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Por: Nobre Canhangá

Governança Local e Relações Intergovernamentais são conceitos que constituem a base para análise e compreensão da organização do Estado a nível local e dos mecanismos de distribuição de recursos (poder, dinheiro, bens e serviços), das capacidades e oportunidades existentes para a representação das elites locais na estrutura política, assim como busca a compreensão dos mecanismos de articulação estabelecidos nos níveis centrais do Estado. Em Moçambique, o complexo cenário institucional dos governos locais é influenciado pelo processo histórico, constitucional e estrutural (as marcas de um Estado burocrático e centralizado herdados do Marxismo Leninismo, os conflitos político-militar e um quadro de acordos institucionais fundados numa base racional de perdas e ganhos) e pelas tendências de controlo excessivo dos níveis centrais sobre os níveis locais. Factores estruturantes resultantes de práticas desviantes, como a corrupção e fragilidade no processo de prestação de contas, debilitam o equilíbrio e a adequação necessária no sistema de distribuição da renda, agravam as assimetrias locais e são a fonte de conflitos político-militar em Moçambique.

A análise apresentada neste capítulo é desenvolvida dentro de um contexto marcado por profundas transformações institucionais que ocorreram depois de 2015. A metodologia da pesquisa é trazida dos indicadores do Sistema Nacional de Integridade pública (SNI) que privilegia alguns indicadores de referência, entre os quais, *funções e recursos, independência, transparência no sistema financeiro, responsabilização e integridade* dos governos locais e das relações intergovernamentais. Embora estes indicadores tenham sido objecto de análise macropolítica, aqui foram ajustados para a compreensão das dinâmicas da Governança Local e das Relações Intergovernamentais. Estes indicadores foram avaliados com base numa metodologia que atribui uma pontuação mínima de 1 ponto e máxima de 5 pontos. Nos casos em que nos diferentes níveis descentralizados não existam mecanismos formais e informais favoráveis de Governança Local e Relações Intergovernamentais o SNI atribui uma pontuação mínima de 1 ponto. Nos casos em que tais mecanismos existam e não estejam em funcionamento, o Sistema Nacional de Integridade atribui uma classificação mediana de 3 pontos. A pontuação 5 é atribuída nos casos em que existem instrumentos formais e que estão sendo operacionalizados a favor da Governança Local e das Relações Intergovernamentais. No âmbito da Governança Local e de Relações Intergovernamentais a análise global que fizemos sobre aqueles indicadores coloca Moçambique na posição intermédia. Esta posição deriva do facto de, no período em análise, o país ter avançado com profundas transformações institucionais que modificaram a estrutura funcional dos governos locais. No entanto, a eficiência e a efectividade da aplicabilidade das reformas institucionais constituem desafios cujo ajustamento pode levar algum tempo.

4.1 Funções e Recursos

O quadro jurídico sobre a Governança Local e as Relações Intergovernamentais está consagrado na Constituição e demais instrumentos normativos. Entre as principais funções legalmente atribuídas aos órgãos descentralizados, destacam-se as da área económica: comércio-indústria, agricultura-pescas-pecuária-silvicultura, hotelaria-turismo, transporte público, estradas-pontes que correspondem ao interesse local, provincial e distrital. As funções de áreas sociais são: saúde no âmbito de cuidados primários; educação: ensino primário, geral e técnico profissional; água e saneamento, habitação, cultura e desporto, folclore, segurança alimentar e nutricional; gestão de terra, protecção do meio ambiente, prevenção e combate às calamidades naturais entre outras definidas e limitadas pela lei. Todavia, um estudo apresentado pela Associação Nacional de Municípios (ANAMM, 2016) mostrou que, ao nível municipal,

nem todos os serviços circunscritos na lei foram devolvidos com os recursos correspondentes para os actores descentralizados funcionarem. Isto limita os órgãos descentralizados às seguintes funções: organização e construção de mercados; licenciamento de actividades económicas locais; gestão de terrenos municipais, incluindo licenças de uso de terra (DUAT e licenças de construção); construção e manutenção de estradas locais; gestão de resíduos sólidos; polícia municipal e gestão de cemitérios. Só em casos excepcionais é que os municípios participam na gestão de abastecimento de água, electrificação urbana e serviços de saúde de base e educação primária.

O anteriormente exposto é revelador de que os níveis de autonomia atribuídos aos órgãos descentralizados continuam sendo um desafio resultante da inércia dos órgãos centrais que resistem à transferência de funções, competências e de recursos para os níveis *meso* e *micro* da administração do Estado. Para além dos municípios, o impacto na prestação de serviços distritais continua limitado dada a falta de autonomia institucional exacerbada pela debilitada na estruturação da base tributária e disponibilidade de investimentos à sua disposição. O Estado central e as empresas públicas, através das agências locais delegadas, mantêm a responsabilidade da prestação de serviços públicos através das unidades descentralizadas e desconcentradas da administração territorial. O grau de descentralização de funções e recursos continua bastante reduzido. Por isso, uma outra pesquisa sobre a despesa pública conclui que, apesar de os governos distritais terem funções explícitas de prestação de serviços locais no campo da educação, saúde, água e saneamento, gestão de resíduos sólidos, agricultura e desenvolvimento rural os serviços por si prestados são de níveis básicos ou quase inexistentes porque os distritos situam-se principalmente em zonas rurais e devido à falta de recursos. A maior parte dos gastos desconcentrados são alocados para custos correntes: despesas de pessoal, compra de combustível, bens e serviços e poucos são canalizados para despesas de investimento (BM 2014: 112).

Ao nível dos municípios, o Código Tributário Autárquico define as seguintes fontes que constituem a base de tributação municipal ou de receitas próprias: Imposto Pessoal Autárquico (IPA), Imposto Predial Autárquico (IPRA), Imposto Autárquico sobre Veículos (IAV), Imposto Autárquico da Sisa (IASISA), Contribuição de Melhorias. São definidas ainda fontes de receitas não fiscais, tais como: Taxas de Licenciamento; Taxas por Actividades Económicas (TAE); as Taxas Municipais para o DUAT e a Taxa anual paga pelo uso da terra. Para além destas fontes de recursos, o Fundo de Compensação Autárquica (FCA), o Fundo de Investimento de Iniciativas Autárquica (FIIA), o Fundo de Estradas e Programa Estratégico de Redução da Pobreza Urbana (PERPU), são algumas das transferências intergovernamentais alocadas pelo Governo Central aos municípios.

No entanto, os níveis de transferências intergovernamentais enfrentam desafios estruturantes. Só em duas ocasiões (2008 e 2011) os municípios receberam a percentagem total de transferências do FCA a que têm direito. No total, as transferências totais do FCA e do FIIA correspondem, no máximo, a 2,3% da receita fiscal nacional. Tomando em consideração o orçamento moçambicano total, ou seja, a receita fiscal nacional mais o apoio orçamental da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, a percentagem transferida para os municípios seria menor (cerca de 1% no caso da FCA). O PERPU, embora transferido através do e-SISTAFE, não representa uma dotação fiscal condicionada que beneficie o orçamento municipal. Os desafios para gerir correctamente o PERPU são os mesmos que no caso do Fundo de Desenvolvimento Distrital. As taxas de crescimento anuais médias, de todas as dotações municipais, foram de dois dígitos, excepto nas Transferências para Investimentos em Infra-estruturas, definidas de modo a cobrir transferências de capital adicional ao FIIA e incluindo o Fundo de Estradas.

Do ponto de vista da capacidade de resposta municipal ao desafio de aumentar a procura de infra-estruturas e serviços públicos, devido à alta taxa de urbanização, essa tendência continua preocupante. Comparando com outros contextos, isto põe Moçambique a par do Burkina Faso, mas não dos seus pares na região e na África Oriental em que cabe aos governos locais uma parcela consideravelmente maior das despesas nacionais. Vejam-se alguns casos: Botswana: <10%; Etiópia: 40%; Tanzânia: 27%, Uganda:> 40% (Dickovick & Riedl, 2014).

Para o caso moçambicano, as transferências intergovernamentais deterioraram a partir de 2015, quando se registou uma queda drástica nas transferências de todas as categorias, devido às crises fiscais e económicas que o país está a enfrentar causadas pelas *dívidas odiosas* e pela recessão económica. Entretanto, neste momento, com excepção do GIZ, através do seu programa Boa Governação Financeira e do Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), vários parceiros internacionais estão a explorar a possibilidade de retorno do apoio ao processo de descentralização em Moçambique. O actual contexto da COVID-19 impõe desafios financeiros que vão impactar na dinâmica do funcionamento da economia nacional, com maior efeito nos diferentes sectores de desenvolvimento local. Este contexto impactará

negativamente na capacidade dos actores locais mobilizarem recursos para a realização de despesas de investimento e correntes ou de funcionamento, nos níveis descentralizados. Este contexto desfavorável é agravante quando ainda se mantém em aberto e imprevisível o desfecho sobre a problemática das *dívidas odiosas*, não declaradas pelo Estado aos seus parceiros de desenvolvimento, contribuindo para as incertezas quanto ao retorno do apoio ao país.

4.2 Independência

O quadro constitucional e jurídico aprovado para o funcionamento da Governação Local e Relações Intergovernamentais prevê um modelo democrático de separação dos poderes deliberativos (exercidos pelas Assembleias Provinciais e Municipais), dos órgãos de poderes executivos (exercidos pelos Governadores de Província e pelo Presidente do Conselho Municipal). Os órgãos deliberativos são eleitos por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal, periódico e de harmonia com o princípio de representação proporcional, cujo mandato tem a longevidade de cinco anos. Sob o ponto de vista político-administrativo, aqueles órgãos têm a responsabilidade de deliberar no quadro das suas atribuições de governação provincial, fiscalizar as actividades de governação descentralizada e aprovar os instrumentos de gestão: Plano Anual de Actividades e Orçamento (PAO) e as contas anuais da província e do município, bem como elaborar e aprovar os estatutos, as regras e os regulamentos que definem a interacção entre o governo e os cidadãos. Os órgãos executivos, provincial e Autárquico, são responsáveis pela implementação do programa de governação aprovado pelas respectivas Assembleias: Provincial ou Autárquica. A composição, organização, funcionamento e demais competências dos órgãos deliberativos são fixadas por lei.

As mais recentes reformas no quadro normativo relançaram o debate sobre a independência política e administrativa, tanto dos Governadores de Província como dos Presidentes dos Conselhos Autárquicos, e as relações intergovernamentais nos diferentes níveis do Estado. De acordo com a Constituição, o Governador de Província e o Presidente do Conselho Autárquico são Cabeça de Lista do partido político, da coligação de partidos políticos ou de grupo de cidadãos eleitores que obtiver maioria de votos nas eleições para a Assembleia Provincial ou Autárquica. Na sua essência, a legislação define os limites das relações intergovernamentais entre entidades do nível central e da administração do Estado com as Autarquias Locais e salvaguarda o princípio de independência entre as diferentes entidades criadas no contexto das reformas ocorridas no âmbito da descentralização. No entanto, o preceituado constitucional e normativo realça o papel das Assembleias Provinciais e Autárquicas reduzindo a importância e a independência dos poderes executivos representados pelo Governador de Província e pelo Presidente do Conselho Autárquico. A nova estrutura organizativa abre espaço para uma forte dependência e controlo político-partidário e deliberativo sobre os órgãos executivos nos níveis descentralizados do Estado.

Para além da análise endógena sobre a independência na Governação Local e nas Relações Intergovernamentais, este assunto pode ser debatido numa dimensão exógena, inserida no Quadro Legal de Tutela do Estado sobre os Órgãos de Governação Descentralizada Provincial e das Autarquias Locais. Através deste ponto, analisa-se o processo de perda de Mandato do Presidente do Conselho Autárquico e a dimensão da independência dos diferentes actores envolvidos. Inicialmente, cabe ao Conselho de Ministros declarar a Perda de Mandato dos membros da Assembleia e titulares dos órgãos autárquicos. Com este comando normativo, configurado no âmbito da tutela do Estado, colocam-se os órgãos descentralizados numa situação de dependência ao Governo Central. No entanto, o legislador alivia esta dependência ao definir que a decisão do Conselho de Ministros é impugnável junto do Plenário do Tribunal Administrativo pelo Presidente do Conselho Autárquico ou membro da Assembleia Autárquica visado. Assim, a instância administrativa, a quem se deve submeter o recurso contencioso e recorrer em caso de perda de mandato, é o Plenário do Tribunal Administrativo, havendo por isso a possibilidade hipotética do Decreto do Conselho de Ministros ser anulado pelo Plenário do Tribunal Administrativo. Para além do papel estabilizador e equilibrador do Tribunal Administrativo, na relação de dependência entre órgãos de governação descentralizada e o Governo Central, o legislador, para este processo de relações de dependência, atribuiu um papel determinante ao Conselho Constitucional. Para tal, verifica-se que, uma vez validada a dissolução da Assembleia Autárquica pelo Tribunal Administrativo, o Conselho de Ministros determina a realização de eleições no prazo de 120 dias, a contar da data de notificação do Conselho Constitucional. Entretanto, para reforçar a noção de separação dos poderes Executivo e Legislativo, o quadro normativo estabelece que a recusa

da dissolução pelo Conselho Constitucional implica a retoma do funcionamento da Assembleia Autárquica. Anula-se, assim, a decisão do Conselho de Ministros e do Tribunal Administrativo. Este preceituado assegura a independência e separação de poderes Deliberativos (legislativo), executivo e Judicial na gestão do contencioso administrativo ligado à Perda de Mandado dos Titulares de órgãos descentralizados.

Um outro ponto merecedor de destaque é que a Assembleia Autárquica pode demitir o Presidente do Conselho Autárquico por *incumprimento do programa autárquico e má gestão da autarquia local*. Este pressuposto, “*incumprimento do programa autárquico e má gestão da autarquia local*”, e consequente efeito na Perda de Mandato do Presidente do Conselho Autárquico, não é coerente e não está alinhado com a Lei 6/2018 (*Quadro Jurídico para Implementação das Autarquias Locais*), que também define as condições para Perda de Mandato¹. Assim, uma hipotética Perda de Mandato, condicionada pelo *incumprimento do Programa Autárquico*, exigiria a *definição de indicadores precisos, critérios de medição claros, e prazos de avaliação pré-definidos*. A subjectividade destes critérios pode constituir factor de risco para a estabilidade dos órgãos de governação descentralizada. Por isso, é necessário clarificar: *quando, quem, e como* se deve medir o cumprimento e a qualidade dos programas daqueles órgãos.

O parágrafo anterior olha para a questão de independência e da separação de poderes no âmbito da Lei de Probidade Pública na qual, nos casos de violação das regras de probidade pública estabelecidas na lei, cabe aos tribunais decidirem sobre a matéria. Por isso, para separar as funções do Executivo/Governo das funções do Judiciário é necessário garantir que cabe ao Plenário do Tribunal Administrativo declarar os casos de *violação das regras de Probidade Pública Estabelecidas na Lei* retirando assim esta responsabilidade colocada ao Conselho de Ministros. Para oferecer mais independência ao processo de perda de mandato, o Quadro Legal de Tutela do Estado sobre os Órgãos de Governação Descentralizada provincial e das Autarquias Locais deve reforçar o argumento de que o Presidente do Conselho Autárquico perde o seu mandato caso seja comprovada pelos órgãos judiciais a violação das regras de probidade pública. Esta reconstrução do artigo pode: a) salvaguardar a doutrina democrática de separação e independência de poderes: executivo, judicial e legislativo; e b) prevenir más interpretações que colocam os titulares de órgãos de governação descentralizada vulneráveis a motivações e vontades político-partidárias.

Sobre a independência dos órgãos descentralizados, a recente revisão constitucional aprovou um quadro de instrumentos normativos para regular a Governação Local e as Relações Intergovernamentais. A Lei 4/2019 de 31 de Maio estabeleceu o quadro legal dos órgãos de governação descentralizada provincial. A Lei 5/2019 de 31 de Maio estabeleceu o quadro legal da tutela do Estado sobre os órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais. A Lei 6/2019 estabeleceu os princípios, as normas de organização, as competências e o funcionamento do órgão executivo de governação descentralizada provincial. O Ministério da Administração Estatal e Função Pública, no âmbito das suas competências, identificou e redistribuiu as competências descentralizadas para os níveis de província. Entretanto, as relações interinstitucionais entre o Governador Provincial e a Secretaria de Estado na Província não estão claramente definidas e levantam espaços de incertezas e conflitos institucionais. A sobreposição e o protagonismo do Secretário de Estado, nomeado pelo Presidente da República, sobre o Governador de Província, democraticamente eleito, desvirtuam o real sentido da independência dos órgãos da descentralização e da democratização e desafiam a integridade das reformas da descentralização, distanciando-se dos princípios teleológicos que estiveram presentes no momento do debate da recente revisão da constituição.

¹ Violação grave e dolosa da Constituição da República e demais legislação aplicável à gestão autárquica; prática de actos atentatórios à unidade nacional e à unicidade do Estado; violação das regras de probidade pública estabelecidas na lei; responsabilidade na não prossecução pela autarquia das atribuições a que se refere o artigo 8 da Lei 6/2018; não submissão à aprovação pela Assembleia Autárquica das propostas de planos e orçamento e de outros instrumentos essenciais para o funcionamento da autarquia local; endividamento acima dos limites legalmente autorizados pelo Conselho Autárquico; os encargos com o pessoal ultrapassam os limites estipulados na Lei; tenha sido condenado por sentença transitado em julgado por crimes puníveis com pena de prisão maior; por comprovada violação das regras orçamentais e de gestão financeira pelos órgãos judiciais; internamento por medidas de prevenção ou de segurança; situação de incompatibilidade superveniente não declarada e não sanada no prazo de 15 dias após a tomada de posse (veja Artigo 102 da lei 6/2018).

4.3 Governação Local e Relações Intergovernamentais: Sistema Financeiro e Transparência

O *leitmotiv* das reformas constitucionais e normativas, operadas no período em análise, visava o estabelecimento de arranjos institucionais óptimos que, para além de salvaguardarem a paz e estabilidade política, permitissem uma justa representação das elites locais nas instituições do Estado e assegurassem uma equitativa distribuição de bens e serviços públicos ao nível local. Estes pressupostos teleológicos, que estiveram presentes no âmbito da revisão constitucional, remetem ao escrutínio dos instrumentos normativos aprovados para melhorar a gestão dos recursos públicos existentes, alocados ou transferidos dos níveis centrais para aos níveis *meso* e *micro* da administração do Estado. Uma análise sobre o mais recente quadro normativo das reformas na Governação Local e Relações Intergovernamentais evidencia que as transformações institucionais e estruturantes introduzidas no âmbito do novo figurino da descentralização deram pouca atenção às mudanças necessárias no sistema financeiro. É assim que, no âmbito da Revisão Pontual da Constituição estabeleceu-se um sistema de bifurcação da descentralização política (autarquias locais), com autonomia financeira, administrativa e patrimonial e descentralização administrativa (províncias e distritos), com forte subordinação vertical. Este modelo não favoreceu a institucionalização de uma administração padronizada com sistemas de gestão financeira que abrangessem todos os governos locais. Recentemente, foi aprovada a Lei que define o *Regime Financeiro e Patrimonial dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial*. O regime legal enuncia os princípios de autonomia financeira, administrativa e patrimonial para os Órgãos de Governação Descentralizada Provincial. Também define os espaços de articulação entre os níveis central e provincial assim como as questões de tutela financeira que estão plasmadas na Constituição. Contudo, o *Regime Financeiro e Patrimonial dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial*, recentemente aprovado, torna-se subjectivo e complexo quando não define uma fórmula para a transferência de volumes de recursos a serem drenados do nível central para os níveis provinciais.

O quadro da estrutura financeira foi configurado nos moldes de regimes unitários onde a doutrina económica convencionava o estabelecimento de estruturas uniformes. Por isso, a gestão dos planos de actividades e respectivos orçamentos retroalimenta instrumentos de nível *macro* e sujeita-se a múltiplos níveis de escrutínio político (Assembleias Provincial, Autárquicas, Conselhos Consultivos) e técnico-jurídico-administrativo (Ministérios de Tutela Financeira, Ministério da Economia e Finanças e a Tutela Administrativa exercida pelo Ministério da Administração Estatal e Função Pública). Estas instituições, tradicionalmente destinadas à supervisão do sistema administrativo e financeiro, mantiveram-se no novo figurino da descentralização financeira em Moçambique. Todavia, na prática, o sistema financeiro dentro da estrutura das instituições descentralizadas, do nível *meso* (governação descentralizada ao nível de província) e as do nível *micro* (municípios e distritos), é complexo. O seu funcionamento denota ausência efectiva de uma liderança institucional nos assuntos referentes à governação local na medida em que a descentralização está institucionalmente exposta aos múltiplos comandos de orientação e o controlo central do Estado que enfraquecem a autonomia financeira, administrativa e patrimonial dos entes locais.

Neste quadro estruturante da descentralização financeira, a eficiência política e administrativa das instituições de controlo interno e externo, no âmbito da Governação Local e Relações Intergovernamentais, têm sido objecto de profundos questionamentos. *Em que medida as instituições de supervisão podem funcionar em prol dos seus nobres objectivos, sem comprometer os diferentes níveis de autonomia definidos na doutrina e no quadro legal da descentralização em Moçambique? Para além disso, em que medida as instituições de controlo interno e externo actuam dentro do sistema financeiro e permitem o aumento, a partilha/redistribuição e controlo de receitas e optimizam a alocação de despesas públicas, garantindo a melhoria dos investimentos disponibilizados aos governos locais?* Em resposta a estes questionamentos desafiantes, alguns parceiros de cooperação internacional (Banco Mundial, Embaixadas da Dinamarca, Irlanda, Suécia e Suíça) financiaram estudos para alimentar a concepção de um sistema financeiro aplicado aos Governos Locais. Os resultados do estudo mostraram a necessidade de construção de um modelo de gestão que salvaguarde a independência e a autonomia dos Governos Locais. Um modelo conceptual e um modelo de negócio foi recentemente apresentado aos parceiros de cooperação internacional, aos governos de províncias e aos governos autárquicos e espera-se que este funcione como um subsistema de gestão financeira nos níveis descentralizados do Estado. Embora o modelo conceptual e de negócios ainda aguarde pela aprovação do

Conselho de Ministros e da Assembleia da República a sua estrutura e composição reúnem todos os elementos do ciclo de planificação, orçamentação, execução da despesa e prestação de contas. Espera-se que, até ao fim do mandato (2019-2024), o subsistema financeiro esteja funcionando nas 53 autarquias moçambicanas¹. Espera-se também que o modelo seja um instrumento de reforço da transparência na gestão da coisa pública e das transferências electrónicas, aumentando a perspicuidade na gestão de recursos públicos e a qualidade na distribuição de bens e serviços urbanos, nos níveis *meso* e *micro* da administração do Estado. A pretensão destes objectivos, em parte, dependerá da identificação, caracterização, gestão de recursos e conseqüente melhoria no processo de cobrança e gestão de impostos e taxas disponíveis nos níveis descentralizados.

Entretanto, se por um lado a institucionalização do subsistema financeiro é favorável à transparência modificando parte dos procedimentos administrativos permeáveis aos desvios da norma e da ética, nos níveis descentralizados, por outro lado levanta-se o questionamento sobre o impacto do funcionamento de um subsistema financeiro centralmente controlado e as suas implicações na doutrina da descentralização protectora de uma maior autonomia nos níveis descentralizados. Em que medida o funcionamento do um subsistema financeiro, fiscalizado centralmente pelo Ministério da Economia e Finanças pode favorecer os níveis de autonomia financeira não colocando em causa os objectivos da descentralização em Moçambique? Por esta razão, como reportado nos relatórios anteriores, a noção de tutela administrativa, que percorre todos os instrumentos normativos que regem o processo de descentralização, não deve ser confundida com a ideia de controlo hierárquico e interferência dos níveis centrais sobre o governo local.

O governo aprovou a Lei n.º 16/2019, que define o *Regime Financeiro e Patrimonial dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial*. A lei tem alinhamento com os princípios da reforma pontual da Constituição aprovada em Maio de 2018. Ela enuncia os princípios de autonomia financeira, administrativa e patrimonial para os Órgãos de Governação Descentralizada Provincial. Também define os espaços de articulação entre os níveis central e provincial assim como as questões de tutela financeira, plasmada na Constituição, foram trazidas para a Lei definidora do *Regime Financeiro e Patrimonial dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial*. Esta lei deixa em aberto aspectos que devem ser consolidados em breve. Por exemplo, ela não elabora a fórmula para o cálculo do volume de recursos a serem transferidos do nível central para os níveis provinciais. A nível provincial existem diferentes categorias de investimentos, alguns de natureza local, nacional e até internacional. Entretanto, o regime financeiro define as competências dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial na cobrança de taxas por licenças concedidas, na prestação de serviços e outros. Não está claro se os Órgãos de Governação Descentralizada Provincial, para além de cobrarem licenças dos Pequenos e Médios investimentos, podem também cobrar receitas provenientes dos Mega-investimentos. Não está igualmente claro sobre quem recai a responsabilidade de cobrança de taxas por licenças concedidas. Existe uma falta de clareza sobre a autonomia administrativa e financeira nos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial. Os Planos Quinquenais dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial são elaborados com base nos princípios, políticas, estratégias e programas sectoriais nacionais. Neste preceituado legal, não existe uma menção à articulação dos Planos Quinquenais com as prioridades de cada um dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial o que parece contraditório em relação à doutrina e essência da descentralização. Se por um lado, os Planos dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial são aprovados pela Assembleia Provincial, por outro estes devem ser ratificados (validação, autenticação e aprovação) pelo Ministro que superintende as áreas do Plano e de Finanças. A falta de clareza sobre o conceito *ratificar* pode reforçar o poder de controlo do governo central sobre os órgãos descentralizados e fragilizar a autonomia administrativa e financeira dos Governos de Província. Neste ponto, torna-se relevante questionar as implicações legais que podem ocorrer em caso de o Ministro não ratificar o Plano e orçamento da província.

¹ Neste momento um processo de pilotagem está em curso nos municípios de Maputo, Matola e Boane. Os seus resultados vão consolidar o modelo e permitir a expansão para outros níveis subnacionais.

4.4 Prestação de Contas no processo de descentralização

O debate em redor da problemática da Governação Local e Relações Intergovernamentais avalia a eficácia dos instrumentos normativos favoráveis ao estabelecimento de ambientes propícios à responsabilização e a maior transparência na gestão da coisa pública. Neste caso, os agentes e servidores públicos devem ajustar-se e conformar-se com condutas comumente aceites e validadas dentro de um quadro de normas e de ética pública. As combinações das dimensões formal e informal determinam a eficácia e eficiência na gestão dos recursos existentes nos níveis descentralizados da administração pública.

Em Moçambique, o processo vertical de prestação de contas, nos níveis descentralizados, é assegurado através de instituições formais, entre as quais o Tribunal Administrativo (TA), a Inspeção Geral do Estado (IGF), as Unidades Gestoras Executoras das Aquisições (UGEA) e a Unidade Funcional de Supervisão de Aquisições (UFSA). No âmbito das suas competências, o TA julga as acções conducentes aos litígios emergentes das relações jurídico-administrativas nos níveis descentralizados. Para tal, o TA fiscaliza preventivamente a legalidade, a cobertura das receitas e despesas públicas dos actos e contratos administrativos sujeitos à sua jurisdição. Nos casos de infracções, os actores envolvidos são sujeitos a um processo de responsabilização disciplinar, administrativa ou judicial. Para além do TA, as UFSAs garantem a supervisão e a implementação dos regulamentos de aquisições e contratações de bens e serviços públicos e reforçam os mecanismos de prestação de contas nos níveis descentralizados. As UFSAs são centralmente tuteladas pela Direcção Nacional de Património do Estado. Entretanto, um estudo recente revelou que a UFSA tem um grau de eficácia inferior ao necessário em resultado de dois factores combinados: a) a sua incorporação orgânica na arquitectura central do MEF, que reforça a interferência e dependência dos entes descentralizados e b) uma forte interferência política na gestão corrente dos órgãos descentralizados, não permitindo a efectiva responsabilização de práticas desviantes existentes em diferentes departamentos do sector público estatal e nos níveis descentralizados. Para reforço da responsabilização e da prestação de contas, as unidades orçamentais estatais e governamentais estabeleceram Unidades Gestoras Executoras das Aquisições (UGEA). Elas são responsáveis pela aquisição de bens e serviços, no nível central (ministérios, direcções, institutos, EPs), e nos níveis *meso* (províncias) e *micro* (distritos e municípios). Estas entidades, coordenam as suas actividades e informam à UFSA todas as práticas antiéticas detectadas no âmbito do processo de implementação dos códigos de contratos públicos e dos procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos. Um estudo recente confirma que em Moçambique existem menos de 200 UGEAs a nível local (distrital e municipal). Apesar da importância das UGEAs na procura da transparência e reforço da prestação de contas, o seu efeito ainda é limitado. Sobre este assunto, alguns estudos denunciam o envolvimento de agentes destes organismos em práticas corruptas, clientelismo, nepotismo e a captura de contratos públicos pela elite dominante. A percepção generalizada sobre estas patologias estruturantes enquistadas nos governos locais é reforçada nos relatórios anuais do Tribunal Administrativo e no barómetro da Governação Municipal que denunciam casos recorrentes de funcionários públicos, afectos aos Governos Locais, envolvidos em práticas desviantes constituindo um elevado risco fiduciário no processo de descentralização em Moçambique.

Fora dos mecanismos formais, nos níveis descentralizados existem estruturas de responsabilização social, concebidas e implementadas por organizações da sociedade civil, que estabelecem iniciativas coordenadas e em articulação com diferentes grupos locais e entidades descentralizadas. São exemplos disto o Local Governance Monitoring Initiative, a Social Accountability, o Barómetro Municipal, o Cartão de Pontuação do Cidadão e outras iniciativas existentes que reforçam o engajamento e o diálogo público ao nível local, mais favoráveis a processos de transparência e prestação de contas. Aquelas iniciativas têm contribuído para uma melhor governação ao nível descentralizado, conseqüente engajamento cívico e transparência na gestão do bem público. Iniciativas desta natureza, muitas vezes pouco conhecidas, devem ser estimuladas por duas razões principais: primeiro, porque elas acautelam o estabelecimento de mecanismos fortes e regulares de controlo interno e externo e de procedimentos de rotina de fiscalização da qualidade das práticas de gestão financeira e fiscal dos governos locais; segundo, porque elas reforçam a responsabilização dos governos locais, removendo as oportunidades de descentralização da corrupção, da captura pela elite e conseqüente reforço da legitimação das instituições do Estado.

4.5 Governação Local e Controlo da Integridade

Os níveis de integridade no processo de descentralização são avaliados pelo grau de alinhamento, adesão aos valores, princípios e normas eticamente aceites e compartilhadas para a defesa do interesse público e privado (OCDE, 2015). A análise da integridade, no processo de Governação Local e Relações Intergovernamentais, é feita com base na dinâmica dos arranjos institucionais que impedem desvios de objectivo, assegurando que os resultados esperados cheguem aos beneficiários de forma adequada, imparcial e eficiente. A validação da aplicabilidade de códigos de conduta apropriados para os funcionários nos níveis descentralizados que asseguram o controlo e a prevenção de práticas desviantes, instrumentos de gestão que regulam conflitos de interesses entre funcionários da administração local durante e depois do mandato, são alguns dos campos de análise e controlo da integridade pública apresentados nesta pesquisa.

Em Moçambique, o sistema de declaração de bens ou sistema de rendimentos e bens patrimoniais constitui um elemento importante e indispensável para se edificar, com sucesso, um conjunto de processos favoráveis à cultura de integridade no exercício das funções públicas. Para além de prevenção de conflito de interesses, o reforço das práticas de integridade serve para combater acções desviantes que fomentam a corrupção e o enriquecimento ilícito. Neste âmbito, Moçambique aprovou a lei geral que regula a Declaração de Bens dos Titulares dos Cargos Públicos com poderes de decisão. A lei, para além de abranger titulares de Órgãos de Administração Central e Local do Estado, abarca os Governadores de Província, Secretários de Estado na Província, Administradores de Distritos e Presidentes dos Conselhos Autárquicos. É assim que, os titulares de cargos públicos, no exercício das suas funções, estão sujeitos à declaração dos direitos, rendimentos, títulos, acções ou qualquer outra espécie de bens e valores localizados no país ou no estrangeiro. No entanto, estes elementos formais são, por si só, ineficientes para debelar elementos estruturantes configurados na cultura e práticas opostas aos valores da ética e da integridade pública. Reconhecendo a ineficiência na aplicação da Lei de Probidade Pública, o Conselho de Ministros recomendou a aprovação de um decreto que suprisse lacunas e criasse parâmetros punitivos nas situações de atraso do cumprimento do prazo legal para a declaração de bens. Para tornar eficiente este instrumento, recomendado pelo Conselho de Ministros, é necessário assegurar a sua extensão para os níveis descentralizados, abrangendo uma maior parte dos funcionários que trabalham nos órgãos de Governação Local.

A existência de uma lei que regula o acesso à informação é também determinante no reforço do princípio da integridade pública e das Relações intergovernamentais, nos mais diferentes níveis da administração do Estado. Todavia, ao nível descentralizado, a lei tem sido muito pouco divulgada, havendo falta de conhecimento e de domínio da mesma. Também existe uma pseudo percepção de que a lei que regula o acesso à informação aplica-se às instituições de nível Central, excluindo os Governos Locais. A pesquisa reconhece a inoperacionalidade dos instrumentos que deveriam assegurar o controlo da integridade pública. As dificuldades de partilha de informação por parte dos servidores públicos, o fraco conhecimento de direitos e deveres do cidadão, agravada com a resistência dos titulares dos cargos públicos em cederem informação e declararem os seus bens, comprometem os esforços na busca da honestidade pública, principalmente nos níveis descentralizados.

CAPÍTULO V

5. OS TRÊS PODERES DO ESTADO: QUADRO CONSTITUCIONAL E AVALIAÇÃO ÉTICA

Por: Justino Felizberto Justino

O Estado de Direito Democrático que, por força da transição constitucional de 1990, Moçambique tem vindo a construir, exige que o poder político, ainda que legítimo, seja limitado¹. E é sobre a divisão funcional ou separação de poderes² que se concentrará este texto. Urge, como aspecto prévio, passar-se em revista as principais conclusões e recomendações dos relatórios anteriores (2008-2013) sobre Governança e Integridade em Moçambique (RGIM).

Relativamente ao tópico “Os Três Poderes do Estado”, procurou, nos relatórios (RGIM) de 2008 e 2013 demonstrar-se os efeitos negativos do sistema [de governo] presidencialista sobre o funcionamento dos três poderes do Estado, chegando-se ao ponto de sugerir uma revisão constitucional que acomodasse uma transição “do actual regime presidencialista para um regime parlamentar racionalizado”; paralelamente, recomendava-se “o reforço do papel do Parlamento, nomeadamente, através de um controlo acrescido sobre as actividades do Executivo e, em particular, sobre a execução das leis” (RGIM 2008, p. 25). Nenhuma das recomendações estabelecidas nesse primeiro relatório foi seguida (cfr. RGIM 2013, p. 16).

O segundo relatório trouxe o tópico da partidarização da Administração Pública (RGIM 2013, pp. 16-17,19, 20-21). Mantendo-se, por isso, uma ideia de que “não existe um controle recíproco dos órgãos de soberania em Moçambique” nem um “sistema de separação de poderes em Moçambique”, mas sim, a concentração dos poderes no PR” (RGIM 2008, p. 17).

A partir daqui, coloca-se um conjunto de questões a serem respondidas na primeira parte deste trabalho: (i) uma transição constitucional, que introduzisse um sistema de governo “parlamentar racionalizado”, seria, só por si, virtualmente idónea para modificar o actual défice de “controlo recíproco dos órgãos de soberania em Moçambique”? (ii) faltam instrumentos ao Parlamento para um controlo efectivo das “actividades do Executivo” e sobre “a execução das leis”? (iii) a partidarização da Administração Pública é um exclusivo do partido maioritário ou envolve também os partidos da “oposição”, quando, por sua vez, estão em maioria no plano da descentralização política e autárquica?

5.1 Separação e Interdependência de poderes no sistema de governo

O Presidente da República é o primeiro dos órgãos de soberania. Tem poderes próprios, como os de Chefe do Governo, nomear o Procurador-Geral e Vice-Procurador-Geral da República e, os embaixadores e enviados diplomáticos da República de Moçambique³; tem poderes partilhados, designadamente, decidir sobre o referendo, sob proposta da Assembleia da República (AR); celebrar tratados internacionais sujeitos à ratificação/denúncia da AR; declarar o Estado de sítio ou de emergência, com audição prévia do Conselho de Estado e do Conselho Nacional de Defesa e Segurança, e sancionamento posterior da AR; nomear os Presidentes dos tribunais “superiores” mediante audição prévia dos respectivos conselhos superiores e posterior ratificação da AR nomear os Reitores e os Vice-Reitores das Universidades Estatais “sob proposta dos respectivos colectivos de direcção⁴; e poderes de controlo⁵.

¹ Artigos 134, 73, 146 n.º3 e 4, 170 n.º1, 184

² Artigo 134 da CRM

³ Artigos 133, 145 n.º3, 158, 138 n.º1 e 2, 139 n.º2, e 161 al. c) e d) da CRM.

⁴ Artigos 136 n.º2 f), 178 n.º1, 161 b), 178 n.º2 e), 160 a), 165 b), 265 a) e b), 178 n.º2 g), 159,225 n.º2e 3, 228 n.º2 e 3, 178 n.º2h), 159 n.º2 da CRM.

⁵ 145 n.º2 b) e 162 n.º1 da CRM.

A Constituição atribui à Assembleia da República (AR), as funções electiva de certos órgãos, nomeadamente, o Provedor da Justiça, cinco dos membros do Conselho Constitucional e dos Conselhos Superiores das Magistraturas¹; de revisão constitucional²; legislativa³, e de representação, controlo, fiscalização e autorização⁴.

5.2 Fiscalização das actividades do Executivo

Faltam instrumentos ao Parlamento para um controlo efectivo das “actividades do Executivo,” e sobre “a execução das leis”? A resposta, que é negativa, extrai-se das funções de controlo, fiscalização e de autorização da AR.

A função de controlo exerce-se através de (i) perguntas e interpelações⁵; (ii) inquéritos⁶; (iii) controlo de petições, queixas e reclamações⁷.

A função fiscalizadora vai desde o controlo e acompanhamento da actividade do governo – aprovação do Programa de Governo⁸; deliberação sobre os relatórios de actividades do Conselho de Ministros⁹; controlo financeiro das contas do Estado¹⁰; ou a apreciação dos Decretos-lei¹¹ – até à fiscalização dos estados de necessidade constitucional¹².

Compete à AR, dar autorização ao Governo para contrair ou conceder empréstimos¹³ e autorizações legislativas¹⁴.

Agora, quando uma Comissão Parlamentar de Inquérito conclui, nas suas funções de controlo e de fiscalização, que a sua função autorizante tinha sido pura e simplesmente obliterada, como foi no caso das chamadas “dívidas ocultas”, reconhece a inconstitucionalidade dos actos em causa, e depois, em vez de retirar consequências jurídicas dessas violações, acaba por seguir o caminho da “sanabilidade da nulidade”¹⁵ dos actos do Governo em causa, não se pode invocar a falta instrumentos para um controlo efectivo das “actividades do Executivo,” e sobre “a execução das leis”, mas antes, da sua não utilização: *legem habemus*, importa é utiliza-la, e cumpri-la!

A transição do sistema de governo presidencial para um sistema parlamentar racionalizado ou semi-presidencial, poderá conferir maior efectividade do princípio da separação e interdependência de poderes?

O actual sistema de governo moçambicano é caracterizado por falta de equilíbrio de poderes entre as três entidades relevantes do sistema governativo, pois a balança tende claramente para o PR, essencialmente presidencialista, com alguns elementos do sistema de governo parlamentar.

Com efeito, salvo melhor opinião, a questão central não está no sistema de governo, enquanto objecto isolado, mas, na natureza do seu sistema eleitoral e do seu sistema partidário. O funcionamento de um sistema será positivamente influenciado, com a presença de um partido de oposição que possa apresentar-se, por si só, como *alternativa legítima e credível de governo*. Onde habitualmente, um determinado partido obtém sozinho a maioria absoluta dos mandatos, uma eventual transição constitucional para um “sistema de governo parlamentar racionalizado”, não faria mais do que deslocar o eixo central do PR para o Primeiro-Ministro. *Mutatis mutandis* a transição para semi-presidencial.

1 Artigos 178 n.º2 i), 241 n.º1 b), 220 n.º1 d), 237 n.º1 f) da CRM, 42 n.º1 da Lei 42017.

2 Artigos 299 n.º1 e 178 n.º2 da CRM

3 Artigo 178 n.º1 da CRM

4 Artigos 178/2, 179.º2 e 194

5 Cf. alínea d), e) do artigo 172 e alínea f), i) do artigo 196 da CRM.

6 Cf. alínea g) do artigo 196 n.º1 da CRM, artigos 95, 96 e 99 do Regimento da AR (RAR).

7 Artigos 116 e 117 do RAR

8 Alínea j) do artigo 178 n.º2 da CRM

9 Alínea k) do artigo 178 n.º2 da CRM.

10 Alíneas l) e m) do artigo 178 n.º2 da CRM

11 Artigo 180 da CRM e artigos 170 ss do RAR

12 Alínea g) do artigo 178 n.º2 da CRM e artigos 160 ss do RAR

13 Alínea p) do artigo 178 n.º2 da CRM

14 Artigo 178 n.º3 da CRM

15 AR: Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito para averiguar a situação da Dívida Pública, de 30 de Novembro de 2016, p. 36.

5.3 Partidarização da Administração Pública

A partidarização do Estado e da Administração Pública é um exclusivo do partido maioritário ou envolve também os partidos da “oposição”? Na CRM, os poderes de decisão do povo não estão restritos à eleição¹. Os partidos políticos e a continuação das suas actividades nos órgãos do Estado são “inevitáveis”. A realidade moçambicana mostra que os lugares cimeiros do Governo Central e das autarquias sob gestão do partido governamental são dominados por “quadros” a ele “ligados”. Nas autarquias sob gestão da oposição, como é o caso de Quelimane, Beira, Nampula e Ilha de Moçambique, os lugares decisórios são ocupados por quadros “ligados” aos respectivos partidos vencedores.

Relativamente à questão da interferência dos partidos na vida do Estado, especialmente a disciplina partidária, colocada nos relatórios anteriores, é irrelevante quando se trata do partido no poder ou dos partidos da oposição. A questão central não se pode colocar nas concretas normas dos partidos, mas das normas do próprio Estado, porquanto², as resoluções de partidos ou divisões partidárias que afectam o comportamento dos seus membros em posições públicas, não são juridicamente vinculantes.

A ordem jurídica moçambicana³ atribui relevo à “participação organizada” dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais através de (i) “formas de associação com afinidades e interesses próprios”, (ii) descentralização administrativa, (iii) audição das entidades com direito de participação ou direito de audição em certos procedimentos legislativos. Trata-se de assinalar um “quarto pilar” ao princípio da separação e interdependência dos poderes do Estado.

Quanto ao acesso jurisdicional subsiste um défice de protecção no acesso à justiça constitucional, quer em **recurso de inconstitucionalidade**, quer por **recurso de amparo** ou equiparado⁴. O mesmo se pode dizer relativamente à “participação organizada” dos cidadãos na resolução dos problemas sectoriais ou mesmo nacionais. A “gerada”, mas não “criada” **acção popular**⁵, continua a aguardar, desde 2004, a sua regulamentação legal.

5.4 Integridade dos três poderes

No que tange à da integridade dos três poderes e dos demais servidores públicos, houve avanço com a entrada em funcionamento da Comissão Central de Ética Pública e das Comissões de Ética Pública previstas na Lei n.º 16/2012 (Lei de Probidade Pública), a partir de 2013. A composição da Comissão Central de Ética Pública por 9 membros designados pelo Governo, AR e Conselhos Superiores das Magistratura⁶ determina a necessidade de envolvimento dos três poderes na prevenção e combate de condutas anti-éticas no seu seio, nas instituições públicas e nos demais servidores públicos. As competências da Comissão Central de Ética Pública, traduzidas em “administrar o sistema de conflitos de interesses, estabelecer regras e procedimentos de prevenção e combate às situações de conflitos de interesses, fiscalizar a ocorrência de conflitos de interesses e orientar e coordenar as comissões sectoriais de ética pública, e apresentar queixas e participação criminal ao Ministério Público”⁷, sugerem a existência de um sistema nacional de integridade pública.

Apesar da institucionalização do sistema de integridade pública e da previsão constitucional dos princípios de separação e interdependência dos órgãos e de participação democrática dos cidadãos, verificaram-se, no período de 2013 a 2019, situações atentatórias ao direito de participação dos cidadãos, à separação e interdependência dos órgãos e à integridade pública. Caracterizaram, entre outras, os três poderes (i) a existência de discrepância entre o direito constituído e a realidade, (ii) certa promiscuidade e défice do controlo mútuo no quadro da garantia da legalidade e da integridade pública: por isso, ocorreram “escândalos” na economia nacional envolvendo “grandes figuras do Executivo”, com destaque para o caso das “dívidas ocultas”, (iii) a falta de mecanismos de planificação, avaliação e monitoria conjunta no domínio de integridade.

1 Artigos 73, 74, 78 n.º1, 79, 96 da CRM

2 Como se deduz dos artigos 167 n.º2, 216 n.º1, 218 da CRM, 2 da Lei 31/2014 e 37 do Estatuto dos Magistrados Judiciais.

3 Artigos 78, 249 n.º2, 252 n.º3, 267 da CRM, alínea c) do artigo 124 do RAR

4 Artigos 213 e 246 da CRM

5 Artigo 81 da CRM

6 Artigo 50 n.º 2 da Lei de Probidade Pública.

7 Artigo 50n.º1 da Lei da Probidade Pública.

No plano das fragilidades do Parlamento moçambicano ocorridas no período de 2013 a 2019, destacam-se as seguintes:

- a) Aprovação e leis sem consulta pública efectiva: o princípio da participação dos cidadãos nos assuntos da Nação¹ nem sempre foi respeitado. Aprovou-se a revisão constitucional pela Lei 1/2018 sem consulta pública. Para além da absoluta falta de consulta, e como referiu o Presidente da CTA², a consulta, vezes sem conta, tem sido um mero procedimento formal, consistindo em (i) solicitar as organizações, instituições e demais público interessado, a formular o seu ponto de vista num prazo manifestamente irrazoável, (ii) e não considerar as contribuições dos cidadãos e entidades interessadas nas leis aprovadas. A promoção de uma consulta efectiva tem dependido da sensibilidade e “boa disposição” dos membros das comissões especializadas da AR. Para pôr termo a este estado de coisas, a CTA propôs uma lei sobre a consulta pública, em 2017, que ainda não foi provada³;
- b) Falta de apreciação pública dos actos de aprovação do orçamento e da conta do Estado: no período em análise, os cidadãos e organizações da sociedade civil não foram chamados a apresentar o seu ponto de vista sobre as propostas ou projectos de leis de orçamento e de resolução sobre a conta do Estado; ou seja, não obstante o povo ser titular da soberania, pagar impostos e ser proprietário de recursos naturais e outros que servem de fonte de receita estatal, não participa directamente, senão por representação, nos actos referentes à utilização desses recursos;
- c) Aprovação de leis em benefício próprio contra a voz da sociedade civil: o Parlamento aprovou a Lei 31/2014 relativa ao estatuto, segurança e previdência do deputado, ignorando as petições e manifestações da sociedade civil que se opuseram à lei, por a considerarem irrazoável, face ao índice de pobreza em que a maioria da população se encontra;
- d) Legalização de dívidas inconstitucionais e anti-éticas e desrespeito dos pareceres do Tribunal Administrativo (TA) e da Comissão Parlamentar: A Resolução nº11/2016 aprovou a Conta Geral do Estado referente ao exercício económico do ano 2014, mesmo havendo parecer do TA e da Comissão Parlamentar de Inquérito⁴, depreciando a existência de empréstimos contraídos a favor da Ematum, MAM e Proindicus, sem aprovação prévia da AR;
- e) Falta de clareza quanto aos pressupostos de admissibilidade de controlo político e jurisdicional das resoluções do Parlamento. Por este facto, nos relatórios e pareceres do TA, sobre as contas do Estado relativas aos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016,⁵ fez-se referência à existência de empréstimos (MAM, EMATUM e Proindicus) não autorizados pela AR, no entanto essas contas foram “branqueadas” por resoluções da AR, sob o argumento de que se tratava de questões políticas!⁶.

Constituem marcas negativas do poder judicial os seguintes aspectos:

- a) O Procurador-Geral da República, dirigente da Procuradoria-Geral da República, que é o órgão superior do MP⁷, subordina-se ao Chefe de Estado, que é simultaneamente Chefe do Executivo⁸ e presta informação à AR em vez de responder perante esta⁹. Isso suscita dúvidas sobre a verdadeira natureza jurídica do MP, no quadro das funções do Estado, designadamente se, se trata de uma magistratura; depois, sobre a autonomia do MP face ao Executivo e a desejável objectividade dos agentes do MP no controle da legalidade;
- b) “Intolerância” no relacionamento entre os três poderes: o exemplo disso foi a manifestação pública do Porta-Voz do Tribunal Supremo (TS) em Fevereiro de 2019, que, alegando poderes do TS, repudiou o facto da AR ter reparado o erro de citação de legislação revogada, contido no pedido de aplicação de medida de coação ao deputado Manuel Chang¹⁰ formulado pelo TS;
- c) Ineficiente controlo dos actos do executivo pelo TA: a CRM e legislação da jurisdição administrativa¹¹ terminam a sujeição dos contratos de empréstimos à fiscalização prévia do TA. Este regime já constava da legislação anterior¹². Mesmo, assim, o TA não evitou a eficácia dos contratos de empréstimo contraídos a favor das empresas MAM, Ematum e Proindicus em 2013 e 2014 em sede de fiscalização prévia¹³;

1 Artigo 73 da CRM, e alínea c) do artigo 124 do RAR.

2 <https://cta.org.mz/cta-deposita-proposta-de-lei-de-participacao-publica-no-processo-legislativo-em-mocambique/> e <http://opais.sapo.mz/falta-de-consulta-publica-na-criacao-de-leis-prejudica-ambiente-de-negocios>

3 Idem.

4 Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito para averiguar a situação da Dívida Pública, de 30 de Novembro de 2016. É verdade que a comissão, depois de identificar os vícios propôs, em contradição, a aprovação da Conta.

5 Disponíveis em <https://www.ta.gov.mz/Pages/RelatoriosPareceresCGE.aspx>

6 Cf. Acórdão do Conselho Constitucional nº 5/CC/2019, de 3 de Junho do Conselho Constitucional.

7 Artigos 9 nº1 e 13 nº1 da Lei 4/2017, 233 nº1 e 236 da CRM

8 Artigos 238 nº2 e 145 nº3 da CRM

9 Artigo 238 nº3 da CRM

10 Cf. Jornal o País, disponível em <http://opais.sapo.mz/supremo-ja-enviou-pedido-de-extradicao-de-manuel-chang-para-mocambique>

11 Artigos 229 nº2 b) e 227 nº2 da CRM, densificados pelos artigos 4 nº1 c), 33 nº1 a) e 36 a), b), e) e j) da Lei 24/2013 na redacção dada pela Lei 7/2015, conjugados com os os artigos 59 a) e 60 nº1 c) da Lei 14/2014

12 Artigos 34 nº2 a) da Lei 25/2009 e 61 nº1 c) da Lei 26/2009

13 Se tal fiscalização tiver ocorrido.

- d) Dependência orçamental dos tribunais administrativos em relação aos governos provinciais: Os tribunais administrativos provinciais realizam a fiscalização prévia dos actos praticados pelos governos provinciais. Em contrapartida, depende desses governos a confirmação de cabimento orçamental, para o provimento de funcionários e celebração de contratos necessários ao funcionamento dos tribunais. Essa relação pode gerar situações em que a Administração Pública condicione a confirmação de verba à concessão de visto do tribunal, pondo em causa a independência dos tribunais;
- e) “Subalternização” dos tribunais e procuradorias da república em relação aos órgãos locais do Estado no domínio protocolar, cuja prática consiste em (i) os tribunais e procuradorias da república organizarem sessões de visita de cortesia “obrigatórias” aos governadores provinciais e administradores distritais, durante a semana da legalidade, (ii) dependerem dos governadores provinciais e administradores para dirigirem as cerimónias locais de abertura do ano judicial.

Caracterizaram negativamente a actuação do Conselho de Ministros, entre outros:

- a) A aprovação de Decretos sem precedência de lei como impõe no nº 2 do artigo 209 da CRM “os decretos-lei e os decretos... devem indicar a lei ao abrigo da qual são aprovados”. São exemplos, o Decreto 31/2013 relativo à regularização dos agentes do Estado em situação irregular, o Decreto 42/2018 relativo ao património do Estado e o Decreto 30/2018 relativo ao sistema de carreiras e remuneração;
- b) Aprovação de actos regulamentares sem consulta pública nem audiência dos interessados. É o caso do (i) Regulamento de Licenciamento e Funcionamento das Instituições de Ensino Superior (IES) aprovado pelo Decreto 46/2018, (ii) Regulamento de Inspeção das IES aprovado pelo Decreto 18/2018 e (iii) Regulamento de Licenciamento da Actividade Industrial aprovado pelo Decreto 22/2014;
- c) Falta de fiscalização política e jurisdicional preventiva de decretos do Conselho de Ministros. Isso é susceptível de permitir a entrada em vigor de instrumentos normativos de duvidosa constitucionalidade e legalidade. Cite-se a título exemplificativo, (i) o Regulamento de Contenção de Despesas aprovado pelo Decreto 75/2017, cuja constitucionalidade foi posta em causa pela Associação dos Magistrados Judiciais¹, para quem o regulamento constitui interferência do executivo nas competências da AR, (ii) o Regulamento de Licenciamento e Funcionamento das Instituições de Ensino Superior - IES, que prescreve sanções pecuniárias não previstas na Lei do Ensino Superior;
- d) Contração e execução de empréstimos (Ematum, MAM e Proindicus) sem autorização prévia do Parlamento, nem fiscalização prévia do TA e em desrespeito à Constituição, entre 2013 e 2014.

Denotou-se desinteresse do poder judicial e do MP em atender as solicitações do Provedor de Justiça relativas às petições, reclamações e queixas dos cidadãos face à actuação do poder judicial e do MP. A falta de resposta durava nalguns casos, cerca de 2 anos. Como consta do informe do Provedor de Justiça à AR, relativo ao período de Abril de 2016 a Março de 2017², cerca de 41 solicitações aos tribunais judiciais e Tribunal Supremo - TS, 7 ao Tribunal Administrativo - TA e tribunais administrativos e duas às procuradorias de nível provincial, não tinham respostas.

¹ <https://canal.co.mz/2018/02/decreto-de-contencao-de-despesa-coloca-magistrados-em-rotas-de-colisao-com-o-governo/>

² https://www.google.com/search?ei=qwc3XsLgJG6gAawxZGoAO&q=provedor+de+justi%C3%A7a+mo%C3%A7ambique+informe+2016&oq=provedor+de+justi%C3%A7a+mo%C3%A7ambique+informe+2016&gs_l=psy-ab..12...5734384.5768925..5772331...0.0.788.14137.3-9j7j8j4.....0...1..gws-wiz....0.0j0i22i30j33i160j33i21.5PP0yT99deY&ved=0ahUKewiC4qiGs7PnAhURHcAKHbBiBBUQ4dUDCA5

5.5 Recomendações/desafios

- a) Aprovação da lei que institucionalize a consulta pública efectiva, como requisito essencial do procedimento legislativo, para a validade das leis e decretos-lei;
- b) Aprovação da lei relativa ao direito de acção popular, conforme se impõe no nº1 do art. 81 da CRM, de modo a permitir que os cidadãos, pessoalmente ou através de associações, possam, com segurança e certeza jurídica, exercer eficazmente esse direito;
- c) Previsão de mecanismos de controlo jurisdicional das resoluções da AR e do Conselho de Ministros;
- d) Libertação dos tribunais e procuradorias da república de dependência financeira e protocolar aos órgãos locais do Estado e órgãos do poder local;
- e) Criação de mecanismos de articulação entre os três poderes, o Provedor de Justiça e Comissão Central de Ética Pública, para a recepção e seguimento de petições e queixas dos cidadãos;
- f) Previsão de responsabilização dos dirigentes de instituições públicas e do Estado que não respondem as solicitações do provedor de justiça.

CAPÍTULO VI

6. OS TRIBUNAIS JUDICIAIS: SISTEMA DE CONTROLE INTERNO E O DESEMPENHO DOS JUÍZES

Por André Cristiano José

Pretendemos uma justiça íntegra na qual a prestação de serviços tem por base um referencial de honestidade, rectidão e imparcialidade¹

Nas sociedades contemporâneas os tribunais judiciais desempenham um papel que vai muito para além da mera resolução de conflitos e de promoção do exercício de direitos. Desde logo, a Constituição da República de Moçambique reconhece aos tribunais também uma função educacional e de regulação social, sendo entendidos como instituições que mobilizam os cidadãos para o cumprimento voluntário das leis e para a construção da paz social. Enquanto instituições que veiculam elocuições performativas, os tribunais cumprirão também funções simbólicas, dado que o seu poder provém igualmente da sua capacidade de se organizar e actuar de forma que sejam reconhecidos como sendo acessíveis, transparentes, imparciais, justos - numa palavra - íntegros. A chamada eficácia simbólica dos tribunais será, pois, atingida pela comunicação de imagens de justiça, de igualdade, de segurança e de outros valores encarados como fundamentais para a vida em sociedade.

Os tribunais judiciais moçambicanos são chamados a responder a um conjunto de demandas cada vez mais complexas e diversificadas, que incorporam objectivos nem sempre conciliáveis com sucesso, como a legitimação e reprodução do poder político e económico, a previsibilidade e segurança das transacções comerciais, a promoção da estabilidade social, a recomposição das relações sociais, a protecção das camadas sociais mais desfavorecidas, a defesa de direitos colectivos e difusos, maior acessibilidade, eficácia e efectividade, etc. Às demandas em causa, acrescentam-se exigências de integridade, normalmente entendidas como condição indispensável para o cumprimento cabal do mandato constitucional e legal que lhes é reconhecido e para a efectivação do Estado de Direito Democrático.

Sendo reconhecido que a integridade se reveste de características múltiplas e que será condicionada por uma diversidade de factores estruturais, optamos por centrar o presente trabalho nos mecanismos de controle interno instalados nos tribunais judiciais e na sua relação com a integridade dos juizes.

O “judiciário”, enquanto garante da legalidade, é pois, um dos pilares incontornáveis do sistema nacional de integridade. Normalmente, a avaliação da integridade do “judiciário” passa pela análise de uma diversidade de indicadores como: o quadro regulador das carreiras e regime remuneratório; o financiamento e disponibilidade de condições de trabalho; o quadro legal relacionado com a independência dos magistrados e sua aplicação; o acesso à informação por parte dos cidadãos; a prestação de contas; a existência e efectivação de mecanismos internos que contribuam para a integridade; etc. Estes indicadores são desdobrados em várias outras questões que, no seu conjunto, permitem estabelecer um quadro mais completo sobre o “judiciário” no contexto do sistema nacional de integridade.

Neste trabalho, procuraremos responder apenas a uma das perguntas, concretamente a de saber em que medida o controle interno institucionalizado permite prevenir, mitigar ou combater os factores susceptíveis de comprometer a integridade dos magistrados juizes. Destacamos o controle numa dupla dimensão, nomeadamente, no que respeita à conformidade deontológica e ao desempenho dos juizes. Por isso, a discussão das matrizes do sistema de integridade - recursos, independência, transparência, prestação de contas, integridade, investigação e denúncias, informação - é adaptada à especificidade do tema.

¹ Frase extraída do discurso do Presidente do Tribunal Supremo proferido na abertura do ano judicial do ano 2017.

6.1 Recursos

Na dimensão “recursos” tomamos em consideração o quadro legal, concretamente a análise do quadro institucional relativo ao controle interno e à disponibilidade de recursos humanos necessários para a sua efectivação. A primeira componente - quadro institucional - é desdobrada em dois subtemas, nomeadamente “órgãos de controle interno” e “regras de classificação”; e na segunda (recursos humanos) remetemos a discussão para a composição da Inspeção Judicial e distribuição geográfica dos inspectores.

6.2 Órgãos de controle interno

A Constituição da República consagrou um conjunto de princípios estruturantes do Estado de Direito democrático e que pretendem salvaguardar a integridade dos tribunais, a saber: os tribunais como um dos órgãos de soberania;¹ autonomia dos tribunais em relação aos demais poderes do Estado;² prevalência da Constituição sobre os demais actos normativos, não podendo os tribunais aplicar leis que ofendam a lei-mãe;³ cumprimento obrigatório das decisões dos tribunais e prevalência em relação às decisões de outras autoridades.⁴ Paralelamente, aos juizes são reconhecidas garantias constitucionais de independência (e estrita obediência à lei), imparcialidade e inamovibilidade (não podendo ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos, senão nos casos previstos na lei).⁵

A Constituição da República prevê, ainda, um órgão privativo de gestão e disciplina dos magistrados judiciais, o Conselho Superior da Magistratura Judicial (CSMJ), visando assegurar a independência dos juizes.⁶ Compete, pois, ao CSMJ apreciar o mérito profissional dos juizes e oficiais de justiça e exercer poderes disciplinares sobre os mesmos, com o apoio da Inspeção Judicial, a quem cabe a responsabilidade de fiscalizar, identificar as dificuldades e necessidades dos tribunais, colher informações sobre o mérito dos magistrados e oficiais de justiça, verificar o grau de cumprimento dos programas e actividades dos tribunais e dispensar apoio técnico aos juizes.⁷

A composição do CSMJ é relativamente alargada, incluindo actores externos ao sistema de administração da justiça, o que, em teoria, contribui para o reforço da transparência e do controlo externo dos tribunais.⁸ No entanto, o funcionamento do sistema político e as regras de nomeação e eleição dos membros do CSMJ poderão limitar a participação plural de actores externos.

As garantias constitucionais acima descritas foram devidamente incorporadas na legislação ordinária, nomeadamente no Estatuto dos Magistrados Judiciais que também define, entre outras matérias, as regras de ingresso e progressão na carreira, os critérios de classificação, o leque de direitos, deveres e incompatibilidades, e as regras sobre a responsabilidade disciplinar.⁹

1 Artigo 133º.

2 Artigo 134º.

3 Artigo 213º.

4 Artigo 214º.

5 Artigo 216º.

6 Do ponto de vista administrativo, a aprovação do Decreto n.º 1/2018, de 24 de Janeiro contribui para a redução da dependência dos tribunais judiciais em relação ao governo (em especial os governos provinciais). Por força daquele Decreto, a totalidade do orçamento destinado aos tribunais passou a ser canalizado directamente para o Tribunal Supremo, cabendo a este distribuí-lo em função das prioridades. A mesma medida aplica-se ao Tribunal Administrativo, Conselho Constitucional e Procuradoria-Geral da República, cabendo a estas instituições redistribuir o orçamento para as respectivas unidades provinciais, nos casos em que existam.

7 Decreto 63/2019, de 29 de Julho.

8 O CSMJ é composto pelo Presidente e Vice-Presidente do Tribunal Supremo, dois membros designados pelo Presidente da República, cinco membros eleitos pela Assembleia da República segundo o critério de representação proporcional, sete magistrados das diversas categorias eleitos pelos seus pares. Fazem também parte do CSMJ oficiais de justiça eleitos, pelos seus pares, para a discussão e deliberação de matérias relativas ao mérito profissional e ao exercício da função disciplinar sobre os mesmos (artigo 220º da Constituição da República).

9 Lei n.º 7/2009 de 11 de Março, com alterações introduzidas pela Lei 8/2018, de 27 de Agosto.

6.3 Regras de classificação dos juízes

O Estatuto dos Magistrados Judiciais estabelece que para a classificação dos juízes deve-se atender ao modo como os magistrados desempenham a função, à sua prestação técnica, capacidade intelectual e idoneidade cívica. A classificação deve ser feita numa periodicidade mínima de três anos. Não sendo o magistrado classificado dentro desse período, a lei presume que teve a classificação “Bom”. Contudo, o magistrado tem a faculdade de, por sua iniciativa, requerer inspecção, caso em que esta deva ser obrigatoriamente realizada. Ainda de acordo com o Estatuto, são elementos de avaliação os resultados de inspecções anteriores, inquéritos, sindicâncias ou processos disciplinares a que o magistrado possa ter sido submetido, o tempo de serviço prestado, os trabalhos publicados na área do direito, os relatórios anuais, o volume e condições de trabalho e quaisquer elementos complementares que estejam na posse do CSMJ.¹

Até finais de 2019, na prática, a classificação dos juízes tinha por base os relatórios anuais de actividades enviados pelos próprios magistrados e seis sentenças por si próprios escolhidas.² Tratava-se de um modelo manifestamente inadequado para aferir com exactidão o mérito dos magistrados, assim como para apreciar os demais elementos de avaliação, especialmente os relacionados com a integridade profissional.

Através da Resolução nº 3/CSMJ/P/20019, de 16 de Dezembro, foi aprovado o novo Regulamento sobre os Critérios de Avaliação do Desempenho dos Magistrados Judiciais que operacionaliza o Estatuto dos Magistrados Judiciais, pormenorizando os elementos de classificação e definindo a respectiva ponderação valorativa. Por exemplo, a qualidade das decisões está limitada a 30% do total da pontuação e a celeridade a 20%. Quanto à qualidade, entre outros critérios, é aferida com base na apreciação das decisões em sede de recurso nos tribunais de segunda instância, o que é questionável, uma vez que objectivamente nada garante que nestes tribunais a decisão seja tecnicamente acertada. Aliás, na maioria dos casos, havendo ainda a possibilidade de recorrer ao Tribunal Supremo, pode este, em teoria, reconfirmar uma decisão da primeira instância, não obstante ter havido uma decisão contrária na segunda.

Contudo, a Resolução nº 3/CSMJ/P/20019, de 16 de Dezembro introduz algumas modalidades de recolha de informações para efeitos de classificação dos juízes, que suscitam algumas questões que nos parecem relevantes. Nos termos da Resolução, a “capacidade humana” dos juízes será avaliada com base em informações colhidas junto de outros órgãos ou instituições que intervêm na administração da justiça, designadamente o Ministério Público, a Ordem dos Advogados, o Instituto do Patrocínio e Assistência Jurídica e quaisquer organizações da sociedade civil que, pela natureza das suas funções, mantêm laços com os tribunais.³

Trata-se de uma formulação aberta que concede ao órgão de decisão o poder discricionário para definir exactamente que organizações da sociedade civil deverão ser consultadas. Dada a imprecisão do que significará “manter laços com os tribunais”, obriga-nos a questionar de que organizações se está a falar (o que também obriga a discutir o que será a sociedade civil). Igualmente importante, é a necessidade de se reflectir se o poder de avaliação não estará a ser perigosamente endossado para entidades difusas que não garantem a isenção nem a representatividade de opinião: como serão seleccionadas as organizações? Cada organização se pronuncia em relação a todos os juízes? Como se afere que têm conhecimento da “capacidade humana” dos juízes?⁴ Como serão acautelados eventuais problemas de conflitos de interesses (incluindo o conflito de interesses dos membros da organização)? Que garantias de isenção existem? Quem tem legitimidade para veicular a opinião da organização? Como se acautela a diversidade de opinião entre os membros da organização? etc. Perguntas semelhantes podem colocar-se em relação às demais instituições que, de acordo com a Resolução, deverão ser consultadas através de um questionário.

¹ Artigos 29º a 32º da Lei n.º 7/2009 de 11 de Março.

² De acordo com a Resolução nº8/CSMJ/2001, de 12 de Dezembro.

³ Artigo 30.º.

⁴ Repare-se que, de acordo com a Resolução, a “capacidade humana” é aferida através de múltiplos elementos cuja concretização requer uma operacionalização rigorosa: capacidade intelectual; idoneidade cívica; independência, isenção e dignidade da conduta; relacionamento com outros intervenientes processuais e com o público em geral; prestígio profissional e pessoal; serenidade e reserva com que exerce a função; capacidade de compreensão de situações concretas em apreço e sentido de justiça face ao meio sócio-cultural onde a função é exercida; capacidade e dedicação na formação de magistrados (Artigo 30.º, n.º 1).

Tendo em conta as questões que suscita, é questionável se Resolução nº 3/CSMJ/P/20019, de 16 de Dezembro não compromete o espírito e princípios da Constituição da República e do Estatuto dos Magistrados Judiciais, nomeadamente os que visam salvaguardar a independência e integridade dos tribunais.

Face a contestação no seio dos magistrados e ao reconhecimento das limitações do regime de avaliação dos juizes, o Conselho Superior da Magistratura Judicial aprovou nova deliberação que afasta a necessidade de recolha de informações noutras instituições ou actores externos¹. Consequentemente, será discutido e aprovado novo regulamento de avaliação.

Precisamente porque o sistema de avaliação assume um papel fundamental na independência interna dos juizes, na transparência e na credibilização do sistema de justiça, deve assentar em critérios objectivos e claros e que evitem a manipulação do sistema e/ou outros efeitos perversos. Sendo embora desejável que os tribunais se abram à sociedade, não nos parece que tenha sido encontrado o caminho certo.

O que parece comum entre o actual e anterior modelo de classificação é que o CSMJ continuará a ter um conhecimento parcial (no sentido de limitado) e indirecto da realidade dos tribunais, em virtude de estar fortemente condicionado pela intermediação dos juizes e de actores externos que, certamente, não estarão dotados de ferramentas adequadas para emitir uma opinião objectiva, isenta e representativa.

6.4 Os inspectores judiciais

O desempenho do Conselho Superior da Magistratura Judicial estará igualmente condicionado pelo número de juizes colocados na Inspecção Judicial. Totalizando cinco magistrados efectivamente em serviço na Inspecção, o número de inspectores revela-se insuficiente para cobrir todo o país, assim como para garantir o cumprimento cabal dos objectivos para que foi criada a Inspecção Judicial, nomeadamente, fiscalizar, identificar as dificuldades e necessidades dos tribunais, colher informações sobre o mérito dos magistrados e oficiais de justiça, verificar o grau de cumprimento dos programas e actividades dos tribunais e dispensar apoio técnico aos juizes.²

A totalidade dos inspectores reside na cidade de Maputo e a sua actuação tem sido reactiva aos estímulos externos, nomeadamente às queixas e participações apresentadas. Está, pois, longe de cobrir todos os tribunais e acompanhar o desempenho de todos os magistrados. O Decreto 63/2019, de 29 de Julho prevê a possibilidade de criação de representações da Inspecção Judicial em todo o país, mas tal facto ainda não aconteceu. Contudo, tão importante quanto a questão do número de inspectores e a sua implantação territorial, será a questão de saber em que medida o modelo de inspecção institucionalizado é adequado para o cumprimento dos objectivos para os quais a Inspecção Judicial foi criada.

Associado ao modelo, está a questão relativa ao perfil dos inspectores. No seio da magistratura judicial, tem sido consideravelmente forte a opinião de que está instalada uma tendência para colocar na Inspecção Judicial os piores juizes ou aqueles que estarão associados à corrupção ou outras práticas questionáveis. Aliás, as deliberações da 11ª sessão ordinária da Plenária do Conselho Superior da Magistratura Judicial, realizada nos dias 28 e 29 de Maio de 2020, parecem confirmar esse facto, tendo sido expulso um magistrado que tinha sido colocado na Inspecção Judicial na sequência de suspeitas de práticas de corrupção. Passados mais de 25 anos desde a criação da Inspecção, parece-nos que os resultados aconselham a repensar no modelo.

¹ Resolution No. 70/CSMJ/P/2020, of 21 August.

² Decreto 63/2019, de 29 de Julho.

6.5 Transparência

O número de processos disciplinares instaurados pelo CSMJ indicia que, não obstante a vigência de normas favoráveis à salvaguarda da integridade nos tribunais, não estão asseguradas as condições organizacionais e funcionais que possibilitam a efectivação desse mesmo quadro legal. Por exemplo, em 2018, o Conselho Superior da Magistratura Judicial¹ apreciou 27 processos disciplinares, dos quais 5 contra magistrados e 22 contra oficiais de justiça.² Dos processos instaurados contra magistrados, 3 foram arquivados por prescrição do procedimento disciplinar e a 2 foram aplicadas medidas disciplinares. Quanto aos oficiais de justiça, 12 processos foram arquivados por prescrição de procedimento disciplinar; foram aplicadas 8 sanções disciplinares e foram arquivados 3 processos por não ter sido provada a prática de infracção disciplinar.

Da totalidade dos processos arquivados, 83% foi devido à extinção do procedimento disciplinar, por força do artigo 115º, nº 5 da Lei nº 10/2017, de 1 de Agosto que determina que, decorridos 150 dias desde o início do procedimento disciplinar sem que o processo tenha sido encerrado, extingue-se o poder disciplinar da Administração Pública.

Este quadro revela que o corpo de juizes e oficiais de justiça continua permeável aos actos que comprometem a integridade profissional e que a resposta institucional ao problema não tem sido satisfatória. Repare-se que todos os magistrados judiciais, independentemente da circunstância de serem inspectores ou não, são potenciais instrutores de processos, dado que podem dirigir processos disciplinares contra juizes de categoria inferior. O mero facto de uma parte substancial dos processos disciplinares se extinguir, por não terem sido encerrados no prazo máximo de cinco meses, revela incapacidade de resposta do órgão de gestão e disciplina, mas também - mais grave - pode indiciar que impera no sistema judicial um certo corporativismo complacente com actos reprováveis do ponto de vista deontológico.

Provavelmente por isso, 46% dos juizes considera que o sistema de inspecção não é transparente, nem justo; e 48% indica que ter “boas relações” ou “bons contactos” dentro da magistratura é determinante para a carreira dos juizes (Fernando *et. al.*, 2019:155-156).³

6.6 Integridade

A integridade comportará um conjunto de factores que reflectem a atitude dos magistrados perante a lei e os deveres de ordem ética e deontológica a que estão vinculados. Por isso, a apreciação da integridade poderá ser feita através de várias janelas de análise dos tribunais. Aqui, porque directamente relacionada com o controle interno e regras de classificação, interessa-nos apenas discutir a questão da avaliação da chamada produtividade dos juizes.

A “produtividade” raramente é associada à integridade dos juizes e oficiais de justiça porque tendencialmente dissolvida em explicações - legítimas, diga-se - relacionadas com a razoabilidade dos números face à complexidade dos processos, com as condições de funcionamento dos tribunais, com o quadro legal, etc., factores potencialmente causadores de morosidade processual. Contudo, não será menos acertado afirmar que, para além das condições institucionais e das leis processuais, os juizes e oficiais de justiça, enquanto actores que põem em marcha os processos, também terão influência no desempenho ou “produtividade” dos tribunais. A atitude dos actores judiciais, perante a demanda judicial, não será indiferente para efeitos de promoção da celeridade processual.

1 No ano de 2017, o Conselho Superior da Magistratura Judicial tinha apreciado 46 processos disciplinares (12 contra magistrados judiciais e 34 oficiais de justiça).

2 De acordo com discurso do Presidente do Tribunal Supremo proferido por ocasião da abertura do ano judicial de 2019. Acedido na página http://www.ts.gov.mz/images/Discurso_do_Venerando_Presidente_do_Tribunal_Supremo_-2019_.pdf no dia 27 de Setembro de 2019.

3 Fernando, Paula; José, André Cristiano; Soares, Carla; Gomes, Conceição (2019). Estudo exploratório sobre o acesso à justiça e o desempenho funcional dos tribunais em Moçambique. Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

É sabido que da morosidade processual resulta, entre outros, a erosão da prova, a demora (e por vezes impossibilidade) de reposição dos direitos violados, o agravamento dos custos sociais e económicos para as partes e o desincentivo ao recurso aos tribunais.

Reconhecendo-se a necessidade de definir padrões de desempenho mínimos para os magistrados judiciais, foram-lhes fixadas metas individuais, devendo mensalmente decidir um certo número de processos.¹ Para os juízes desembargadores e juízes conselheiros, as metas variam de 2 a 5 processos mensais, dependendo da secção a que estiverem afectos. Nas demais categorias, o número mínimo de processos oscila entre 18 e 60, variando em função da categoria do tribunal, da província em que o tribunal está inserido e da jurisdição.² Apesar das metas, a capacidade de resposta dos tribunais judiciais tem sido muito limitada, facto evidenciado pelo elevado número de processos pendentes a todos os níveis e em todas as jurisdições. Em 2017, os tribunais judiciais de distrito e de província, no seu conjunto, registavam cerca de 120 mil processos pendentes;³ os tribunais superiores de recurso contavam cerca de 5 mil processos pendentes, o Tribunal Supremo tinha cerca de 150. Desde 2015 que o número dos processos entrados ultrapassava o volume de processos findos no Tribunal Supremo, revelando-se um crescimento gradual das pendências (Fernando *et. al.*, 2019:234-243).

As causas da morosidade serão, naturalmente, múltiplas e confluentes, podendo ser de índole legal, organizacional, endógena, provocada ou não provocada, etc. No que particularmente diz respeito à morosidade provocada, é usual apontar-se como causa a manipulação de processos no interesse das partes. Como sugeriam Pedroso *et. al.* é necessário investigar em que medida largos estratos da advocacia organizam ou rentabilizam a sua actividade, com base na demora dos processos e não apesar dela, e em que medida e com que objectivos os magistrados e os funcionários judiciais gerem os ritmos dos processos (Pedroso *et. al.*, 2003:560-574).⁴ E aqui assume relevância o sistema organizacional dos tribunais judiciais, particularmente o sistema de metas.

Se, por um lado, os tribunais judiciais de distrito e de província confrontam-se com um conjunto de situações que podem interferir de forma negativa no seu funcionamento e, conseqüentemente, no cumprimento das metas: instalações inadequadas, número limitado de salas de audiências (na maior parte dos casos, uma única para servir vários juízes), indisponibilidade de meios para realizar as diligências, falta de equipamentos, falta de material de trabalho básico (como, por exemplo, legislação, papel), falta de viatura para o transporte de réus presos, etc, por outro lado, os juízes tendem a decidir, prioritariamente, os processos mais simples e que possam findar por motivos formais, isto é, sem a discussão do mérito da causa. E isto, independentemente do facto de estarem pendentes no mesmo tribunal ou secção processos mais antigos.⁵

Face à inexistência de regras de andamento e priorização dos processos e na ausência de uma gestão eficiente dos cartórios e da agenda dos juízes, a possibilidade de se chegar ao desfecho dos processos mais complexos, muitas vezes dependerá da capacidade de “pressão” das partes ao tribunal, criando-se um contexto propício para se questionar a racionalidade subjacente à selecção dos processos para julgamento ou decisão. Mas, a pressão das partes, dependente dos interesses em jogo, pode inclusivamente ser no sentido de fazer retardar a decisão (ou simplesmente fazer “esquecer” o processo). A morosidade provocada poderá, por conseguinte, ser selectiva quanto ao tipo de processo e/ou quanto ao perfil dos litigantes, sem mencionarmos outra variável importante que é a expectativa de arredação de emolumentos.⁶ Esta realidade corrói a imagem e a credibilidade dos tribunais, geralmente associados à corrupção ou outras práticas perturbadoras da sua integridade.

1 O Despacho 1/TS/GP/2018, de 31 de Janeiro, fixou as metas individuais mínimas mensais para Juízes Conselheiros e Juízes Desembargadores. O Despacho nº 1/CJ/2015, de 4 de Dezembro fixa as metas mínimas mensais de desempenho dos juízes dos tribunais de distrito e de província, neste último caso, excluindo os desembargadores afectos às secções de recurso.

2 Dada a especificidade, a meta do Tribunal de Polícia da Cidade de Maputo (competente para julgar transgressões) foi fixada em 350 processos mensais.

3 Em 2012, havia cerca de 140 mil processos pendentes. Este número decresceu sobretudo devido à relativa estabilidade dos processos laborais e menores entrados, muitos dos quais desviados para outras instâncias de resolução de conflitos como a Comissão de Mediação e Arbitragem Laboral e as organizações da sociedade civil.

4 Pedroso, João; Trindade, João Carlos; José, André Cristiano; Santos, Boaventura de Sousa (2003). “Caracterização do desempenho dos tribunais: um roteiro dos bloqueios do sistema judicial. In Santos, Boaventura de Sousa; e Trindade, João Carlos. Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique. Porto: Afrontamento, pp. 519-612.

5 Uma discussão mais recente sobre o formalismo das decisões judiciais em Moçambique é feita em Fernando *et. al.* (2019).

6 A relação entre a gestão dos processos e o regime remuneratório dos juízes - que não discutida no presente trabalho - é aprofundada em Fernando *et. al.* (2019).

As palavras do Presidente do Tribunal Supremo indiciam o reconhecimento de que este problema está presente:

É fundamental, e até urgente, que a Justiça caminhe rapidamente para a era digital, adoptando ferramentas tecnológicas que permitam controlar o tempo de tramitação dos processos, corrigir as anomalias em tempo útil e responsabilizar aqueles cuja actuação não se enquadre na visão de um sistema de justiça acessível, independente, íntegro, célere e de qualidade.¹

Desde os finais dos anos 90 que os titulares do sistema judicial anunciam a informatização dos tribunais, tendo inclusivamente sido experimentados alguns modelos de gestão informática. Nos últimos anos, a informatização dos tribunais é associada à necessidade de promoção do ambiente de negócios. No entanto, mesmo nesta abordagem específica e bastante reducionista, a informatização ainda parece ser uma miragem.

O sistema de avaliação dos magistrados é, pois, cego em relação às dinâmicas reais dos tribunais, ainda que dele façam parte juízes em exercício de funções e que não desconhecem os dilemas e constrangimentos do quotidiano. Ao cardápio de exigências anuais (número de processos entrados, julgados e pendentes; número de julgamentos, despachos, sentenças; número de julgamentos adiados; etc.) responde-se com uma lista mais ou menos extensa de números, mesmo que estes sejam estéreis quanto à qualidade de justiça prestada aos cidadãos ou quanto aos problemas subjacentes a esses dados quantitativos.

6.7 Prestação de contas e informação

O tema da prestação de contas e informação tem suscitado discussões nos mais variados fóruns, sobretudo quando articulado com a problemática da independência dos tribunais. Os posicionamentos passam pela abordagem de questões como a composição dos conselhos superiores, avaliação da actividade judicial e da gestão administrativa e financeira, (ir)responsabilização dos juízes, etc., cada uma delas merecendo uma discussão particular. Neste trabalho, importamos apenas verificar se e como é efectivada a prestação de contas relativa às actividades específicas desenvolvidas no âmbito do controle interno.

Desde logo, a composição alargada do Conselho Superior da Magistratura Judicial - que inclui cinco membros eleitos pela Assembleia da República - pelo menos em teoria, contribui para o escrutínio daquele órgão, ainda que com as limitações próprias de uma representação (in)directa. De qualquer modo, o Conselho Superior da Magistratura Judicial disponibiliza ao público em geral as deliberações do Plenário e da Comissão Permanente, para além de Resoluções, Circulares e outras informações relevantes. Paralelamente, o Presidente do Tribunal Supremo (também presidente do Conselho Superior da Magistratura Judicial, por força da Constituição da República) apresenta uma informação anual aos cidadãos, por ocasião da abertura do ano judicial.

¹ Discurso do Presidente do Tribunal Supremo proferido na abertura do ano judicial do ano 2019.

6.8 Conclusão

As regras e métodos de classificação dos magistrados são pouco consistentes, facto que não só desestimula o cumprimento (com prejuízos para qualidade e eficiência da administração da justiça), como potencialmente pode desvirtuar as condições de progressão na carreira dos juizes. Por outro lado, a Inspeção Judicial não está devidamente estruturada, não está dotada dos recursos humanos necessários para o cumprimento cabal do seu mandato e nem sempre integra magistrados dotados de um perfil técnico, ético e deontológico desejado, não sendo por isso, mesmo na opinião dos juizes, garantida uma actuação isenta.

Independentemente da questão de saber se aquelas representações terão algum fundamento, o que parece certo é que a garantia da independência judicial dificilmente será alcançada se à Inspeção Judicial e ao Conselho Superior da Magistratura Judicial não forem dotadas as condições que os tornem mais eficientes e transparentes. Será necessário que a vontade política, que se insinua nos discursos, impulse um efectivo e consistente investimento no sistema de administração da justiça.

A adopção de regras de classificação claras, objectivas e que estejam em harmonia com a natureza da função judicial e com as garantias constitucionais e legais assistidas aos juizes é uma das condições indispensáveis para a promoção da eficiência, transparência e integridade. Só assim é que se deixará de verificar a disjunção entre os objectivos para os quais o CSMJ e a Inspeção Judicial foram criados e o exercício prático dos respectivos mandatos. Este será um dos caminhos de reforço da eficácia simbólica dos tribunais judiciais, na medida em que estes estarão em melhores condições de comunicar uma imagem sólida de justiça e de igualdade tanto para dentro como para fora do sistema.

CAPÍTULO VII

7. RELATÓRIO DE GOVERNAÇÃO E INTEGRIDADE EM MOÇAMBIQUE 2019: SECTOR PÚBLICO

Por José Jaime Macuane

Este capítulo apresenta os elementos do sector público de um Sistema Nacional de Integridade (SNI)¹, à luz dos requisitos da Transparência Internacional (TI) para a análise deste sector. Isto representa uma ligeira mudança de abordagem comparativamente aos relatórios de Governança e Integridade de 2008 e 2013, que não seguiram a mesma estrutura. Deste modo, alguns temas dos relatórios anteriores foram retirados e novos conteúdos foram acrescentados. Contudo, para se ter uma visão da evolução das questões de integridade do sector público desde a data do último relatório, a análise cobre o período de 2014/15 até onde a disponibilidade de dados mais recentes permite, mais precisamente 2018, em muitos casos, e 2019 em alguns.

A análise é baseada essencialmente na revisão documental e bibliográfica. Todos os elementos do SNI são analisados nas suas componentes normativa e prática. A primeira é referente à existência de um quadro legal para o efeito, enquanto a segunda é sobre a aplicação das normas e sua eficácia. No fim do capítulo são apresentadas breves conclusões e recomendações.

7.1 Recursos

O sector público moçambicano é formado por todas as entidades directa e indirectamente financiadas pelo Estado². Além dos órgãos de soberania, isto inclui a Administração Pública como um todo, o sector empresarial do Estado, os institutos públicos e outras entidades que beneficiam de recursos públicos.

A componente de recursos é analisada na vertente dos gastos públicos e de recursos humanos.

Os gastos do sector público em Moçambique tiveram um pico de 42.5% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2014 e reduziram para 31.16% em 2018³. Para 2019, estima-se um crescimento para 37.04% e um decréscimo para 26.93% em 2024 mas, tendo em conta o crescimento do PIB e das receitas públicas provenientes dos investimentos no gás da bacia do Rovuma, haverá um crescimento nominal e real da despesa pública neste período.

O sector público moçambicano vem enfrentando um persistente défice orçamental que, em 2014, era de 22.7% do PIB, antes dos donativos⁴. Nos últimos anos, o financiamento do défice orçamental deixou de ser maioritariamente através da ajuda externa para se converter em endividamento público. Este cresceu de cerca de 37% do PIB registados em 2014 no Plano Quinquenal do Governo⁵ para 117% do PIB em 2019, depois de ter atingido um pico de 125.6% do PIB em 2016⁶. A crise da dívida, despoletada pela descoberta das dívidas ocultas em 2015, contraídas fora dos limites aprovados pela Assembleia da República, foi uma das causas deste aumento vertiginoso, também revelador da fraqueza das instituições neste domínio. Uma das consequências directas das dívidas ocultas foi o corte do apoio externo e a redução da sua canalização através do orçamento do Estado pelos parceiros de cooperação, alguns dos quais passaram a dar o seu apoio pela via de projectos bilaterais. O financiamento do défice foi por crédito em 72.1% e por donativos em 27.9%, em 2018, e em 78.6% e 21.4%, em 2019, respectivamente⁷. No mesmo ano, 64.5% do orçamento foi para as despesas de funcionamento e 23.5% para despesas de investimento⁸.

1 Usados como referência para este relatório.

2 Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público (2001). Estratégia Global da Reforma do Sector Público. Maputo, República de Moçambique.

3 Dados retirados de <https://www.statista.com/statistics/507339/ratio-o-government-expenditure-to-gross-domestic-product-gdp-in-mozambique/> (acedido a 23 de Fevereiro de 2020).

4 República de Moçambique (2015). Plano Quinquenal do Governo 2015-2019. Maputo, República de Moçambique.

5 Idem.

6 World Bank (2019). Actualidade Económica de Moçambique: Atenção ao Défice de Investimento Rural, Dezembro de 2019/Mozambique Economic Update: Mind the Rural Investment Gap (Portuguese). Mozambique Economic Update. Washington, D.C: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/565181581086015871/Mozambique-Economic-Update-Mind-the-Rural-Investment-Gap>

7 República de Moçambique (2020). Relatório de Execução do Orçamento do Estado, Ano 2019, Janeiro a Dezembro. Maputo, República de Moçambique. pp. 19-20.

8 Idem.

Os gastos com as áreas definidas pelo Governo como prioritárias, sob o ponto de vista de desenvolvimento humano e crescimento económico – educação, saúde, agricultura, acção social; água, saneamento & higiene; infra-estruturas; defesa e segurança – tiveram um crescimento médio de 6% entre 2009 e 2016, embora tenham decrescido entre 2015 e 2016 e em relação ao PIB¹. Em 2018 e 2019, os gastos em sectores prioritários foram de 14 e 16.5% do PIB, respectivamente, sendo no último ano em resposta aos ciclones tropicais Iдай e Kenneth². No entanto, as diferenças regionais na alocação de recursos continuam³.

Relativamente aos recursos humanos, dados oficiais mais recentes, que cobrem até o ano de 2017⁴, indicavam que o funcionalismo público moçambicano era composto por 365 826 funcionários e agentes do Estado (FAE), dos quais 11% estavam nos órgãos centrais e 89% nos órgãos locais do Estado. Cerca de 61% dos FAE eram homens e 39% mulheres. No que concerne ao nível de formação, 11.9% servidores públicos têm nível elementar, 18.5% nível básico, 46.9% nível médio e 22.7% são de nível superior. A expansão dos funcionários públicos para responder às demandas de recursos humanos entre 2015 e 2017 foi de 10%, em média. O grupo de funcionários públicos que mais cresceu foi o de ensino superior, em 20.8%, e do nível médio, o segundo grupo que mais cresceu, em 11.8%. Isso mostra que há uma progressiva melhoria do nível de qualificação dos FAE. No entanto, com a crise fiscal despoletada pela dívida pública, as taxas de crescimento reduziram, uma vez que a contratação de funcionários públicos foi restringida aos sectores prioritários já mencionados. Mesmos nestes, o crescimento foi a taxas abaixo do necessário, com implicações na qualidade dos serviços. Por exemplo, o sector da educação projectava a contratação de apenas cerca de 6 mil professores para 2020, de um total de mais de 12 mil necessários⁵.

No entanto, o fundo de salários do sector público moçambicano aumentou de 8% em 2010 para 11.3% do PIB em 2016 e espera-se que atinja 12% em 2021, estando acima da média dos países com o mesmo nível de desenvolvimento⁶. O crescimento dos gastos com salários deve-se aos aumentos salariais para as promoções de funcionários públicos já existentes e não significa necessariamente mais recrutamento de pessoal essencial para a melhoria dos serviços públicos⁷. Mesmo assim, os salários do sector público são os mais baixos, comparativamente a outros sectores económicos⁸, o que torna difícil a manutenção de pessoal qualificado, que ainda é vulnerável ao recrutamento pelo sector privado, principalmente pelas empresas multinacionais que investem no país, assim como pelas organizações internacionais de desenvolvimento e algumas ONGs nacionais com financiamento externo e salários mais altos. No geral, o salário mínimo do sector formal em Moçambique, cujo aumento é negociado anualmente num mecanismo de concertação social, a Comissão Consultiva do Trabalho (que integra o Governo, a Confederação das Associações Económicas, CTA, e os sindicatos), é considerado abaixo do nível mínimo para a subsistência pelos sindicatos. No caso dos funcionários do sector público, a sua sindicalização tem sido adiada por muito tempo, o que reduz a capacidade negocial deste grupo. No passado, as negociações salariais foram sendo feitas por grupos específicos, com os magistrados judiciais, e em 2013 uma greve dos médicos também levou a aumentos selectivos deste grupo profissional. Conforme indicado no relatório de Governança e Integridade de 2013, esta forma de negociação leva a aumentos selectivos e inconsistentes, dependentes do poder negocial de cada grupo e, para além de criar distorções entre os diferentes grupos, torna a previsão dos gastos com salários precária e a própria despesa insustentável. Esta situação ainda prevalece.

O padrão de financiamento do sector público tem impacto negativo no acesso e qualidade de alguns serviços públicos, por exemplo, nos rácios professor/aluno e no acesso a serviços básicos de saúde. A título ilustrativo, o acesso aos medicamentos ainda é crítico, devido a problemas logísticos, redução de dotações orçamentais dos parceiros, problemas de execução e mesmo deficiente alocação de recursos humanos⁹. Dados de 2018 mostram que o rácio estudantes/professores ainda continua alto em algumas classes, sendo de 64 estudantes/professor a nível nacional no ensino primário do 1º grau, com algumas províncias que chegam a atingir mais de 70 estudantes (Cabo Delgado, Nampula e Niassa) e poucas com 50 ou menos (Gaza e Inhambane)¹⁰. No ensino primário do 2º grau o rácio baixa

1 UNICEF (2019). Análise do Espaço Fiscal. Maputo, UNICEF Moçambique. <https://www.unicef.org/mozambique/sites/unicef.org.mozambique/files/2019-04/2019-Analise-espaco-fiscal.pdf>

2 World Bank, 2019.

3 Idem.

4 Ministério da Administração Estatal e Função Pública (2018). Estatísticas dos Funcionários e Agentes do Estado (2016 -2017). Maputo, República de Moçambique.

5 <https://www.rm.co.mz/rm.co.mz/index.php/component/k2/item/8444-pais-defice-na-contratacao-de-professores-primarios-para-o-proximo-ano.html> (acedido em 10 de Fevereiro de 2020).

6 International Monetary Fund (2018). Republic of Mozambique: Selected Issues. IMF Country Report no. 18/66. https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF002/25010-9781484345634/25010-9781484345634/Other_formats/Source_PDF/25010-9781484345689.pdf

7 UNICEF (2019). Análise do Espaço Fiscal. Maputo, UNICEF Moçambique. <https://www.unicef.org/mozambique/sites/unicef.org.mozambique/files/2019-04/2019-Analise-espaco-fiscal.pdf> (acedido em 19 de Fevereiro de 2020).

8 UNICEF (2019). Análise do Espaço Fiscal. Maputo, UNICEF Moçambique. <https://www.unicef.org/mozambique/sites/unicef.org.mozambique/files/2019-04/2019-Analise-espaco-fiscal.pdf> (acedido em 19 de Fevereiro de 2020).

9 Matine, Jorge (2020). A Falta de Medicamentos Está Também Associada à Precariedade no Funcionamento da Logística Farmacêutica no Sistema Público de Saúde. Maputo, Centro de Integridade Pública. <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/07/A-FALTA-DE-MEDICAMENTOS.pdf> (acedido em 10 de Fevereiro de 2020).

10 Instituto Nacional de Estatística (2019). Anuário Estatístico 2018, Moçambique. Maputo, Instituto Nacional de Estatística.

para 33 alunos por professor¹. A qualidade do ensino ainda é baixa, por exemplo, segundo o Governo, apenas 5% das crianças do primeiro ciclo do ensino primário (1^a à 5^a classe) sabem ler e escrever adequadamente e 7.7% têm competências essenciais de cálculo². Apesar da existência de políticas de educação inclusiva, o acesso à educação para pessoas com deficiência é ainda baixo. Serviços públicos para este grupo de pessoas tendem também a ser pouco financiados, a concentrarem-se em poucos tipos de deficiência e na distribuição de meios de compensação, sem medidas complementares, como a adaptação das infra-estruturas e a existência de meios para manutenção, o que torna a eficácia desses serviços mais reduzida³.

Porém, a despeito dos elementos críticos da prestação de serviços públicos, pesquisas de opinião apontam para uma melhoria de serviços nos últimos anos. Nas pesquisas nacionais de opinião pública do Afrobarometer de 2015 a 2018⁴, a percentagem de pessoas que reportaram ter tido acedido com facilidade aos serviços de educação, saúde, água/saneamento e electricidade aumentou de 62% para 75%, de 55% para 65.7%, de 45.4% para 50%, respectivamente. O número de pessoas que reportaram conhecer um familiar que ficou sem tratamento várias vezes, ou sempre, nos serviços de saúde, reduziu de 44% para 40%, no mesmo período.

Em síntese, apesar de ter registado uma redução considerável do seu financiamento após a interrupção do apoio dos parceiros de desenvolvimento, o sector público tem estado a crescer, em termos de gastos públicos, no geral, e em salários, em particular, em número de funcionários públicos, assim como na sua qualificação académica. Os persistentes défices orçamentais têm sido financiados de forma crescente pelos recursos internos. Pesquisas de opinião apontam para a percepção de que alguns serviços públicos direccionados aos cidadãos estão a melhorar, mas pesquisas mais qualitativas e indicadores quantitativos de desempenho⁵ mostram a existência de elementos críticos na prestação de serviços básicos. Ademais, ainda existem desafios em termos de melhoria da capacidade do sector público, especialmente no que concerne ao recrutamento dos servidores públicos e sua retenção, assim como no financiamento dos gastos públicos e uma alocação mais equitativa pelas diferentes regiões do país.

7.2 Independência

Moçambique dispõe de **elementos normativos para a garantia da independência do sector público e sua protecção contra a interferência política**. Estes elementos estão definidos de forma genérica na Constituição da República de Moçambique (CRM) e na legislação relevante.

Neste contexto, além do princípio de legalidade nas decisões da administração pública, o processo de selecção, recrutamento e promoção dos funcionários públicos é objecto de legislação própria, que em princípio garante a independência da interferência política. Os funcionários públicos têm garantias contra arbitrariedades, com destaque para o direito de resistência a ordens ilegais ou que ofendam direitos, liberdades e garantias, conforme o indicado no artigo 80 da CRM⁶. O Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado – aprovado pela Lei n° 10/2017, de 1 de Agosto – indica a legalidade (art. 5) como um dos seus princípios gerais e dá direito aos funcionários públicos de não cumprirem com ordens ilegais (art. 44). A Lei 14/2011, de 10 de Agosto, no seu artigo 18, define garantias dos particulares e pessoas colectivas, enquanto que administrados, em relação às decisões da administração pública, que incluem diferentes formas de reclamação e recurso, assim como o contencioso administrativo.

Para os casos do contencioso administrativo, o país também dispõe de uma jurisdição administrativa, composta pelo Tribunal Administrativo (TA) e pelos tribunais administrativos provinciais. A criação destes últimos, em 2009, como tribunais de primeira instância, aumentou as possibilidades de os funcionários públicos recorrerem das decisões arbitrárias a partir do nível local. A Lei de probidade pública – LPP (Lei 16/2012, de 14 de Agosto), no seu artigo 27, proíbe o exercício de actividades políticas dentro das repartições públicas e no horário de serviço. O artigo 30 da mesma lei, define como princípios gerais da acção do titular ou membro do órgão público a defesa do interesse público

¹ Idem.

² Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (2019). Desempenho Do Sector Da Educação 2018 (Relatório/Versão Final). Maputo, Ministério da Educação e Desenvolvimento. <https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/document/file/2020-05-Mozambique-ESP-IR.pdf> (acedido em 01 de Julho de 2020); Humano; e <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Imprensa/Noticias/Leitura-e-escrita-passam-a-ser-o-foco>, acedido a 22 de Fevereiro de 2020.

³ Ver Macuane, José Jaime; Vembane, João e Andrade, Rafaela (2019). A Economia Política da Área da Deficiência em Moçambique. Maputo, Fundação Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil

(MASC).

⁴ Afrobarometer (2015). Afrobarometer Round 6 Summary of Results for Mozambique, 2015: Survey Overview, The Quality of Democracy and Governance in Mozambique; Afrobarometer (2018). Afrobarometer Round 7 Summary of Results for Mozambique, 2018: Survey Overview, The Quality of Democracy and Governance in Mozambique.

⁵ Como o rácio aluno/professor.

⁶ Constituição da República de Moçambique, republicada pela Lei n° 1/2018, de 12 de Junho.

acima de qualquer outro interesse, incluindo o político. Esta lei foi uma das respostas à constatação da existência de células do partido Frelimo a operar nas instituições públicas, um dos elementos apontados no primeiro relatório (de 2009) do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARF) como contribuindo para a partidização do Estado.

A par dos elementos acima indicados, os funcionários públicos ainda podem apresentar queixas relacionadas ao incumprimento dos seus direitos na administração pública junto ao Provedor de Justiça, assim como petições à Assembleia da República, que tem uma comissão específica para o efeito.

Estes elementos legais e institucionais protegem os funcionários de punição, demissão e discriminação por conta da interferência política e constituem o arcabouço que, em tese, pode garantir a independência da administração pública da interferência política.

Porém, a prática é mais desafiadora. A nomeação para os cargos de direcção e chefia ainda se faz por confiança, em muitos casos, com respeito aos requisitos legais exigidos na função pública para o efeito. Porém, poucos cargos de direcção e chefia estão sujeitos a processos competitivos. Um destes cargos é o de secretário permanente de um ministério, para o qual se abre concurso público e se cria uma comissão de selecção constituída por ministros e presidida pelo Ministro da Administração Estatal e Função Pública. No entanto, o ministro da área para o qual o concurso se dirige é ouvido no processo de selecção. Na prática, os ministros, que têm um cargo político, têm interferido na esfera de acção dos secretários permanentes, e inclusive, influenciado a sua selecção. Recentemente, a empresa pública Electricidade de Moçambique introduziu um processo de selecção público e competitivo para os seus cargos de direcção, mas esta prática não está a ser seguida de forma consistente na selecção e nomeação dos presidentes do conselho de administração.

Apesar da existência de legislação do sector público que previne a interferência política na nomeação e promoção de funcionários públicos, mantém-se uma forte percepção de que tal ainda existe, com destaque para o nível provincial. Além do reporte regular da recepção e tratamento da declaração de bens feito pela Procuradoria-Geral da República, a LPP não está a ser monitorada e não se tem notícia da existência de iniciativas de monitoria do uso dos recursos do sector público para fins políticos, da proibição das actividades de células do partido na administração pública e a interferência política no sector público ainda é considerável.

Em termos práticos, os elementos formais da independência não estão garantidos. Por exemplo, transferências de funcionários públicos por conta das suas actividades políticas são frequentemente reportadas. Os titulares dos cargos eleitos têm poder para a nomeação dos seus gestores, pelo que é frequente assistir-se à mudança de funcionários nas funções de direcção e chefia, o que em si não significa que seja por razões políticas. Esse já não é o caso das nomeações das autoridades comunitárias que, apesar de depender da legitimação das comunidades, tem sido um processo historicamente manipulado pelo poder do dia, inclusive a nível municipal. Por exemplo, além da transformação das antigas estruturas do partido-Estado, liderado pela Frelimo, em autoridades comunitárias e registos de indicação de pessoas convenientes ao poder do dia, prática que data do tempo colonial, há referências de nomeação de novas autoridades comunitárias nos municípios governados pela oposição¹.

As recomendações do Provedor da Justiça têm sido sistematicamente ignoradas nos seus informes à Assembleia da República, que inclui uma secção sobre os direitos dos funcionários públicos. Este órgão tem, sistematicamente, apontado a falta de colaboração das instituições públicas. Uma vez que as recomendações do Provedor de Justiça não são vinculativas, a sua eficácia na promoção de uma função pública independente é limitada.

Portanto, além das salvaguardas legais e da possibilidade de recurso aos procedimentos administrativos e à jurisdição administrativa para efeitos de contencioso administrativo, conforme descrito acima, não existem instituições específicas e eficazes para salvaguardar o sector público da interferência política, tanto no seu funcionamento normal como no recrutamento e promoção dos funcionários públicos. Os diferentes mecanismos existentes têm algum potencial, mas, por si, não bastam para estimular a existência de práticas que promovam a independência do sector público e dos seus funcionários da interferência política.

¹ <https://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/politica/36243-ignorando-recomendacoes-do-maefp-edil-de-nampula-nomeia-novas-estruturas-de-base.html>

7.3 Transparência

O sector público é dotado de mecanismos que garantem transparência nos seus actos, nomeadamente na gestão financeira, dos recursos humanos e na gestão da informação. No que concerne à gestão financeira, o instrumento particular para esse efeito é o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) e a sua aplicação electrónica, o e-SISTAFE. A legislação municipal também obriga as entidades municipais a disponibilizarem ao público as receitas e despesas, assim como os relatórios de execução dos planos e orçamentos, para consulta pública. O Orçamento do Estado é um documento público, assim como os relatórios de execução do orçamento, a Conta Geral do Estado e o Relatório e Parecer à Conta Geral do Estado elaborado pelo Tribunal Administrativo.

Com a Lei da probidade pública (Lei 16/2012 de 14 de Agosto) os servidores públicos com cargos de nomeação passam a ser obrigados a apresentar as suas declarações anuais de bens, que são depositadas nas comissões de recepção e verificação da Procuradoria-Geral da República (PGR) e do Tribunal Administrativo (TA), este último para os magistrados do Ministério Público.

O sector público dispõe de legislação específica de classificação de informação e condições para a sua acessibilidade, conforme definido no Sistema Nacional de Arquivos do Estado (SNAE), aprovado pelo Decreto n.º 36/2007, de 27 de Agosto e legislação complementar referente à operacionalização do sistema. A disponibilização da informação no sector público, na perspectiva do cidadão, é formalmente garantida pela Lei do Direito à Informação (Lei 34/2014, de 31 de Dezembro) e o seu regulamento, aprovado pelo Decreto 35/2015, de 31 de Dezembro. Estes dispositivos definem princípios de acesso e disponibilidade de informação, dentre os quais a necessidade de o sector público colocar à disposição informação de utilidade pública para os cidadãos, sem entraves burocráticos e de outra ordem. Os mesmos dispositivos incentivam o sector público a ser proactivo na disponibilização de informação ao público, incluindo sobre concursos e adjudicação de contratos públicos. Relativamente a estes últimos, existe o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, aprovado pelo Decreto 5/2016, de 05 de Março. A contratação de funcionários públicos também é sujeita a concurso, conforme o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado.

Na prática, há melhoria na disponibilização de informação financeira, mas não a informação mais geral na posse do sector público. No geral, o acesso à informação pública ainda é limitado. Estudos de monitoria feitos pelo MISA Moçambique sobre a abertura das instituições públicas mostram que estas ainda continuam fechadas e poucas cumprem com o disposto na legislação do direito à informação. O mesmo ocorre também nos processos eleitorais¹.

A disponibilidade de informação financeira melhorou com a expansão do e-SISTAFE que, em 2019, cobria 1516 (93%) das 1631 entidades beneficiárias existentes (Unidades Gestora Beneficiária, UGBs), de uma parcela do Orçamento do Estado e 152 (99%) dos 154 distritos existentes no país². Neste âmbito, o Governo tem disponibilizado regular e atempadamente aos órgãos relevantes e ao público, na página de internet do Ministério de Economia e Finanças, o documento do Orçamento do Estado e os respectivos Relatórios de Execução do Orçamento (ROE), assim como a Conta Geral do Estado (CGE). O Governo também tem publicado uma versão mais simplificada do orçamento, o orçamento do cidadão, que já ia na sua 8ª edição em 2019, melhorando, deste modo, o acesso a um público mais vasto e leigo.

O índice de transparência orçamental melhorou de 38 para 41 (de uma escala de 0 a 100, um número maior significando mais transparência) entre 2015 e 2017³ e apenas subiu um ponto, para 42, em 2019⁴. O Tribunal Administrativo (TA), entidade responsável pela análise das contas públicas, também disponibiliza ao público o seu Relatório e Parecer à Conta Geral do Estado. Há uma discussão e pressão para a disponibilização dos relatórios de auditoria feitos pelo Tribunal Administrativo e Pela Inspeção Geral das Finanças, mas que ainda não foram respondidas positivamente. No entanto, por exemplo, a descoberta dos empréstimos feitos com base em garantias do Estado (definidas na lei),

1 MISA Moçambique (2020). Pesquisa de Monitoria do Acesso à Informação Eleitoral nas Eleições Gerais e Provinciais de 2019 em Moçambique. <http://www.misa.org.mz/index.php/publicacoes/relatorios/eleicoes-2019/95-pesquisa-de-monitoria-de-acesso-a-informacao-nas-eleicoes-gerais-e-provinciais-de-2019-em-mocambique> e MISA Moçambique (2019). Moçambique, Avaliação da Transparência 2018: A análise dos cidadãos sobre abertura do Governo.

2 Entrevista com o Centro de Desenvolvimento dos Sistemas de Informação Financeira (CEDSIF).

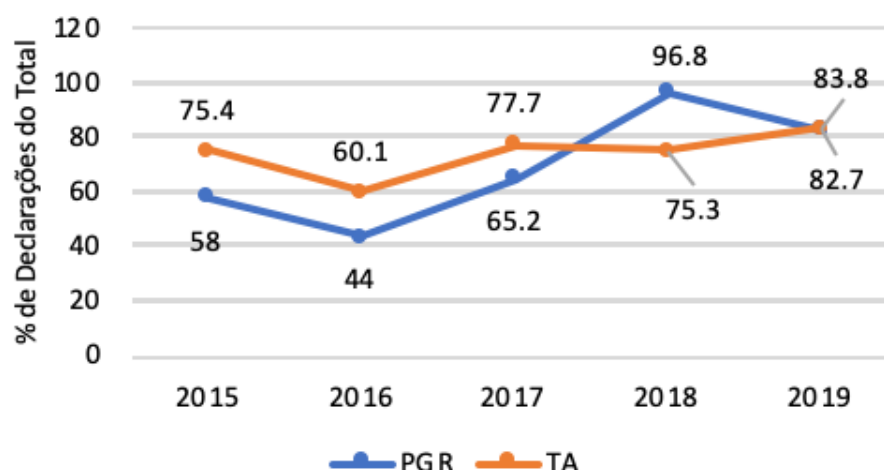
3 Inquérito sobre o Orçamento Aberto 2015: Moçambique. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Mozambique-Portuguese.pdf>, Inquérito sobre o Orçamento Aberto 2017: Moçambique. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/mozambique-open-budget-survey-2017-summary-portuguese.pdf>

4 International Budget Partnership (2019). Open Budget Survey 2019, Mozambique. <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/04/Mozambique-2019-en-FINAL.pdf>

acima dos limites definidos na Lei Orçamental sem aprovação da Assembleia da República, em 2015, no valor de US\$ 2.2 mil milhões – as chamadas dívidas ocultas – mostram a opacidade deste tipo de operações. Em 2017, o Governo aprovou um decreto específico para uma maior transparência da gestão da dívida (Decreto 77/2017, de 28 de Dezembro, sobre o processo de emissão e gestão da dívida pública e das garantias pelo Estado). Em 2019, elaborou e publicou o relatório de riscos fiscais, mas a informação sobre a gestão da dívida pública, que deveria ser trimestral e pública, só está disponível até 2017¹. Até 2018, não estavam incluídos no orçamento os pagamentos atrasados, tanto internos como relacionados ao serviço da dívida externa². A dívida das empresas públicas é outra área onde a disponibilidade da informação pública é limitada³.

No que concerne aos bens dos funcionários públicos, a Lei de probidade pública não está a ser cabalmente cumprida. Depois de uma melhoria significativa na entrega das declarações, que chegou a 96.8% entre 2016 e 2018, deste ano para 2019 verificou-se uma queda para 82.7%. No caso dos magistrados do Ministério Público, a principal instituição responsável pela recepção e verificação dos bens dos funcionários públicos, o cumprimento da LPP neste quesito através da remissão das declarações ao TA registou subidas e descidas no período de 2015 a 2019, estando neste momento a 83.8%, que é a melhor classificação desde a aprovação da LPP (figura 1). Portanto, conforme se pode ver na figura 1, nos últimos cinco anos, entre 40% e 16% dos magistrados do Ministério Público não declararam os seus bens. A percepção de que a lei não está a ser cumprida levou o Governo a adoptar, em 2020, medidas sancionatórias para os funcionários que não apresentam as suas declarações de bens, dentre as quais a perda de salário.

Figura 1: % Declarações (do Total Esperado) de Bens Recebidas pela PGR e TA, 2015-2019



Fonte: Informação da PGR à Assembleia da República, 2016-2020

7.4 Prestação de Contas

A CRM e legislação pertinente definem os mecanismos de prestação de contas do Governo e dos funcionários públicos, incluindo em assuntos de corrupção.

O Governo deve prestar um informe regular à Assembleia da República, através do Primeiro-Ministro e dos ministros das áreas específicas que compõem o Conselho de Ministros. As comissões parlamentares e a assembleia têm o direito de convocar funcionários públicos e outros cidadãos para prestarem contas sobre as suas actividades e outra

¹ CIP (2020). Depois das dívidas ocultas: o Ministério de Economia e Finanças continua a não prestar contas da Gestão da Dívida Pública. Anticorrupção – Transparência – Integridade - Edição 10/2020, Março de 2020. <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/03/Depois-das-di%CC%81vidas-ocultas.pdf>

² CIP (2018). O Governo continua a esconder para o cidadão importantes operações financeiras do Estado. Um Olhar sobre a Despesa Pública. Anticorrupção – Transparência – Integridade - Edição 2/2020 – Março <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/07/O-Governo-continua-a-esconder.pdf>.

³ Idem.

informação considerada importante. De acordo com a Lei de Probidade Pública, o Código Penal (Lei n.º 35/2014, de 31 de Dezembro) e a Lei Anti-corrupção (Lei 6/2004, de 17 de Junho), os servidores públicos são proibidos de receber subornos ou usar o seu cargo para obter vantagens, como a participação económica ilícita. O sector público dispõe de mecanismos de supervisão, como a Inspeção Geral Administrativa do Estado, a Inspeção Geral das Finanças e o Tribunal Administrativo, que são responsáveis pela fiscalização e auditoria do cumprimento das normas existentes. O âmbito dessas entidades estende-se às empresas públicas. Na área de procurement público, existem mecanismos de reclamação estabelecidos nos procedimentos, tanto a partir das entidades contratantes e das Unidades de Gestão de Aquisições (UGEAs), como do órgão de fiscalização da área, a Unidade Funcional de Supervisão de Aquisições (UFSA). A informação dos concursos públicos também pode ser consultada.

No país existe um mecanismo genérico de denúncia e protecção de testemunhas, criado formalmente pela Lei de Protecção de Vítimas e Denunciante (Lei n.º 15/2012, de 14 de Agosto), que prevê a existência de um Gabinete Central para a sua implementação.

A prática é relativamente diferente. A prestação de contas no Parlamento é condicionada pelo alinhamento partidário, significando que, embora o Governo a faça regularmente, beneficia da protecção do partido maioritário, que por força do regulamento da Assembleia da República dispõe de mais tempo de intervenção, o que lhe permite controlar melhor o debate, assim como de poder para a aprovação dos informes e medidas de responsabilização. Também existe confusão quanto às reais responsabilidades de prestação de contas das empresas participadas pelo Estado. Por exemplo, no contexto das dívidas ocultas, a solicitação dos parlamentares da oposição para ouvirem a empresa EMATUM, que beneficiou das garantias do Estado, foram rejeitadas pela bancada maioritária e a própria empresa alegou que não tinha o dever de prestar contas ao Parlamento. Este posicionamento acabou prevalecendo, apesar da legislação prever que sempre que haja uso de fundos do Estado há espaço para a fiscalização parlamentar e prestação de contas. A prestação de contas do sector empresarial do Estado é, no geral, fraca.

O Gabinete Central de Protecção à Vítima, previsto na Lei de Protecção de Vítimas e Denunciante (Lei 15/2012), ainda não foi estabelecido. No entanto, a Procuradoria-Geral da República, através do Gabinete Central de Combate à Corrupção, tem uma linha verde para a recepção de denúncias sobre corrupção. De forma regular, a UFSA publica listas de empresas incluídas em lista negra de procurement público, assim como do volume financeiro das aquisições públicas.

7.5 Integridade

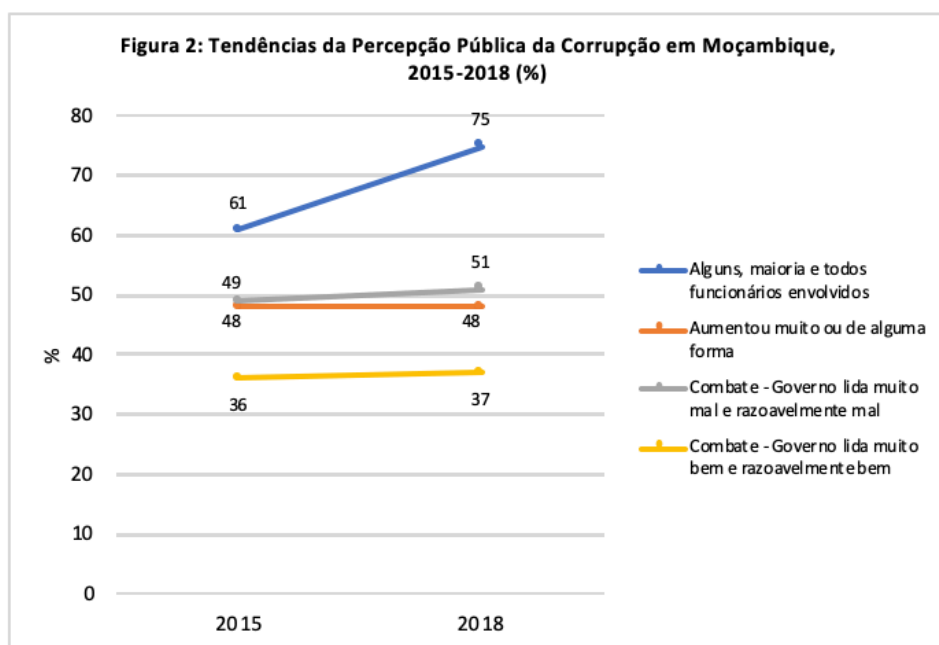
A LPP tem mecanismos para a promoção da integridade pública, que buscam prevenir casos de conflito de interesse, de enriquecimento ilícito e de uso de recursos públicos para fins particulares. Esta lei também define restrições para o uso de recursos públicos para fins particulares (artigos 27 e 28). O suborno a funcionários públicos também está previsto como crime no Código Penal, conforme já indicado. O regulamento da contratação pública prevê a inclusão de cláusulas anti-corrupção nos contratos. As questões de conflito de interesse são abordadas pela Comissão Central de Ética Pública e pelas comissões sectoriais de ética pública, que são responsáveis por emitir pareceres não vinculativos sobre estas matérias. Os mecanismos de prevenção do enriquecimento ilícito são a declaração anual de bens e as comissões de verificação da PGR e do Tribunal Administrativo. O país também dispõe do Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC), subordinado à PGR, que é o órgão responsável pela investigação e instauração de processos de corrupção.

A prática tem resultados mistos no que concerne à eficácia dos mecanismos de integridade no sector público. O reforço da integridade na administração pública faz parte da Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP), 2012-2025. O Governo, através do Ministério de Economia e Finanças, realizou

um *Estudo sobre Transparência, Governação e Corrupção em 2019*¹, do qual derivaram acções para implementação, dentre as quais, a revisão da legislação anti-corrupção, em especial a LPP, bem como o reforço da sua aplicação e das entidades relevantes, como o GCCC. A PGR tem um Plano Estratégico de Combate à Corrupção.

No entanto, nesta área, tem havido avanços e retrocessos. No sentido positivo, segundo as pesquisas de opinião do Afrobarometer, de 2015 a 2018 reduziu a percentagem de pessoas que reportaram ter pago subornos ou prestado favores em troca de serviços de educação e de saúde por algumas ou muitas vezes, de 16.3% para 11.4% e de 12.4% para 8.2%, respectivamente. O Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional melhorou ligeiramente, tendo aumentado de 23 para 26 pontos (numa escala de 0 a 100 pontos) entre 2018 e 2019, com o país a subir do 146º para o 126º lugar no ranking mundial de corrupção. Esta é a primeira subida dos últimos quatro anos, mesmo assim, ainda abaixo dos 31 pontos de 2014 e 2015.

Na contramão das tendências positivas, os pareceres da Comissão Central de Ética Pública, por não serem vinculativos, não têm sido levados em conta. Por exemplo, em 2016 o fundo de pensões do Banco Central envolveu-se na compra de um banco por si intervencionado, o Mozabanco. Remetido o assunto à Comissão de Ética Pública, esta declarou a existência de conflito de interesse. Porém, nenhuma medida foi tomada e o negócio continuou com o referido fundo de pensões, que ainda é um dos accionistas do referido banco. Este exemplo denota uma certa ineficácia deste órgão



Fonte: Afrobarómetro Moçambique, Rondas 6 e 7 – 2015 e 2018

As percepções públicas sobre a corrupção são tendencialmente negativas nos aspectos gerais, como o envolvimento de funcionários públicos e do empenho do Governo no seu combate. Entre 2015 e 2018, não aumentou o número de pessoas que pensam que a corrupção tenha aumentado, mas há uma percepção geral crescente de que funcionários públicos estão envolvidos em corrupção e que o Governo lida mal com o seu combate (figura 2).

Os documentos de procurement, assim como os contratos públicos, contêm cláusulas anti-corrupção, mas não é evidente que elas estejam a ser cumpridas. Segundo um estudo do Banco Mundial, entre 2007 e 2018, as empresas reportaram um crescimento da necessidade de suborno para as ligações de água, energia eléctrica e para as licenças de construção, e para mais de um terço delas a corrupção é o principal obstáculo ao seu negócio².

¹ República de Moçambique (2019). Relatório Sobre Transparência, Governação e Corrupção. Elaborado com a Assistência dos Departamentos Jurídico e de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional. Maputo, Ministério de Economia e Finanças.
² World Bank, 2019.

7.6 Educação Pública Sobre Corrupção

Existem algumas campanhas de combate à corrupção que passam nos órgãos de comunicação e o Presidente tem indicado esta área como uma das prioridades da sua governação. O GCCC também tem divulgado números de contacto para denúncias de casos de corrupção.

No entanto, parte dos cidadãos ainda não sabe onde reclamar sobre corrupção. O estudo do Afrobarometer de 2015 apontou que algumas das principais causas para as pessoas não reportarem os casos de corrupção é não saberem onde (13%), como podem fazê-lo (14%) e porque acham que não fará diferença (14%). A proporção de pessoas que responderam não reportarem casos de corrupção por medo das represálias cresceu de 19% para 55% de 2015 a 2018, o que é outro obstáculo para o envolvimento das pessoas neste tipo de iniciativas.

7.7 Cooperação na Prevenção e Combate à Corrupção

Existiram algumas iniciativas de cooperação entre o sector público e a sociedade civil no combate à corrupção. Por exemplo, o Pacto de Integridade Contra Corrupção (BIPAC)¹ e a Agenda Nacional de Integridade nos Negócios (BICA)² são algumas dessas iniciativas, mas que não tiveram um progresso significativo. O BIPAC foi iniciado pelo Instituto de Directores de Moçambique, actualmente chamado de Instituto de Governação Corporativa de Moçambique (IGCM) e tinha como objectivo a criação de um pacto entre as empresas e o sector público, de compromisso com uma agenda anticorrupção na área de procurement. O BIPAC teve a adesão de algumas empresas, mas a iniciativa não prosseguiu e, neste momento, não há acções em curso. O BICA é uma iniciativa piloto do Centro de Integridade Pública, (CIP), que chegou a criar um comité congregando representantes do Governo, sociedade civil, sector privado e parceiros de desenvolvimento. O primeiro estudo foi publicado em 2016, houve algumas iniciativas de seguimento, mas que não avançaram com o ímpeto inicial existente.

Outras iniciativas a nível local e sectorial, são os conselhos de escola (no sector de educação) e os comités de gestão das unidades sanitárias, que também olham para questões de corrupção na prestação de serviços públicos. Essas iniciativas sectoriais também dependem do funcionamento adequado das estruturas de participação, que nos últimos tempos tem sido reduzido devido ao fechamento do espaço cívico e à deterioração das liberdades civis e políticas e da democracia, de uma forma geral. Esta deterioração da governação democrática, já referida nos índices internacionais que colocam o país como um regime autoritário³, tem reflexos no enfraquecimento dos mecanismos de participação, fiscalização da sociedade dos actos governamentais e de parceria, como os observatórios de desenvolvimento e os conselhos consultivos locais, reduzindo assim as arenas de colaboração. Outro entrave para a sua eficácia é o facto dessas iniciativas de participação, principalmente comunitária, dependerem de parceiros de desenvolvimento e de Organizações Não Governamentais (ONGs) que actuam nesses sectores. Com a mudança do quadro de descentralização (vide capítulo respectivo neste relatório) e o realinhamento das relações entre as estruturas de participação e as instituições governamentais, a participação da sociedade civil e dos cidadãos no sector público será afectada.

No âmbito do diálogo entre o sector privado e o sector público, em 2015, o Governo e a Confederação das Associações Económicas (CTA) comprometeram-se num maior empenho deste último na denúncia de actos de corrupção, no envolvimento em evasão fiscal e abandono de obras públicas por parte dos seus associados⁴. Essas acções deviam ser monitoradas no quadro dos planos acordados entre as partes, mas não há registo público do relatório sobre esta acção. Outra intervenção relevante, implementada entre 2014 e 2019 foi o projecto “Acção Colectiva para Combater a Corrupção em Moçambique”, financiada pela Iniciativa de Integridade da empresa Siemens. Este projecto estava voltado à formação de gestores de ética e criação de mecanismos de gestão de ética nas organizações dos sectores público e privado, assim como de uma coalizão nesta área congregando os sectores público e privado e envolvendo organizações como a Ordem dos Contabilistas e Auditores de Moçambique e o Instituto de Directores de Moçambique.

1 O acrónimo vem do nome original em inglês – Business Integrity Pact Against Corruption. <http://iodmz.com/apresentacao-do-projecto-bipac/>.

2 O Acrónimo vem do nome original em inglês – Business Integrity Country Agenda.

3 Como o The Economist Intelligence Unit e da Freedom House.

4 Ver Centro de Integridade Pública (2016). Agenda Nacional de Integridade nos Negócios (BICA): Relatório de Avaliação de Moçambique.

Esta iniciativa contribuiu para a formação de gestores de ética nos sectores acima indicados, mas ainda é prematuro prever o seu impacto¹. Uma segunda fase da mesma iniciativa foi lançada no dia 30 de Junho de 2020, com o título Coalizão para a Integridade Organizacional em Moçambique e deverá ser implementada até 2024.

7.8 Integridade nas Aquisições Públicas

Nos últimos 15 anos, o país aprovou três regulamentos diferentes, sendo que o último foi aprovado em 2016, através do Decreto 5/2016, de 8 de Março – o *Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços*. O sistema de *procurement* público é coordenado por uma entidade supervisora, a Unidade Funcional de Supervisão de Aquisições (UFSA). A nível das entidades contratantes existem as Unidades Gestora Executora das Aquisições (UGEAs) que são responsáveis pelo *procurement* e gestão dos contratos. A legislação prevê diferentes formas de contratação pública, sendo o concurso público o regime geral, mas existem regimes excepcionais, que incluem concursos mais restritos e a contratação directa ou ajuste directo. Os diferentes regimes estão indicados no decreto acima referido.

As modalidades excepcionais de contratação são apenas aceites em casos definidos pela legislação e a Lei Orçamental anual indica os limites dos valores dos contratos que podem ser realizados com base no ajuste directo.

A legislação de *procurement* prevê a divulgação dos vencedores a quem foram adjudicados os contratos relacionados aos concursos, assim como do ajuste directo. Também prevê a apresentação de reclamações e o seu tratamento pelas entidades contratadoras, assim como o sancionamento de concorrentes envolvidos em práticas de corrupção, fraude, colusão e coerção. As sanções podem envolver multas e proibição de contratação com o Estado por um período de 1 a 5 anos, dependendo da gravidade da infracção. Os funcionários envolvidos em práticas ilícitas de *procurement* também estão sujeitos a procedimentos disciplinares previstos no EGFAE, sem prejuízo de outras medidas sancionatórias previstas na legislação.

Quanto à prática, há avanços e desafios. No âmbito do e-SISTAFE está a ser concluída a instalação do módulo de *procurement* no subsistema do património do Estado, o que tem o potencial de contribuir para a melhoria da transparência. A expansão do e-SISTAFE está a permitir a extracção de informação estatística sobre as diferentes modalidades de concursos e contratação, incluindo por ajuste directo, que é divulgada na página de internet da UFSA e, desta forma, contribui para o aumento da transparência na área. Também se está a verificar um crescimento das entidades que divulgam os contratos adjudicados, que é um requisito definido no Regulamento do *Procurement*. Uma das consequências disso é o crescente escrutínio público dos contratos adjudicados, tanto por modalidades não competitivas, como a fornecedores que de princípio não têm um objecto social relevante para os concursos ganhos².

Mais ainda, existem desafios na promoção de integridade nesta área. A análise da Gestão de Finanças Públicas de 2015³ apontava que 52% dos contratos adjudicados em 2014 eram por vias não competitivas das aquisições do Estado. Esta percentagem manteve-se até 2018, com 52% das aquisições feitas por ajuste directo e 48% por regimes competitivos, correspondentes a um total de 68% e 32% do volume das aquisições do ano, respectivamente⁴. O excessivo uso do ajuste directo na contratação pública tem sido sistematicamente reportado pelo Tribunal Administrativo na sua análise da Conta Geral do Estado, o que denota uma reduzida competitividade e potencialmente menos transparência no *procurement* público. Também tem sido recorrente a contratação de pessoal, empreitadas e serviços sem a observância das regras de *procurement* público.

No entanto, uma avaliação mais específica dos níveis de integridade na área de aquisições públicas vai demandar um trabalho mais específico, que possa esclarecer as condições em que o sector público opta preferencialmente pela modalidade de ajuste directo envolvendo dois terços do volume das aquisições. Nesta linha, um estudo recente do CIP sobre o sector de saúde⁵ mostra a existência de práticas que violam a integridade do *procurement* público, dentre as quais o recurso exagerado ao ajuste directo e a existência de um conjunto de empresas que, sistematicamente, se beneficiam dos contratos adjudicados com indícios da aplicação tendenciosa das normas.

¹ MAP (2019). Collective Action for Fighting Corruption in Mozambique: End of Project Evaluation for Siemens Integrity Initiative, Funding Round II. Relatório Encomendado pelo The Ethics Institute (África do Sul), não publicado.

² Tem sido frequente aparecerem empresas com contratos de áreas que diferem do seu objecto social, o que levanta questionamentos sobre a integridade do *procurement*.

³ AECOM/CESO (2016). Avaliação PEEA do Desempenho da Gestão de Finanças Públicas, Moçambique, 2015. PEFA Secretariat.

⁴ Dados do e-Sistafe retirados da página da UFSA: http://www.ufsa.gov.mz/estat_sistafe-18.php

⁵ Centro de Integridade Pública (2020). Quem se beneficia dos erros/falhas do *Procurement* Público do Ministério da Saúde? Maputo, Centro de Integridade Pública. <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/05/Procurement-Pu%CC%81blico-do-Ministe%CC%81rio-da-Sau%CC%81de.pdf>

7.9 Conclusões e Recomendações

O sistema de integridade do sector público tem um quadro legal bom, mas o seu ponto crítico é a prática, a sua aplicação efectiva. Este problema já persiste há muito tempo e já tinha sido identificado no BICA, em 2016. Isso sugere que é importante prestar-se mais atenção à efectividade dos mecanismos do Sistema Nacional de Integridade. Nos últimos cinco anos, o sector público tem enfrentado uma forte crise fiscal, mas, ao mesmo tempo, a governação democrática está em deterioração, com implicações nas restrições das liberdades e direitos dos cidadãos. Isso tem implicações no grau de participação na governação, na transparência, na prestação de contas e nos níveis de integridade no sector público.

Do exposto acima decorre um conjunto de recomendações para esta área, nomeadamente:

- É importante que se preste atenção aos mecanismos de participação na governação, no geral, e no sector público, em particular, principalmente revitalizando os espaços de participação comunitária e da sociedade civil, que sofreram erosão nos últimos anos. Esses mecanismos têm potencial para a promoção da integridade através da monitoria da despesa e dos serviços públicos, demanda da transparência e prestação de contas.
- Revitalizar iniciativas de parcerias entre a sociedade civil, o sector privado e o Governo em áreas que promovam a integridade pública, como o procurement, para uma maior monitoria do seu desempenho e definição conjunta de estratégias para a sua melhoria.
- Melhoria dos mecanismos de promoção de integridade, como a prestação de contas dos funcionários públicos, o controlo do conflito de interesses e da declaração dos bens. Nesse contexto, poder-se-ia usar a oportunidade de revisão da Lei de probidade pública, já manifestada pelo Governo, para a melhoria da eficácia das instituições existentes, como a Comissão da Ética Pública e o Provedor da Justiça.

CAPÍTULO VIII

8. A POLÍTICA DE TERRA EM MOÇAMBIQUE: GOVERNAÇÃO E INTEGRIDADE

Por: Eduardo Chiziane

8.1 Quadro legal e institucional da governação de terras¹

Os objectivos e os princípios fundamentais da **Política Nacional de Terras (PNT)**² permanecem inalteráveis há 24 anos. Um processo de reforma da Política e Legislação sobre terras foi lançado no último fórum de “Consultas sobre Terras”, organizado em Outubro de 2017 pelo MITADER. Neste momento, foi já tomada uma decisão para materializar e iniciar o processo de reflexão e preparação da reforma³.

A PNT estabelece os seguintes objectivos prioritários:

- Recuperar a produção de alimentos e garantir a segurança alimentar;
- Criar condições para que a agricultura do sector familiar se desenvolva e cresça, tanto em volume de produção como em índices de produtividade, sem que falte o recurso principal, a terra;
- Promover o investimento privado utilizando de uma forma sustentável e rentável a terra e outros recursos naturais sem prejudicar os interesses locais;
- Conservar as áreas de interesse ecológico e gerir os recursos naturais de uma forma sustentável de forma a garantir a qualidade de vida das gerações presentes e futuras; e
- Actualizar e aperfeiçoar um sistema tributário baseado na ocupação e no uso de terra que possa apoiar os orçamentos públicos nos diversos níveis.

A PNT toma em conta os principais usos da terra que incluem o agrário, urbano, mineiro, turístico e para infraestruturas produtivas e sociais, tendo cuidado com a protecção ambiental. A base da PNT é consensual e estabelece os mecanismos pelos quais os recursos naturais podem ser explorados duma maneira equitativa e sustentável.

Os princípios fundamentais da PNT são:

- Manutenção da terra como propriedade do Estado, princípio consagrado na Constituição da República;
- Garantia de acesso e uso da terra tanto pela população bem como pelos investidores. Neste contexto, reconhecem-se os direitos costumeiros de acesso e gestão das terras das populações rurais residentes, promovendo a justiça social e económica no campo;
- Garantia do direito de acesso e uso da terra pela mulher;
- Promoção do investimento privado nacional e estrangeiro, sem prejudicar a população residente e assegurando benefícios para esta e para o erário público nacional;
- Participação activa dos nacionais como parceiros em empreendimentos privados;
- Definição e regulamentação de princípios básicos orientadores para a transferência dos direitos de uso e aproveitamento da terra, entre cidadãos ou empresas nacionais, sempre que tiverem sido feitos investimentos no terreno;

¹ Seguimos muito de perto o artigo: «Implicações Jurídicas do Debate sobre a implementação da Legislação sobre Terras». <http://www.fd.ul.pt/portals/o/Docs/Institutos/ICJ/IusCommune/EduardoChiziane.pdf>, Maputo, 2008.

² Resolução do Conselho de Ministros nº 10/95, de 17 de Outubro, aprova a Política Nacional de Terras e Maria Conceição Quadros “Manual de Terra”, CFJJ, 2004, pp. 6 -10. Igualmente apresentados no último Relatório do CIP. Cfr: CIP “Governação e Integridade em Moçambique: Problemas práticos, e desafios reais”, 2013., pp. 67 e sgts.

³ Diploma Ministerial nº. 56/2018, de 12 Junho, do Ministro da Terra, Ambiente e Desenvolvimento, foi criada a Comissão de Revisão da Política Nacional de Terras (CRPNT), definida como “um órgão para a coordenação, elaboração e condução do processo das consultas sobre a revisão da Política Nacional de Terras e Estratégia de Implementação e do respectivo quadro regulador e institucional”.

- Uso sustentável dos recursos naturais de forma a garantir a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações, assegurando que as zonas de protecção total e parcial mantenham a qualidade ambiental e os fins especiais para que foram constituídas. Incluem-se aqui zonas costeiras, zonas de alta biodiversidade e faixas de terrenos ao longo das águas interiores.

Estes princípios norteadores e os objectivos da PNT são resumidos na seguinte declaração¹: *Assegurar os direitos do povo moçambicano sobre a terra e outros recursos naturais, assim como promover o investimento e o uso sustentável e equitativo destes recursos.*

A partir do debate, concluímos que os princípios e objectivos fixados na PNT já não continuam tão válidos passados 24 anos de implementação da política. Por isso, tendo em conta as transformações económicas, sociais e políticas operadas, nomeadamente a integração regional com a constituição da zona do Comércio Livre, é preciso avaliar a possibilidade de introdução de uma nova linha de orientação para o acesso e o uso da terra, designadamente a institucionalização do “mercado de títulos de terra”².

A Política Nacional de Terras contém algumas inovações relativamente ao quadro legal vigente em 1995. As principais inovações são:

- O reconhecimento dos direitos costumeiros sobre a terra;
- A necessidade de flexibilidade da lei; e
- A formalização do informal.

O reconhecimento dos direitos costumeiros já tinha sido sugerido pela revisão constitucional de 1990, quando se definiu que “o Estado reconhece e protege os direitos adquiridos por herança ou ocupação”.

Segundo a PNT, os sistemas costumeiros integrados na gestão comunitária são já um recurso inquestionável e oferecem um serviço “público” a um custo quase zero para o Orçamento Geral do Estado na administração e gestão de terras nas zonas rurais. Por exemplo, estes sistemas funcionam eficazmente na reintegração da população deslocada no interior do país e dos regressados dos países vizinhos. A PNT recomenda que “estes sistemas práticos, que já se aplicam na vasta maioria dos casos de ocupação e uso da terra, deveriam ser considerados na legislação sobre terras”.

A PNT salientou a necessidade de ter uma lei flexível, que não especificasse o que fazer em cada situação cultural diferente, mas admitisse o princípio de que, em cada região, pudesse funcionar o respectivo sistema de direitos consuetudinários, de acordo com a realidade local. Esta flexibilidade deveria permitir igualmente a sua actualização ao longo do tempo, sem recorrer a revisões periódicas. Neste contexto, principalmente no que respeita ao cadastro do sector familiar.

Durante os 23 anos de implementação da Legislação sobre terras, podemos dizer que alguns princípios fixados na PNT foram relativamente concretizados. Por exemplo:

- A manutenção da terra como propriedade do Estado;
- O acesso e uso da terra pela população-foi assegurado o direito do povo moçambicano sobre a terra e outros recursos naturais;
- A promoção do investimento nacional nomeadamente a exploração dos recursos naturais;
- A promoção do direito de acesso e uso da terra pela mulher;
- A redução de conflitos sobre a terra nas zonas rurais e urbanas³.

A forma como estes aspectos de sucesso na implementação da legislação sobre terras se têm manifestado deve ser medida através de um estudo multidisciplinar profundo e crítico.

1 Cf. Resolução do Conselho de Ministros nº 10/95, de 17 de Outubro, aprova a Política Nacional de Terras, Ponto n.º 1 e sgts

2 Segundo o saudoso Professor José NEGRÃO, in “Que políticas de Terras para Moçambique?” Conferência Nacional de Terras, Núcleo de Estudos da Terra, 1996, p. 6. “...existe uma distinção entre mercados de terras e mercados de títulos de terra, enquanto no primeiro se negocia a transferência da propriedade, no segundo transferem-se os títulos de uso e aproveitamento, permanecendo o Estado sempre como o proprietário dos recursos, embora os direitos de uso possam ser negociados entre terceiros...”. É verdade que existe argumento contrário àquela pretensão que defende que as comunidades facilmente seriam enganadas e mesmo forçadas a vender as suas terras por uma ninharia, o que iria pôr em causa a segurança alimentar de grande número de camponeses. O Estado tem, pois, a obrigação de proteger os seus cidadãos, não podendo, portanto, permitir a total liberalização do mercado de títulos de terra.

3 Não significa com a nossa opção, que não haja potenciais conflitos de terra, em resultado do processo de desenvolvimento do país e a concorrência pelos seus melhores recursos. Para mais desenvolvimento ver Christopher TANNER “As bases sociológicas e políticas da Lei de Terras de Moçambique”, FAO e CFJJ, 2004, p. 1.

8.2 Integridade e constrangimentos jurídicos

Neste ponto, julgamos valiosos os problemas e posições manifestadas pelos stakeholders (interessados) na questão da “terra”. Neste exercício foi possível identificar as principais lacunas, insuficiências e contradições que resultam da aplicação prática da referida legislação.

Constatou-se que as matérias e os inconvenientes comumente levantados foram os seguintes:

- Má articulação institucional dos sectores que integram o Sistema Nacional de Integridade - SNI para lidar com problemas de integridade e corrupção associados à governação da terra,
- Falta de conhecimento e aplicação dos procedimentos relativos à Consulta Comunitária¹ no âmbito dos processos de atribuição da terra no meio rural;
- Os procedimentos administrativos relativos à atribuição, transmissão e revogação de DUATs são complexos e colocam problemas ao nível da integridade e boa administração;
- Violação sistemática pela Administração Pública do princípio da transparência, dificultando o acesso à informação pública administrativa relativa à governação da terra;
- Deficiente contribuição da legislação sobre terras para promover o investimento privado estrangeiro e assegurar benefícios para a população e para o erário público nacional²;
- Uso insustentável dos recursos naturais de forma a garantir a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações³;
- Deficiente conhecimento e aplicação da legislação sobre terras pela Administração Pública⁴. A título de exemplo, no âmbito do projecto da construção da estrada circular de Maputo, moradores viram as suas machambas e algumas infraestruturas derrubadas no bairro Intaka, município da Matola, sem terem sido devidamente informados sobre a extinção dos seus direitos sobre a terra. Parece não ter havido a necessária comunicação entre as partes. Os cidadãos, de acordo com a Lei de Terras (art.18), devem ser compensados e / ou indemnizados⁵.

Olhando para as dinâmicas da administração pública da terra, uso da terra no meio urbano e rural e a implementação geral da legislação sobre terras, notamos que os principais problemas de governação e integridade que afectam as terras relacionam-se com:

- Gestão pública da terra;
- Aquisição de direitos sobre a terra ou do DUAT;
- Modificação de direitos sobre a terra ou transmissão do DUAT; e
- Extinção de direitos sobre a terra ou do DUAT.

2 As dificuldades que se manifestam no processo de consulta às comunidades locais no âmbito da atribuição do DUAT, têm estado a afectar consideravelmente a entrada do investimento estrangeiro no país. Este aspecto merece, contudo, melhores estudos e demonstração estatística.

3 Vide Christopher TANNER e Sérgio Baleira “Conflito no acesso e gestão dos recursos naturais em Moçambique”, CFJJ e FAO, 2004, pp. 2 -8.

4 As regras sobre a atribuição da terra e extinção de direitos sobre a terra previstas na Lei nº19/1997 (LT), não são observadas pela Administração Pública, veja o Acórdão «Entreponto Comercial» in Gilles Cistac. Colectânea de Acórdão do TA – 1ºVol. A AP não segue escrupulosamente o artigo 18 da LT, nos processos de extinção de direitos sobre a terra para a construção por ex. de infraestruturas públicas, veja-se o caso do levantamento popular em Matemo (Tete), em Maputo (construção da circular de Maputo).

5 Jornal Notícias, p.2. dia: 06/11/2012.

8.3 Independência na gestão da terra

Hoje, a Administração da terra é confrontada com a multiplicidade de organismos públicos que têm atribuições e competências na sua gestão. - por exemplo o Ministério da Agricultura, o Ministério do Ambiente, o Ministério dos Recursos Minerais, o Governador Provincial, o Administrador Distrital, o Presidente do Conselho Municipal, etc. Esta situação agudizou-se com a aprovação do novo Modelo de descentralização¹ no país, gerando conflitos positivos e negativos de competências entre os referidos organismos. Por isso, correntes há que justificadamente defendem a criação de um organismo com poderes mais amplos e transversais na área de gestão de terras.

Este aspecto leva-nos a analisar as implicações legais da multiplicidade de organismos públicos que intervêm na gestão de terras. Tomemos como exemplo a confrontação das funções (F1) de coordenação do “ordenamento do territorial”, do “planeamento territorial” e do “sistema de gestão territorial”, por um lado, e as funções (F2) de “atribuição dos pedidos sobre a terra”, por outro. Ora, a Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho, que aprova a Lei do Ordenamento do Território, responsabiliza o Ministério que superintende a área Ambiental (hoje Ministério da Terra e Ambiente) pela coordenação das tarefas F1.

Hoje poderão estar reduzidas as decisões tomadas no âmbito do atendimento de pedido de DUAT que entram em contradição com os instrumentos de ordenamento do território.

Contudo, para uma profissionalização da gestão de terra pode-se pensar numa Autoridade Nacional de Administração da Terra. Esta opção não é nova no nosso sistema administrativo, veja-se o caso da Autoridade Tributária.

O Sistema Nacional de Administração da Terra baseia-se no desenvolvimento de um serviço que pode ser resumido em cinco² responsabilidades essenciais: o jurídico, a regulamentação, o fiscal, o cadastral e a resolução de conflitos. A capacidade do Estado para executar essas funções deve, no entanto, ser reforçada.

- A função **jurídica** garante os direitos inerentes a uma categoria de posse particular; estão claramente definidos na lei (principalmente na Constituição da República e na Lei de Terras 19/97) e, na prática, os recursos são disponibilizados para a alocação de direitos de terra, adjudicação, demarcação, registo e manutenção de registos - todos essenciais para garantir a segurança da posse do titular;

- A função **reguladora** diz respeito à execução e manutenção de padrões, por exemplo: supervisão de profissionais da terra (agrimensores, cartógrafos e registadores) necessária para salvaguardar terras e bens imóveis e assegurar que os interesses dos proprietários de terras sejam salvaguardados;

- A responsabilidade **fiscal** do serviço de administração da terra reconhece o valor financeiro das propriedades, tanto para o proprietário como para o Estado como uma fonte de receita na forma de impostos sobre a terra, rendas, direitos de transmissão, etc. As receitas geradas pela administração eficiente da terra podem pagar uma parte significativa das despesas do governo no sector. Em muitos países, a receita relacionada com a terra é uma importante fonte de rendimento para o governo local, especialmente em áreas urbanas;

- A responsabilidade **cadastral** da administração da terra regista quem detém ou controla a terra, onde está localizada, o seu uso e, eventualmente, o seu valor. Em Moçambique, é também importante para o governo identificar os limites das terras de domínio público, quer seja no contexto do Estado (por exemplo Parques Nacionais), municípios (edifícios públicos, estradas, outros espaços nas cidades) e comunidades (áreas de uso comum, tais como florestas e algumas pastagens, bens sociais e espaços) conforme exigido pelo Artigo 98, No.3, da Constituição da República;

- **A Resolução de Disputas** refere-se à responsabilidade do serviço de administração de terras para assegurar o gozo pacífico pelos proprietários de terra, dos seus direitos de uso e ocupação e dos recursos naturais.

Ora, os serviços, funções e responsabilidades descritas acima algumas vezes são exercidas pelo mesmo organismo. Por exemplo a função fiscal e a função cadastral são exercidas pela Direcção Nacional de Terras. Esta realidade pode em alguns casos ferir a transparência e a integridade.

¹ Ofício n.º 90 /MTA/GM/001.1/2020, do Gabinete da Ministra da Terra e Ambiente (MTA), de 21 de Maio de 2020. Parece que as Instruções aqui emitidas pelo MTA interferem com a organização administrativa do país e essa é tarefa do Legislador em primeiro lugar. Este ofício retira da competência do Governador a gestão da área de terras, nomeadamente o poder de decidir sobre pedidos de terra. E o Ofício atribui essa competência ao Secretário de Estado na Província. Esta pode ser a fonte da exclusão da intervenção do Governador na área de “terras”, contudo, a Constituição indica no Art. 276, n.1, alínea b), que uma das atribuições do Governador é intervir na “gestão de terras”.

² Idem, p. 12 e sgts.

8.4 Prestação de Contas na governação da terra

Vários estudos e Relatórios¹ demonstraram que diversos problemas relativos ao uso estratégico da terra em Moçambique afectam a governação integral da terra, designadamente:

- Necessidade de uma melhor repartição de competências para autorização de pedidos sobre a terra nas áreas rurais (O Administrador é excluído do exercício real de governação. Apenas emite pareceres. Esta realidade, torna esta autoridade irresponsável na gestão de terras, quando de facto tem extensas áreas de terras sob sua alçada);
- Procedimentos administrativos complexos para a atribuição de DUATs;
- Ausência de fiscalização e fraca capacidade de cobrança de receitas pelo Estado (Só em 2018 é que o Ministério lançou e executou uma ampla campanha de fiscalização);
- Inexistência de uma Autoridade Nacional de Terras, com funções, atribuições e competências (Análise legal das implicações da multiplicidade de organismos públicos que intervêm na gestão de terras e identificação de soluções legais e institucionais para uma reestruturação da administração de terras em Moçambique);
- Falta de uma política de desconcentração e descentralização de competências dos órgãos locais do Estado e órgãos municipais no âmbito da gestão de terras;
- Necessidade de reformar o SPGC, Cadastro Nacional de Terras e Cadastros Municipais;
- Necessidade de reformular a matéria relativa ao ordenamento do território.

Os problemas acima apresentados podem ser reagrupados em quatro, assim expostos:

1. Gestão pública da terra: necessidade de uma melhor repartição de competências para autorização de pedidos sobre a terra nas áreas rurais aliada a inexistência de uma Autoridade Nacional de Terras com funções, atribuições e competências e; falta de uma política de desconcentração e descentralização de competências dos órgãos locais do Estado e órgãos municipais, no âmbito da gestão de terras.
2. Aquisição de direitos sobre a terra ou do DUAT: procedimentos administrativos complexos para a atribuição de DUATs.
3. Modificações de direitos sobre a terra ou transmissão do DUAT.
4. Extinção de direitos sobre a terra ou do DUAT.

8.5 Transparência na gestão de terras e o acesso à informação pública

O direito de acesso à informação tem a natureza jurídica de direito fundamental, uma vez consagrado na Constituição da República, no capítulo dos direitos fundamentais. Se a consagração do direito à informação não levanta dúvidas quanto à sua qualificação como direito fundamental, o mesmo já não se poderá dizer quanto ao seu conteúdo e alcances². É um paradoxo a constante associação e consequente subalternização do direito à informação em face das liberdades de expressão e de imprensa. Uma coisa é certa, o direito à informação, bem como o direito de acesso à informação, são direitos autónomos e com dignidade jurídica própria. O seu exercício pode ter como finalidade apenas a obtenção de uma dada informação, sem pretensão do seu uso para fins jornalísticos. É neste sentido que não se levantam dúvidas em matéria de qualificação de toda a informação relativa a “um processo administrativo de pedido de DUAT”, e deve-se permitir, sem reservas, o seu acesso a todos os interessados pois trata-se de informação que assume, no nosso ordenamento, a designação de “informação administrativa”.

A actual Lei de Terras de 1997, no seu artigo 22 e 23, indica as entidades com poderes de autorizar e revogar um DUAT designadamente: o Conselho de Ministros, o Ministro que superintende a área de terras, o Governador Provincial, o

¹ Gilles Cistac e Eduardo Chiziane “Aspectos Jurídicos, Económicos e Sociais do uso e Aproveitamento da Terra”, Imprensa Universitária- UEM, Maputo, 2003. MINAG (DNTF) e MCA –Moçambique «Avaliação das necessidades da Administração de terras», Outubro, 2010. MINAG (DNTF) e MCA –Moçambique «Análise ao Quadro de Políticas e Legislação sobre terras de Moçambique: Proposta de Roteiro para o Processo de Consulta», Outubro, 2010;

² Idem, p. 1.

Administrador Distrital¹ e o Presidente do Conselho Autárquico. Estas autoridades têm, portanto, competências de natureza administrativa.

Deste modo, o conjunto de informações ou documentos na posse dos órgãos da administração da terra não classificados são de domínio público, podendo ser objecto do direito de acesso à informação. Este direito, de acesso à informação, contempla dois domínios:

- Os serviços, funções e responsabilidades descritas acima algumas vezes são exercidas pelo mesmo organismo. Por exemplo a função fiscal e a função cadastral são exercidas pela Direcção Nacional de Terras. Esta realidade pode em alguns casos ferir a transparência e a integridade - relativo à questão de saber a que conteúdos se estende a informação sobre terras;

- O *domínio formal* - que é relativo à forma de expressão e de suporte material em que podem ser encontradas informações públicas de carácter administrativo.

A falta de disposições específicas que regulam o acesso à informação administrativa em matéria de gestão de terras, significa neste sector o acesso a informação se rege, pelas regras constantes do Decreto n.º 30/2001, de 14 de Outubro e da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto que estabelece as normas de funcionamento dos órgãos do Estado e o procedimento administrativo, respectivamente. Daquele diploma legal, avultam alguns princípios e normas que regulam a matéria de acesso à informação e os mecanismos de acesso a informação.

Qualquer órgão público deve respeitar o princípio da transparência no seu funcionamento, o que implica a obrigatoriedade de dar publicidade dos seus actos, segundo o Art. 7 do Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro e o Art. 15 da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto. A natureza pública e o relevo para o interesse colectivo das funções exercidas pelos órgãos da Administração Pública justificam a necessidade de se publicitarem alguns dos actos relativos ao seu funcionamento. A publicitação de tais actos exerce uma função legitimadora do exercício de funções públicas conferindo ao órgão em causa credibilidade e autoridade face ao público em geral².

Porém, a transparência da Administração Pública não se resume apenas à publicidade dos seus actos. Ela é um meio de acesso à informação pelos administrados. Por isso, o princípio da transparência da Administração pública tem particular interesse quando articulado com o direito de acesso à informação. Os particulares gozam, nos termos do Art. 106 e sgts, da Lei n.º 07/2014 de 7 de Fevereiro (contencioso administrativo), da faculdade de requerer à Administração pública o fornecimento de informações ou consulta de documentos, desde que não estejam classificados como sigilosos.

Nestes termos, qualquer informação útil de carácter administrativo (consultas comunitárias, contratos administrativos com impacto na dimensão da área do particular, etc.) e que esteja na posse da Administração Pública pode ser solicitada. Podem ser consultados, também, os arquivos que contenham documentos relevantes, desde que os mesmos não façam parte da lista de documentos classificados.

O princípio da transparência dos órgãos públicos constitui um elemento mitigador dos efeitos negativos que possam resultar da falta de conhecimento das razões que determinaram, por exemplo, a redução de uma certa área de terras nos processos de reassentamento das populações para dar lugar a entrada de projectos de exploração de recursos naturais. Na verdade, assiste aos particulares o direito de poder solicitar e obter informações sobre questões ligadas à terra por ser de natureza pública. Pelo que, pelo recurso ao regime do Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro, tais particulares poderão solicitar a mesma informação considerando-a administrativa, a qual pode ser objecto do direito de informação e de consulta de documentos.

Em termos gerais, o direito à informação materializa-se pelo exercício da liberdade de acesso à informação e do direito de Consulta de documentos. Dispõem as al.a) do n.º 1 do artigo 8 do Decreto n.º 30/2001, 15 de Outubro e al.a) do n.º 1 do Art. 9 e 67 e seguintes da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto, que no desempenho das suas funções os órgãos e instituições da Administração Pública colaboram com os particulares prestando-lhes as informações orais e escritas, bem como os esclarecimentos que estes solicitem, em matéria de terras.

Em matéria de informação administrativa há um défice muito grande do regime, pois deixa-se ao critério de cada

¹ Dentro do perímetro da vila distrital quando haja Serviços de Cadastro e Plano de Urbanização.

² Paulo Comoane, ob. cit., p. 4.

entidade a faculdade de classificá-la. Em matéria de terras, onde a transparência das entidades administrativas deve ser máxima, parece-nos que a enumeração da informação susceptível de classificação é a mais desejável¹.

O regime da terra não privilegia o mecanismo de pedido directo e oral² das informações, parecendo privilegiar o acesso à informação escrita, estruturada. Assim, a informação sobre o processo de andamento do pedido de DUAT pode, em termos gerais, ser solicitada pelo particular por escrito, por recurso a outras normas que regem o funcionamento dos órgãos públicos. Em tal caso, as referidas informações deverão ser fornecidas também por escrito.

Tem particular interesse o mecanismo de pedido de consulta de documentos, sobretudo quando os partidos políticos pretendam apresentar uma reclamação ou recurso contra um acto/decisão em matéria de gestão de terra. Com efeito, para permitir o uso de meios contenciosos, devem, as autoridades competentes, facultar a consulta de documentos ou processos, desde que não estejam protegidos pelo regime de classificação³.

De tudo o que se explanou acima, podemos concluir este ponto parafraseando Comoane, nos seguintes termos: “Não há nenhuma democracia que pode sobreviver à custa de sonegação de informação pública, pois ela torna-se ilegítima e descredibilizada pelos cidadãos. Com efeito, as democracias modernas vivem à custa da cidadania que pressupõe a participação em assuntos públicos. Porém, essa participação está dependente de se poder ter acesso à informação pública que é relevante para a comunidade”⁴

8.6 Recomendações

O quadro legal e as práticas sobre a governação de terras apresentam algumas contrariedades, problemas e lacunas. Assim, recomenda-se a adopção de algumas medidas de natureza meramente administrativa e outras de natureza reformativa legal que irão reforçar a transparência e a integridade nos seguintes termos:

Ao nível da intervenção administrativa:

Reforçar, através da formação, a capacidade do Estado para executar as responsabilidades estratégicas na gestão pública da terra, nomeadamente nas seguintes áreas de intervenção: jurídica (Assembleia da República - reforma legal da Lei de terras), aprovação de regulamentos específicos (Governo), fiscal (Administração Pública - cobrança de taxas), cadastral (Administração Pública) e resolução de conflitos (Administração Pública e Tribunais).

Reformar o procedimento administrativo: criar um diagrama que mostre claramente a sequência dos actos e formalidades que decorrem desde a entrada do requerimento do pedido da terra até à tomada de decisão, dada a relativa complexidade do conteúdo dos artigos 24 – 33 do RLT-1998.

Simplificar os Procedimentos Administrativos (PA) relativos à atribuição e reconhecimento de DUAT e clarificação do regime de prazos visando, essencialmente, reduzir a complexidade actual que caracteriza a aquisição da Terra. Assim, tendo em conta a Lei n.º 14/2001, de 10 de Agosto, propõe-se que os Serviços Centrais do Cadastro tomem as seguintes medidas administrativas: primeiro, ajustar o PA aos 25 dias e segundo, produzir uma circular informativa para os sectores que lidam com a administração da terra.

Ao nível dos Municípios e Vilas aprovar previamente os Planos de Urbanização e a criação ou melhoramento dos serviços de cadastro (como estabelece o art. 23 da Lei n.º 19/1997), como forma de reduzir os problemas das duplas ou múltiplas atribuições de DUAT. Enquanto aquelas duas condições são criadas, recomenda-se a suspensão dos processos de atribuição de terra ou a não atribuição do DUAT até que se aprove o plano de urbanização e se criem os serviços de cadastro.

O Estado deve assumir o papel central na actividade da demarcação de terras e não se colocar toda a responsabilidade no particular devendo este cobrir os custos, pagando taxas pelo serviço.

A administração da terra deve assegurar o acesso à informação de natureza pública sem reservas.

¹ Conflitos decorrentes da recusa de disponibilizar informação de natureza administrativa: os casos pro-savana, Sabié Game Park Lda. e Safaris de Moçambique, Lda.

² No mesmo sentido os Artigos 8, n.º 1, alínea a) do Decreto n.º 30/2001 e 9, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto.

³ Vide artigo 93 da Lei n.º 9/2001, de 7 de Julho.

⁴ Paulo Comoane, ob. cit. p. 7.

Ao nível da Reforma legal:

Revogar o Decreto n.º 50/2007, de 16 de Outubro, recomendando-se a restauração do regime anterior, onde o Governador Provincial seria a autoridade competente, a título exclusivo, na emissão do Despacho Final de titulação do DUAT a favor das comunidades, como forma de impulsionar o reconhecimento de direitos de terra a favor das comunidades locais: no interesse de uma boa gestão de terras.

O Conselho de Ministros deve criar um organismo público autónomo de gestão de terras, a Autoridade Nacional de Terras, que será uma pessoa jurídica com autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Esta opção poderá contribuir para o desenvolvimento do Sistema Nacional de Administração, reduzindo o fenómeno da multiplicidade de organismos com atribuições e competências na área de gestão de terras.

Rever o artigo 22 da LT-1997, incluindo-se o Administrador Distrital na faculdade de atribuição da terra, nos pedidos de áreas até ao limite de 100ha, como forma de promover uma melhor repartição de competências na autorização administrativa de pedidos de terras nas zonas rurais, entre o poder central, provincial e o nível distrital. Assim, pode-se materializar, paulatinamente, o princípio que considera o Distrito a base da planificação do desenvolvimento económico do país.

Reduzir a concentração de funções de natureza cadastral, fiscal e de controlo ao nível da mesma entidade, como é o caso da Direcção Nacional de Terras, diminuindo assim os conflitos de interesse.

CAPÍTULO IX

9. INDÚSTRIA EXTRACTIVA E DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Por: Inocência Mapiisse

Nos últimos dois anos (2018 e 2019), os desenvolvimentos que se vêm registando no sector extractivo em Moçambique, particularmente nos sectores mineiro e de hidrocarbonetos, mostram claramente os atropelos à transparência e prestação de contas, requisitos cruciais para a boa governação de recursos, neste sector em particular.

O facto do governo assinar adendas aos contratos dos projectos de petróleo e gás sem, no entanto, os colocar no domínio público¹, as constantes emendas na legislação a favor das empresas concessionadas para operarem projectos na bacia do Rovuma, a concessão de benefícios fiscais, incluídos nos projectos de petróleo & gás e nos projectos do sector mineiro, a fraca fiscalização das actividades do sector, com foco para questões fiscais, e a não publicação do relatório da Iniciativa de Transparência no Sector Extractivo são, dentre vários, exemplos de falta de transparência e prestação de contas no sector extractivo.

Até 2013, os sectores mineiro e de hidrocarbonetos operavam ao abrigo da Lei 3/2001, de 21 de Fevereiro. No entanto, com o intuito de adequar o quadro jurídico-legal das actividades petrolífera e mineira à ordem económica do momento no país, bem como assegurar a competitividade, a transparência, salvaguardar os interesses nacionais, garantir a protecção dos direitos e definir obrigações dos titulares de direitos mineiros, em 2014, a Assembleia da República aprovou a Lei de Minas e a Lei de Petróleos (leis

20/2014 e 21/2014, respectivamente). Desde então, estas leis orientam a governação do sector extractivo e definem, de uma forma geral, os intervenientes deste sistema.

De acordo com a metodologia da Transparência Internacional (TI)², a análise do sector extractivo e a descentralização administrativa, enquadram-se no pilar do executivo, pelo facto do principal actor do sector ser o Ministério dos Recursos Minerais e Energia (MIREME). O executivo é o principal actor no processo de exploração, pois é este que negocia e assina os contratos com as empresas (através do MIREME) e, em simultâneo, faz a regulação do sector através do Instituto Nacional de Petróleos (INP) e do Instituto Nacional de Minas (INAMI).

Para além do MIREME, actuam sobre o sector extractivo o Ministério da Economia e Finanças (MEF)³ e o Ministério da Terra Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER)⁴, porém, praticamente toda a dinâmica do sector extractivo está sob a alçada do MIREME.

9.1 Recursos

O MIREME dirige e assegura a execução da política do governo na investigação geológica, exploração dos recursos minerais e energéticos e no desenvolvimento e expansão das infra-estruturas de fornecimento de energia eléctrica, gás natural e produtos petrolíferos. Uma das atribuições do Ministério dos Recursos Minerais e Energia -MIREME é garantir a inspecção e fiscalização das actividades do sector e o controlo da implementação das normas de segurança técnica, higiene e protecção do meio ambiente. Apesar das atribuições referidas anteriormente, não há registo público de um relatório que comprove a execução das mesmas. Após análises que têm sido feitas por organizações da sociedade civil⁵ e diversos outros posicionamentos relacionados com as dinâmicas do sector, conclui-se que o MIREME não se pronuncia sobre os assuntos, quer seja para clarificar os aspectos que têm sido levantados, quer para fazer valer o seu papel como fiscalizador das actividades do sector extractivo.

¹ Em Junho de 2020, o Instituto Nacional de Petróleo (INP) publicou parte das adendas dos contratos assinados referentes aos projectos da bacia do Rovuma. Porém a adenda do contrato da área 1 permanece fora do domínio público. <http://www.inp.gov.mz/>

² https://www.transparency.org/files/content/nis/NISIndicatorsFoundations_EN.pdf

³ O MEF participa na avaliação dos estudos económicos e de viabilidade dos projectos, bem como aprova os benefícios fiscais das empresas. Igualmente, por via da Autoridade Tributária, faz a auditoria e execução fiscal.

⁴ Que aprova as avaliações de impacto ambiental e concede as licenças ambientais e de uso e aproveitamento da terra.

⁵ Encontre algumas análises sobre o sector extractivo em <https://cipmoz.org/category/industria-extractiva/>

A fraca capacidade, tanto a nível técnico como de recursos humanos e financeiros, é apresentada como um dos maiores argumentos das deficiências registradas no sector extractivo. O executivo reconhece a necessidade de melhorar a capacidade do MIREME para melhor orientar a exploração de recursos minerais no país e que os recursos existentes tenham sido subutilizados. Por exemplo, no âmbito da cooperação com parceiros internacionais como a Noruega, o MIREME, particularmente os técnicos do INP, beneficiam de capacitação em matéria de gestão do sector extractivo, mas os resultados destas capacitações reflectem-se muito pouco na melhoria da gestão do sector.

Até ao momento, questões como a certificação de custos no sector petrolífero e a publicação da respectiva informação continuam sendo uma lacuna nas atribuições do INP (e Autoridade Tributária). Aliás, este tem sido um dos pontos levantados pelo Tribunal Administrativo, na qualidade de auditor externo, mas que tem tido uma fraca reacção por parte das instituições responsáveis (INP e AT).

Após várias pressões da sociedade civil e do Centro de Integridade Pública¹ em particular, o INP publicou parte do relatório de certificação da conformidade dos custos recuperáveis. No mesmo documento o INP afirma que 2% dos cerca de 2 biliões de dólares declarados como recuperáveis não são elegíveis para tal. Apesar deste avanço, a sociedade civil entende, a bem da transparência, é necessária a publicação do relatório na integra.

Outro exemplo que espelha a fraca capacidade institucional são as projecções de receitas elaboradas pelo MEF, que se encontram muito desfasadas da realidade, concretamente no caso das receitas fiscais projectadas, provenientes do projecto de gás explorado pela Sasol em Pande e Temane. O país arrecadou, nos primeiros 12 anos, menos de 50% das receitas anuais previstas (50 milhões de dólares).² Isto mostra que a capacidade de previsão está muito longe do desejado.

9.2 Independência

Neste ponto importa destacar o papel do INP e do INAMI como reguladores do sector de petróleos e de minas, respectivamente. Estes são tutelados pelo MIREME. O INP foi criado por decreto ministerial (Decreto n.º 25/2004, de 20 de Agosto), o que significa, por exemplo, que o INP não tem força legal suficiente para exercer as suas atribuições e garantir a maximização de ganhos adequados através de avaliação isenta, principalmente nas atribuições de fiscalização e regulação das actividades de forma independente. EM 2017³ o CIP já havia alertado sobre as fragilidades do INP como regulador do sector de petróleo e gás.

A fiscalização e regulação são actividades críticas para contornar os inúmeros desafios que se apresentam no sector, principalmente os desafios relacionados com questões fiscais e garantia de entrada de receitas significativas para os cofres do Estado.

Se, por um lado, são usados, actualmente, métodos sofisticados de retirada ilícita de capitais, como é o caso de preços de transferência abusivos, tornando bastante relevante o papel do fiscalizador, por outro lado, o MIREME e INP participam em viagens e expedições pagas por empresas que operam no sector extractivo, comprometendo o seu papel como fiscalizador das actividades do sector. A título de exemplo, os leilões organizados pela empresa mineira *Montepuez Rubi Mining* em Singapura têm contado com a presença do MIREME mas, pela forma como é financiada a presença do mesmo, a legitimidade como fiscalizador fica comprometida.

Uma alternativa às fragilidades detectadas na actuação do MIREME (INP e INAMI), seria a instalação da Alta Autoridade da Indústria Extractiva (AAIE). Desde 2014, altura em que a AAIE foi criada por lei, esta instituição ainda não está a funcionar. Embora, em 2019, tenha sido submetida uma proposta de um Decreto de Instalação da AAIE à Assembleia da República, existem ainda muitos aspectos por acautelar, dentre eles a necessidade desta instituição prestar contas directamente à AR, bem como a composição e nomeação dos quadros que dela farão parte.

¹ <https://cipmoz.org/2020/02/02/certificacao-de-custos-governo-corre-o-risco-de-perder-receitas-por-fiscalizar-72-mil-milhoes-de-dolares-em-custos-referentes-aos-projectos-da-bacia-do-rovuma/>

² <https://cipmoz.org/2018/01/18/sasol-continuara-a-enriquecer-e-o-estado-moc%cc%a7ambicano-a-vaca-leiteira/>

³ <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/08/INP-LONGE-DE-SER-AUTORIDADE-REGULADORA.pdf>

9.3 Transparência, Prestação de Contas e Integridade

Em termos de instrumentos, o país está dotado de leis e outros instrumentos legais e de governação significativos para a promoção da transparência no sector extractivo. São exemplos disso a Lei n.º 34/2014, de 31 de Dezembro, a Lei do Direito à Informação e o respectivo regulamento, a adesão do país à Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (ITIE), cujos padrões giram em torno da transparência e prestação de contas. No entanto, a existência de leis sem a respectiva implementação e vontade política e executiva mostra que a transparência e a prestação de contas ainda representam um desafio.

Um olhar atento aos contratos assinados neste sector mostra como um dos denominadores comuns os benefícios fiscais aos projectos (redução e/ ou isenção na taxa de impostos), muitas vezes com incidência nos primeiros 10 anos de vida do projecto. Para se ser mais preciso, apenas o MIREME (e a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos, em caso de participação do Estado no projecto) representa o governo no acto da assinatura do contrato, o que *de per se* não representa um problema, no entanto algumas inquietações podem ser levantadas:

- a) O MIREME actua, por um lado, como a contraparte na assinatura dos contratos e, por outro, tem a função de fiscalizador (através do INP e INAMI), podendo estar em conflito de interesses no acto da fiscalização, pois este estabelece as regras, e faz a fiscalização, actuando simultaneamente como “jogador e árbitro”;
- b) Não fica clara a existência de coordenação com outras instituições relevantes. A título de exemplo, a concessão de benefícios fiscais deveria ser um acto amplamente debatido e fundamentado com a instituição responsável pelas finanças públicas, o Ministério da Economia e Finanças (MEF), pelo seu papel no planeamento dos recursos financeiros. Nota-se, porém, que o MEF se limita a exercer o seu papel como colector de impostos (através da Autoridade Tributária) e aloca-os aos sectores através do Orçamento do Estado, muito pouco se fazendo sentir nas questões mais estruturais.

Importa realçar que o país tem abdicado de receitas significativas no âmbito dos benefícios fiscais. Um exemplo disso é que, devido aos termos fiscais bastante confortáveis para as empresas, Moçambique abdicou de cerca de 1,5 mil milhões de meticais apenas em imposto de produção num período de 8 anos.¹ A concessão destes mesmos benefícios não é um assunto que tem sido devidamente fundamentado e coordenado pelas restantes instituições do mesmo sector. Neste sentido, pode-se considerar que a estratégia devia ser revista e discutida pelos diversos intervenientes, visto que o principal argumento por detrás da referida estratégia é a atracção de investimento para o país num contexto de pós-guerra.

No que diz respeito à adesão do país ao ITIE (Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva), mais do que a publicação de relatórios, a iniciativa deve ajudar a promover reformas profundas que tornem a gestão dos recursos mais transparente e os gestores públicos mais responsáveis, através da prestação de contas. Mas, na prática, muito pouco foi feito e grande parte das decisões relativamente à gestão dos recursos são tomadas de forma não inclusiva. Por exemplo, a actuação do braço empresarial do Estado no sector petrolífero, a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH), e as respectivas formas de financiamento são discutidas sem tomar em consideração o parecer de outros interessados, como é o caso da sociedade civil.

Outro exemplo de falta de transparência é a assinatura de adendas aos contratos de um dos projectos da bacia do Rovuma que poderão alterar as cláusulas fiscais descritas no contrato e distorcer toda a lógica por detrás das previsões e expectativas dos moçambicanos. Apesar disso, o governo insiste em manter parte das referidas adendas em segredo.

A Assembleia da República (AR) é um dos principais actores do sistema de integridade e desempenha um papel fundamental na governação do sector extractivo. A AR é um órgão de soberania do Estado e o mais alto órgão legislativo. Com base nas leis de petróleo e de minas, à Assembleia da República compete a definição de mecanismos de gestão sustentável e transparente das receitas provenientes da exploração de recursos, tendo em conta a satisfação das necessidades presentes e futuras. Compete ainda à AR fiscalizar as acções do governo e os actos de administração, através de moções de censura, reuniões quinzenais de perguntas ao Primeiro-Ministro e questões ao governo sobre assuntos do sector (e gerais) e legislar sobre questões internas e externas relacionadas com o sector.

¹ <https://cipmoz.org/2019/08/21/e-urgente-a-revisao-do-contrato-da-kenmare-moma-mining/>

Para a área da indústria extractiva é relevante o papel da Quinta Comissão de trabalho da AR, a Comissão de Agricultura, Economia e Ambiente, pelas competências a esta atribuídas¹. No entanto, em termos de proposta de leis, a AR tem sido bastante ausente, principalmente no que diz respeito à definição do mecanismo de gestão sustentável e transparente de receitas, sobre o qual nem sequer se pronuncia, estando actualmente o processo de criação de um fundo soberano, como mecanismo de gestão de receitas do sector extractivo, “nas mãos” do Banco de Moçambique.

O papel do sector empresarial tem-se limitado aos esforços de participação no sector extractivo como fornecedor de bens e serviços, por via da protecção da Lei de conteúdo local.

9.4 Governação Administrativa e a Descentralização do Sector Extractivo

As decisões do sector extractivo são tomadas a nível central, com destaque para o MIREME como um dos principais actores, que leva as propostas para discussão a nível do Conselho de Ministros. Posteriormente, as propostas seguem para a AR, que exerce o seu papel de fiscalizador. Quase sempre, as propostas submetidas são aprovadas e implementadas pelos intervenientes.

O papel dos governos provinciais no processo de governação do sector extractivo é mínimo/incipiente. Praticamente, todas as decisões são tomadas no nível central, embora alguns aspectos dêem destaque às comunidades, como é o caso de questões relacionadas com os reassentamentos da população afectada pelos projectos e, principalmente, a menção feita nas leis de minas e de petróleo sobre uma percentagem de receitas provenientes da exploração de recursos minerais e hidrocarbonetos que deve ser alocada às comunidades onde os projectos são explorados.

Embora haja esta menção sobre as comunidades, praticamente todas as decisões estruturais sobre alocação e gestão são tomadas a nível central, cabendo ao governo local a participação na definição dos projectos a serem financiados pelo referido recurso, cujas áreas são previamente definidas a nível central.

Adicionalmente, pode-se dizer que a ITIE é a plataforma mais inclusiva existente no sistema de governação do sector. A iniciativa é constituída pelos representantes do governo, das empresas do sector extractivo e das organizações da sociedade civil. No entanto, o papel da ITIE tem sido bastante limitado. Para além de publicar informação relacionada com impostos pagos pelas empresas do sector extractivo ao Estado e algumas outras sobre o sector, esta iniciativa poderia ter um papel mais relevante na promoção da transparência e prestação de contas.

9.5 Conclusão

As estratégias do governo, representado pelas instituições com “peso relevante” na governação do sector extractivo (dentre elas o MIREME e o MEF) têm sido baseadas na concessão de benefícios fiscais redundantes, claramente sem coordenação com as restantes instituições com papel crucial no garante da integridade do sector, bem como alterações constantes na legislação, com o claro intuito de proteger os interesses do grande capital.

As decisões sobre o sector extractivo são tomadas a nível central, com destaque para o MIREME, como um dos principais actores. O papel dos governos provinciais é mínimo no processo de governação do sector extractivo, cabendo a estes apenas o espaço para a implementação das decisões tomadas.

A transparência, prestação de contas e coordenação entre as instituições continuam sendo um dos maiores desafios do sistema de integridade do sector extractivo.

¹ À Quinta Comissão cabe, entre outros, o papel da promoção e defesa do comércio formal, desenvolvimento das relações económicas internas e internacionais, complementaridade da produção industrial com os recursos naturais do país, promoção e defesa da indústria nacional, aumento da sua competitividade no plano interno e internacional, substituição das importações por produção nacional, aproveitamento dos recursos eólicos, térmicos e solares, electrificação do país e integração das redes de produção local na rede nacional, bem como o aproveitamento nacional e valorização interna dos recursos minerais.

CAPÍTULO X

10. PROCUREMENT PÚBLICO EM MOÇAMBIQUE: REFORMAS LEGISLATIVAS SEM EFEITOS NO COMBATE À CORRUPÇÃO

Por: Borges Nhamirre e Edson Cortez

O **Procurement Público** é a área em que ocorrem os mais importantes casos de corrupção no Sector Público em Moçambique, tendo em conta os casos reportados nos três últimos mandatos de governação (2005-2020). Aqui, a importância dos casos de corrupção deve ser entendida quanto à sua dimensão, que por sua vez é medida pelo volume de dinheiro envolvido e pela posição hierárquica ocupada pelas pessoas implicadas, desde a elite política, passando por titulares de cargos públicos, funcionários públicos de topo até aos funcionários afectos às UGEAs, que são aqueles que lidam no dia-a-dia com os procedimentos do procurement público.

A corrupção na contratação pública é notória em todo o Sector Público, desde a Agricultura, Saúde, Obras Públicas, Defesa e Segurança, Transportes e Comunicações. Ocorre de diversas formas, destacando-se a sobrefacturação na contratação dos serviços e aquisição de bens pelo Estado, para o posterior pagamento de comissões. Esta prática lesa duplamente o Estado, por um lado, fazendo-o pagar valores mais elevados do que o custo real dos serviços/bens, por outro, pelo alto risco de contratação de serviços/bens de baixa qualidade, visto que o critério final de escolha do fornecedor deixa de ser a conjugação qualidade versus preço e passa a ser a disponibilidade do fornecedor para entrar em negociações de sobrefacturação e comissões com a entidade contratante.

Há outras formas de corrupção no Procurement Público, como a escolha do concorrente com base na sua influência política, sobre quem decide a adjudicação ou por nepotismo: escolha de familiar, amigo ou outra pessoa das relações de quem toma a decisão da contratação.

Os conflitos de interesse são também uma das principais formas de manifestação da corrupção nos concursos de procurement público. Servidores públicos ocupando a posição de Autoridade Competente, com alguma frequência fazem uso da sua posição privilegiada para criarem empresas que depois participam em concursos. Ganham-nos e prestam serviços às entidades públicas, a que estão afectos. Estas Autoridades Competentes têm o poder de decidir a quem são adjudicados os concursos.

O pagamento de subornos e a extorsão são outras das formas peculiares de manifestação da corrupção nos procedimentos de contratação pública. Se por um lado o pagamento de subornos é prática comum por parte das empresas, a extorsão tem sido usual do lado dos funcionários públicos que, mesmo sabendo que as empresas cumpriram com todos os procedimentos requeridos nos cadernos de encargo, arranjam sempre uma forma de exigir pagamentos aos empresários.

A preocupação com a falta de integridade do **Procurement Público** é notável nas sucessivas reformas legislativas do Regulamento de Procurement Público, que foi revisto por três vezes (2005, 2010, 2016) em cerca de uma década. Contudo, este esforço ainda não conseguiu traduzir-se na redução significativa da corrupção na contratação de empreitadas de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado.

O Procurement Público é tratado no Sistema Nacional de Integridade (SNI), como um subsector do amplo pilar do sector público.

10.1 Recursos

Em Moçambique, o papel central de contratação pública é realizado pela Unidade Gestora Executiva das Aquisições (UGEA), que é encarregue da gestão dos processos de contratação, desde a planificação e preparação até a execução do contrato, sob direcção da Autoridade Competente. Estruturalmente, a UGEA é um sector que pode ser Direcção, Departamento, Repartição, dependendo do enquadramento atribuído em cada instituição do Estado onde se insere. Não existe uma UGEA a nível central. Cada instituição do Estado, seja de nível central, provincial, distrital e até municipal, tem a sua UGEA. Contudo, existe uma Unidade Funcional de Supervisão de Aquisições (UFSA), com competências para coordenar e supervisionar o processo de aquisições do Estado, que está estabelecida dentro da Direcção Nacional de Património, no Ministério da Economia e Finanças.

Nestes termos, avaliar a capacidade do sector de contratação pública em termos de recursos humanos e materiais qualificados para o desempenho da missão torna-se ambíguo. Os gestores da UGEA no Ministério da Saúde, por exemplo, podem ser qualificados, com domínio dos procedimentos de contratação pública de padrões internacionais e possuir meios materiais adequados para o desempenho das suas funções. Por outro lado, os gestores da UGEA da Direcção Distrital de Saúde de Mueda, em Cabo Delgado, nem sequer têm domínio das mais básicas regras de contratação pública e não possuem um computador funcional para elaborar uma proposta de termos de referências de um concurso público.

No geral, considera-se que a capacidade técnica dos gestores e técnicos de UGEA a vários níveis é baixa, por duas causas principais.

1^a. Os gestores e técnicos da UGEA são indicados pela Autoridade Competente de cada instituição, com base em critérios discricionários subjectivos.

A autoridade competente são os funcionários públicos de topo que representam a Entidade Contratante, que pode ser o Secretário Permanente, os Directores Nacionais, os Directores Provinciais, ou o Director do Serviço Distrital. Assim, a mudança da autoridade competente implica, quase sempre, a mudança de gestores e técnicos de UGEA da instituição para se colocar pessoas de confiança do novo dirigente.

A criação da Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA), em 2016, cujas competências incluem prover orientação técnica sobre procedimentos de contratação pública e capacitação em matéria de contratação pública,¹ é um esforço legislativo para melhorar a capacidade de contratação pública, mas que ainda não surtiu os efeitos desejáveis.

2^a. A baixa capacidade dos técnicos e gestores da contratação pública deve-se à falta de formação específica dos mesmos em matéria da sua área de trabalho. Na opinião de alguns gestores de UGEA entrevistados no âmbito deste trabalho, muitos técnicos de UGEA têm dificuldades básicas de interpretação da lei de contratação pública, mas são indicados para os postos por serem da confiança pessoal dos dirigentes.

Este facto faz com que o processo de gestão da contratação pública apresente elevados níveis de amadorismo, porque há uma rotação constante dos funcionários afectos às UGEAs, o que é reforçado pela ausência, dentro da função pública em Moçambique, de uma carreira de especialistas de procurement.

¹ Cfr. Artigo do Decreto n. 5/2016, de 8 de Março

10.2 Independência

A segunda componente da avaliação da capacidade da contratação pública é a independência, neste caso da UGEA. Esta não é independente por lei e consequentemente na prática. A lei de Contratação Pública confere à Autoridade Competente, para além da já referida indicação dos técnicos da UGEA, o poder de indicar o interesse público específico a ser prosseguido na contratação, a definição do objecto da contratação, a determinação da estimativa do preço da obra, bens ou serviços a contratar e a definição da modalidade de contratação a ser adoptada¹.

A Autoridade Competente, à excepção do Secretário Permanente², é uma figura política nomeada, da confiança política do poder executivo a quem deve obediência. É assim que, na prática, os detentores do poder político exercem influências enormes na contratação pública, favorecendo empresas por eles participadas ou participadas pelos seus afins, como se viu durante a governação do Presidente Armando Guebuza, em que as empresas participadas por membros da sua família ganhavam regularmente concursos com o Estado sendo que muitas vezes eram adjudicadas por via de ajuste directo. À StarTimes, participada pela Focus 21, adjudicou-se a migração digital, primeiro sem concurso e mais tarde com um concurso muito contestado³; à Whasintelec, participada pela Intelec Holding, foi adjudicada a produção exclusiva de chapas de matrículas de veículos automóveis, em concurso público muito suspeito⁴; já no primeiro mandato do presidente Filipe Nyusi, a empresa participada pela sua filha, Cláudia Nyusi, foi notícia por fornecer carteiras escolares ao Governo dirigido pelo seu pai⁵

Portanto, quanto à capacidade, de avaliar recursos e de independência, o sector de procurement público em Moçambique é claramente incapaz de realizar a sua missão adequadamente.

A falta de independência é também notável nos diversos casos de conflitos de interesse nos processos de contratação pública. Um dos casos mais sonantes, e que se encontra em sede de julgamento, é o das Linhas Aéreas de Moçambique, onde o antigo Presidente do Conselho de Administração, António Pinto, e o Antigo Director Financeiro, Hélder Fumo, através de um esquema de contratação pública, contrataram uma empresa na qual eles tinham interesses, a Executive Moçambique, para prestar serviços à LAM.

10.3 Transparência

As sucessivas reformas legais da Regulamento de Contratação Pública, bem como a aprovação e entrada em vigor da Lei de Direito de Informação (Lei 34/2014 de 31 de Dezembro) e do respectivo regulamento (decreto 35/2015, de 31 de Dezembro), permitiram mais transparência nos procedimentos de Procurement Público, pelo menos em termos de acesso à informação.

Muitos processos de contratação pública passaram a ser feitos por concurso público, cuja informação básica, nomeadamente o lançamento do concurso e a respectiva adjudicação, é publicada num jornal considerado de maior circulação e no sítio de Internet da UFSA. É permitida a presença do público na abertura das propostas técnicas e financeiras submetidas pelos concorrentes. Os cidadãos interessados têm ainda o direito de consultar os documentos do concurso público na íntegra, até 60 dias após o encerramento do processo.

Estes claros avanços formais de transparência nos procedimentos de contratação pública são, no entanto, anulados pelas dificuldades criadas pelas entidades contratantes para a sua efectivação. A título de exemplo, apesar da lei permitir o acesso para consulta dos processos de contratação pública, o Ministério da Saúde recusou ao Centro de

1 Cfr. Artigo 12 da Decreto n. 5/2016, de 8 de Março

2 Nos últimos anos tem se assistido à politização da figura do Secretário Permanente, assistindo-se à manipulação dos concursos públicos para estes cargos, sendo o critério da confiança política o mais importante.

3 CIP: Um negócio da china para a família Guebuza, 2011, disponível em

https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/07/98_CIP_Newsletter11.pdf

4 CIP: COMO AS PPP SÃO USADAS PARA BENEFICIAR AS ELITES E PREJUDICAR O ESTADO, 2015, disponível em <https://cipmoz.org/2017/05/10/como-as-ppp-sao-usadas-para-beneficiar-as-elites-e-prejudicar-o-estado/>

5 <https://observador.pt/2018/09/18/presidente-mocambicano-criticado-por-fornecer-carteiras-escolares-fabricadas-pela-empresa-da-filha/>

Integridade Pública, o acesso à informação sobre os fornecedores de medicamentos e equipamentos hospitalares¹.

Por outro lado, enquanto as entidades contratantes permitem o acesso público no acto de abertura das propostas técnicas e financeiras, o momento chave, que é de avaliação técnica das propostas e de decisão sobre o vencedor dos concursos, acontece longe do escrutínio público.

O critério de Preço Mínimo Avaliado usado para a decisão de adjudicação torna ainda menor a transparência do processo na escolha do vencedor do concurso. É que, enquanto no Critério de Preço Mínimo a adjudicação é para o concorrente com o menor preço pelos serviços da mesma qualidade, no Critério de Preço Mínimo Avaliado é mais dúbia a avaliação.

10.4 Prestação de Contas

A Prestação de contas, em procedimentos normais de contratação pública, é feita para duas entidades, uma do sector público e outra do poder judicial, nomeadamente a UFSA e o Tribunal Administrativo.

A Entidade Contratante comunica à UFSA informação sobre a adjudicação do objecto do concurso, com detalhes como o nome do concorrente vencedor, o valor do contrato e o prazo de execução;

Ao Tribunal Administrativo, o processo de contratação é submetido para efeitos de fiscalização. Os contratos susceptíveis de fiscalização prévia devem ser executados após o visto do Tribunal Administrativo, mas nos casos em que o Tribunal leva 53 dias sem responder, a Lei permite que a Entidade Contratante possa executar o contrato, invocando o visto tácito. Dada a incapacidade do Tribunal em dar despacho aos milhares de contratos submetidos para obtenção de vistos, consta que muitos contratos são executados antes de receberem o visto.

Para os contratos que dispensam o visto do Tribunal Administrativo, a entidade contratante deve submetê-los no prazo de 30 dias após a sua celebração, para mera anotação do Tribunal Administrativo. As Adendas ao contrato devem igualmente ser remetidas ao TA para efeitos de fiscalização.

Todavia, não obstante estas disposições legais, muitos contratos são executados sem fiscalização ou simplesmente a fiscalização não consegue detectar as irregularidades a tempo de evitar a execução de contratos com potencial de lesarem o Estado.

Empresários entrevistados relatam casos frequentes de alegada extorsão por parte de funcionários públicos afectos ao Tribunal Administrativo para facilitar a movimentação do expediente com vista à atribuição do visto. As empresas desesperadas em cumprir com os prazos do contrato, uma vez que as obras já tenham sido adjudicadas e os contratos já rubricados com as entidades competentes, aderem aos esquemas corruptos para viabilizar os vistos.

10.5 Integridade

A integridade dos procedimentos de contratação pública é o elemento mais fraco de todo o processo de governação do Procurement Público e reside nos excessivos poderes discricionários da Autoridade Contratante. Como vimos, é o dirigente da entidade contratante que nomeia os gestores e técnicos da UGEA, com base em critérios subjectivos. O regulamento de contratação pública estabelece que “no exercício das suas atribuições, a Autoridade Competente deve observar os princípios de independência, imparcialidade e isenção”, mas na prática, e dada a natureza hierárquica da Administração Pública e a excessiva partidarização das instituições públicas, a Autoridade Contratante - que como já vimos pode ser o secretário permanente a nível central, provincial, ou distrital, Director Nacional, Director Provincial, Director de Serviço Distrital ou outro dirigente de um instituto público - nunca pode ser independente. Subordina-se ao seu chefe e, na prática, ao partido no poder. Muitos dirigentes encontrados em actos de corrupção alegaram, em

¹ CIP: As redes de negócios milionários do Ministério da Saúde, 2017, disponível em <https://cipmoz.org/2017/11/29/as-redes-de-negocios-milionarios-do-ministerio-da-saude/>

tribunal, que tinham desviado fundos do Estado a pedido do partido no poder, Frelimo¹².

Há uma série de situações que constituem impedimentos formais para que a Autoridade Contratante possa representar a Entidade Contratante. São os casos em que a autoridade contratante tenha interesse na contratação, por si ou como representante ou gestor de negócios de outra pessoa, o cônjuge, parente ou afim, ou pessoa com quem viva em comunhão de habitação, tenha interesse na contratação, tenha participação no capital de sociedade com interesse na contratação ou quando as pessoas afins tenham participação no capital dessa sociedade³.

No entanto, apesar da previsão legal destas situações, que constituem conflito de interesses, a sua verificação prática é quase nula. Está dependente da acção voluntária da autoridade contratante declarar uma situação de conflito de interesse no processo de contratação pública que dirige. E, em contexto de fraca fiscalização é muito fácil e tem sido recorrente adjudicarem-se obras e serviços públicos a pessoas em conflito de interesses nos termos da lei⁴.

10.6 Combate à corrupção

Em termos de iniciativas de combate à corrupção no Procurement Público, tem-se visto muito pouco. Não há campanhas públicas na media ou em outros espaços públicos de promoção de iniciativas de prevenção e combate à corrupção na contratação pública.

A cooperação interinstitucional para abordar questões de corrupção na contratação pública também não tem sido visível na prática, apesar do Regulamento de Contratação Pública estabelecer alguns mecanismos de cooperação entre a UFSA e os órgãos de controlo interno e externo, nomeadamente a Inspeção Geral de Finanças e o Tribunal Administrativo.

É, no entanto, na redução dos riscos de corrupção onde reside o grande fracasso do Sistema Nacional de Integridade na contratação pública. Os grandes casos de corrupção tornados público, estão, na sua maioria, relacionados com o processo de contratação pública. Podem citar-se os casos das dívidas ocultas, cuja origem é a contratação de bens e serviços para a protecção da Zona Económica Exclusiva; o das Linhas Aéreas de Moçambique e Embraer, cujo mote é a aquisição de aeronaves pela empresa moçambicana de transporte aéreo; o do Aeroporto de Nacala, cujo centro da corrupção é a contratação de serviços para a construção desta infraestrutura pública e o de Helena Taipo/INSS, também relacionado com a concessão de obras do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) a empresas privadas⁵.

Os exemplos acima arrolados de casos de corrupção em processos de procurement público, demonstram o quão problemático e urgente se afigura a existência de iniciativas de consciencialização pública, de modo a aumentar os níveis de denúncia.

Alguns empresários entrevistados para efeitos deste trabalho foram unânimes em afirmar que nunca viram qualquer tipo de campanha pública condenando a promiscuidade existente nos processos de aquisições do Estado. Acrescentaram que essa falta acaba também condicionando o número de denúncias públicas do sector privado, quando se sente lesado.

1 Taipo revelou que o dinheiro dos subornos também beneficiou Nyusi, disponível em <https://news-diario.com/taipo-revelou-que-o-dinheiro-dos-subornos-tambem-beneficiou-nyusi/>

2 Cambaza voluntariou-se a reabilitar escola da FRELIMO, disponível em <http://www.verdade.co.mz/nacional/7574-cambaza-voluntariou-se-a-reabilitar-escola-da-frelimo>

3 Cfr. Artigo 13 do Decreto n. 5/2016, de 8 de Março

4 Sambo, Emildo (2018): Funcionários públicos transformam UGEA em covil de corruptos, disponível em <http://www.verdade.co.mz/destaques/democracia/65614-funcionarios-publicos-trans-formam-ugea-em-covil-de-corruptos->

5 <http://opais.sapo.mz/antiga-ministra-do-trabalho-indiciada-de-desviar-100-milhoes-de-meticais-do-ins>

10.7 Conclusão

O sector da Contratação Pública é um campo fértil para a propagação de práticas corruptas, podendo ser considerados quatro factores como propiciadores, nomeadamente (i), as elevadas somas de dinheiro que os governos gastam em contratação de bens e serviços públicos; (ii) o grau relativamente alto de poder discricionário que os funcionários públicos e políticos têm na contratação pública, quando comparado a outras áreas da despesa pública; (iii) a dificuldade em detectar e investigar casos de corrupção nesta área dada a sua complexidade e fechamento ao escrutínio público; e (iv) a falta de vontade política para lidar seriamente com o problema, introduzindo reformas estruturais que possam melhorar o processo de aquisições do Estado.

Em Moçambique, têm sido adoptadas ao longo do tempo, medidas de prevenção de corrupção no procurement público de entre elas: a revisão da Lei de contratação pública, a criação de instituições reguladoras, a fiscalização prévia pelo Tribunal Administrativo de contrato público até determinado valor e o envolvimento da Procuradoria Geral da República no processo de avaliação dos contratos. Não obstante estes reconhecíveis esforços, os casos de corrupção continuam a pontificar o procurement público. Esta situação pode estar relacionada com a percepção generalizada, desde as elites políticas até aos funcionários públicos dos escalões mais baixos e aos agentes do sector privado, que os processos de contratação pública ou procurement público constituem os principais mecanismos de manipulação do Estado em benefício privado, retirando do erário público, avultadas somas em dinheiro por via da prestação de serviços ao Estado. Aliás, a manipulação e recurso ao procurement público como mecanismo de enriquecimento das elites e não só, aproxima as práticas corruptas vigentes em Moçambique, daquelas que são praticadas nos países ocidentais.

A corrupção no procurement público tem efeitos muitos negativos na qualidade de bens e serviços públicos fornecidos ao Estado, por um lado, e por outro, no encarecimento dos bens e serviços contratados, desviando fundos públicos que seriam aplicados em outros sectores.

Portanto, um procurement público transparente, eficiente e livre de corrupção vai permitir a poupança de recursos públicos que podem ser reinvestidos noutros sectores, principalmente no contexto da crise económico-financeira em que o país se encontra.

CONCLUSÃO GERAL

Em termos gerais, no que concerne às questões que devem ser respondidas para aferir acerca da eficácia de um Sistema Nacional de Integridade, ainda existe uma grande distância para que o mesmo se torne, ao menos, satisfatório em Moçambique. Os temas abordados e as respectivas conclusões são disso uma evidência.

É preciso referir que a maior dificuldade está relacionada com a não implementação do quadro legal existente e das políticas públicas nos diversos sectores. Ou seja, se por um lado nota-se um esforço no que se refere ao aprimoramento do quadro legal (e até institucional) e de políticas públicas, por outro, no que concerne à sua efectivação, ainda existem graves lacunas que devem ser preenchidas/colmatadas.

Sendo assim, é importante que quando as leis e política públicas são aprovadas e entram em vigor, seja seguido um processo de monitoria da sua aplicação/implementação/materialização de modo a conferir uma maior eficácia nas mudanças que se pretendem introduzir no quadro da transparência, integridade e controlo da corrupção.

O que se observa é que em grande parte dos sectores analisados, em termos formais, existem os necessários instrumentos para o seu correcto funcionamento, mas na prática estes não se fazem sentir. Um exemplo simplesmente ilustrativo está relacionado com a Lei de Protecção de Vítimas, Denunciante, Testemunhas e Outros Sujeitos Processuais, essencial para o incremento das denúncias de casos de corrupção. O que sucede é que este instrumento legal desde que foi aprovado em 2012 até ao momento não conheceu a sua efectiva implementação. Outra questão que deve ser realçada está relacionada com a Lei de Probidade Pública que também foi aprovada em 2012 mas que em termos práticos, muitas das matérias que dela fazem parte ainda estão a ser implementadas a “meio-gás”, mormente no que se relaciona com o processo de declaração de bens/património.

Ou seja, o que se retira é que ao nível da Administração Pública, do judiciário e no legislativo o “casamento” entre as questões formais (diplomas legais e políticas públicas sectoriais) não encontra a sua concretização em termos práticos. A razão principal para esta situação aconteça de forma recorrente é que, em parte tais instrumentos quando aprovados não são acompanhados ou seguidos de um processo eficaz de monitoria da sua implementação efectiva, concretamente no que diz respeito à criação de mecanismos para o efeito, acabando, muitas vezes, por caírem em desuso e necessitarem de ser aprimorados, mesmo sem nunca terem sido aplicados e produzido os seus efeitos.

Há, pois, que investir na componente prática, onde se observam as maiores fragilidades, visando garantir uma maior eficácia na promoção da transparência e integridade, visando o controle da corrupção.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:

