



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Análise Crítica à Proposta da Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública (2023 – 2033)

Análise geral

A assumpção, por parte do Governo moçambicano, da necessidade de produzir uma nova estratégia de prevenção e combate à corrupção deve ser acarinhada por todos dada a sua necessidade e pertinência para fazer face ao fenómeno da corrupção no país, que vem assumindo contornos alarmantes¹.

A anterior Estratégia Anti-Corrupção (2006 - 2010), que vigorou por mais um ano em relação ao previsto, 2011, tendo sido considerado ano de transição, terminou sem que tivesse dado lugar a uma nova estratégia. Significa que a mais de 11 anos que o país não possui uma estratégia visando o combate à corrupção de forma holística e sistémica.

Neste contexto, importa participar neste processo dando contributos que servirão para melhorar a proposta da Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção, que foi já submetida a debate envolvendo vários segmentos da sociedade. Outrossim, é importante que depois de acomodados e validados os comentários recolhidos durante a fase dos debates, a proposta seja submetida a apreciação e aprovação pela Assembleia da República (AR). Embora a tarefa de traçar as principais abordagens para o combate à corrupção seja tarefa do Governo, a aprovação de uma estratégia de combate à corrupção deve, necessariamente, passar pela aprovação da AR, como órgão mais representativo do país.

Uma questão que a priori deve merecer discussão a nível da AR, tem que ver com a abrangência que se pretende conferir a nova estratégia anti-corrupção. É que a proposta apresentada reduz o combate à corrupção aos limites da Administração Pública (AP), ao referir que **“A presente Estratégia define as linhas orientadoras do Governo de Moçambique para impulsionar a prevenção e o combate à corrupção na Administração Pública”**. Sabendo-se que o combate à corrupção deve ser levado a cabo de forma holística, englobando toda a sociedade, é redutor que esta proposta apresente esta limitação em termos de abrangência.

Sendo assim, e a priori, o edifício fundacional da nova estratégia anti-corrupção já parte de um pressuposto enviesado, que cabe corrigir logo na sua fase embrionária sob pena e risco de ao se avançar da forma como o Governo pretende, os resultados da sua implementação virem a mostrar-se contrários ao pretendido, que é haver um maior controlo da corrupção no país.

A título ilustrativo observa-se que a proposta ignora aspectos relacionados com a corrupção política (que envolve os titulares de cargos políticos), a nível municipal (por exemplo, na concessão de terra), no sector privado (ao nível de “procurement”), a nível dos titulares de altos cargos públicos ou de topo na AP (envolvidos em casos de desvio de fundos) e no aparelho judiciário (onde se observa o envolvimento de magistrados em casos de corrupção). A acrescer as situações referidas, destaca-se também a necessidade de existirem medidas anti-corrupção viradas à consciencialização dos cidadãos/comunidades no país, através da realização de campanhas de sensibilização e consciencialização sobre os malefícios da corrupção e as suas consequências.

É daí que, uma vez mais, se enfatiza que a proposta deve ser submetida a apreciação e aprovação na AR, de modo a que este tipo de questões, e outras de que a mesma enferma, sejam suficientemente apreciadas e, através de um debate mais amplo visando o seu aprimoramento, sejam obtidos consensos com vista a produzir uma estratégia de combate à corrupção mais eficaz.

1. Comentários as medidas inscritas pelo Governo na proposta da EPCCAP

1.1 Sobre a análise situacional (Diagnóstico)

Proposta da EPCCAP: “O ponto de partida do processo de elaboração da presente proposta da EPCCAP foi a realização de um diagnóstico sobre o funcionamento dos órgãos da Administração Pública e os mecanismos instituídos de prevenção e combate à corrupção (...)”.

“Igualmente, teve-se como base os pontos fracos identificados no estudo de meio-termo da implementação da Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP)”.

“De igual modo, tiveram-se em conta os resultados divulgados pela Transparência Internacional sobre o índice de percepção da corrupção em Moçambique, realizado em 2020, que coloca

¹ <https://e-global.pt/noticias/lusofonia/mocambique/mocambique-nyusi-diz-que-numeros-da-corrupcao-sao-assustadores/>

o país na posição 146 de entre os países mais corruptos do mundo, de um total de 193 países avaliados”.

É de referir que em nenhuma parte da proposta é mencionado o ano em que foi realizado o estudo de meio-termo de implementação da ERDAP, nem de onde se pode acedê-lo de modo a serem analisados os resultados que foram alcançados ao longo da sua implementação, capitalizando aqueles que foram positivos para auxiliar no aprimoramento e conferir eficácia a nova estratégia anti-corrupção. Sem a divulgação/publicitação desse estudo de meio-termo, o debate público visando contribuir para a elaboração da nova estratégia anti-corrupção não pode produzir resultados satisfatórios, uma vez que, se tratando de um documento essencial, o mesmo devia ser de consulta obrigatória para todos os participantes na discussão da proposta, visando um debate mais informado sobre o edifício fundacional da proposta da nova estratégia anti-corrupção.

No que diz respeito ao facto de se mencionar o Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional como outro documentos que serviu de base para o diagnóstico da situação da corrupção no país, a informação a que se faz referência é só de um ano (2020). Para uma correcta análise seria importante compulsar informação referente a avaliações do país de anos anteriores neste índice, e fazer as necessárias comparações de modo a obter um diagnóstico mais aproximado da realidade sobre a prevalência da corrupção em Moçambique. Outrossim, dever-se-ia fazer menção dos sectores avaliados e que contribuíram para a má classificação que Moçambique vem conhecendo no referido índice.

Estas informações sobre a análise situacional na proposta da nova Estratégia – anti-corrupção pecam por não trazer o detalhe de modo a justificar os motivos que levaram a que não fosse realizado um estudo de percepção da corrupção. O estudo serviria de base para a produção da presente proposta da Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção.

Aliás, na Informação Anual do Procurador – Geral da República de 2021, na página 114, é referido que “... propusemos ao Ministério da Administração Estatal e Função Pública que integrasse no plano de acção para o período 2010 – 2024 a realização de um estudo sobre percepção da corrupção em Moçambique, com vista a adopção de uma Estratégia Nacional de Prevenção e Combate à Corrupção, tendo em conta que passam 17 anos após a elaboração do primeiro estudo”. Daqui se infere que, por um lado, exigiasse a realização de um estudo de percepções como base para a produção de uma nova estratégia anti-corrupção e, por outro, que a referida estratégia devia ser de âmbito nacional.

O que se observa é que a recomendação do Ministério Público, através do seu órgão mais alto, no caso a Procuradoria – Geral da República, não foi seguida nas duas vertentes: 1) não foi realizado o estudo de percepção da corrupção que serviria de base para a elaboração da estratégia anti-corrupção, e 2) a proposta actual da nova estratégia anti-corrupção limita o seu âmbito de abrangência à AP, sendo que a recomendação do MP era para que a mesma tivesse âmbito nacional pelo já referido, que é a necessidade de um combate holístico e sistémico contra à corrupção. Pelo referido, o que se observa é que o diagnóstico situacional realizado é insuficiente e bastante fraco para alimentar a produção de uma nova estratégia anti-corrupção.

1.2 Deve ser produzido um Sistema Nacional de Integridade

Proposta da EPCCAP: “Construir um sistema de integridade na Administração Pública”

Uma vez que a proposta da EPCCAP limita o combate à corrupção à AP, a mesma leva a que a proposta recomende que seja produzido um sistema de integridade com a mesma abrangência (AP).. O que deve ser produzido é um sistema nacional de integridade que segundo este conceito criado pela Transparência Internacional (TI) “trata-se de uma abordagem holística utilizada para analisar a extensão e as causas da corrupção num país específico”². Sem que se produza um sistema nacional de integridade o diagnóstico da corrupção no país continuará sem existir. Pelo que, não se deve limitar um sistema de integridade à AP, sob pena de deixar a possibilidade de estudar outros órgãos que podem continuar a constituir-se como permissíveis à ocorrência de casos de corrupção.

1.3 Sector privado “quase”negligenciado como gerador de corrupção no sector público

Proposta da EPCCAP: “maior envolvimento dos servidores públicos, da sociedade civil, do sector privado e de outros actores relevantes na prevenção e combate à corrupção”.

É preciso envolver o sector privado na produção de medidas visando o combate à corrupção. O que existe, de momento, é uma tendência de ser o Estado a produzir medidas para combater a corrupção no seu relacionamento com o sector privado. Pelo que se mostra essencial inverter esta tendência. O sector privado deve assumir preponderância/centralidade no que se refere à promoção de valores éticos nas suas interações com o Estado e entre as empresas nas suas relações comerciais.

As empresas devem ser obrigadas a impor altos padrões de integridade comportamental na actuação das suas administrações, trabalhadores e prestadores de serviços.

No entanto, a proposta da nova estratégia anti-corrupção é pouco ambiciosa no que diz respeito a indicar as formas de participação/ envolvimento do sector privado no combate à corrupção, sobretudo, porque muitas vezes este é que é gerador de actos de corruptos.

A única medida referida na proposta peca, embora seja importante, por partir do Estado para procurar evitar a corrupção no processo de contratação pública, designadamente ao recomendar que se deve: “[C]riar uma plataforma tecnológica de informação pública sobre a contratação de empreitadas de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado”. Quem vai criar é o Estado. E, qual é a responsabilidade do sector privado?

Outrossim, o envolvimento do sector privado na prevenção e combate à corrupção, como referido na proposta, é através de campanhas e parcerias. É bom que isso aconteça mas não é suficiente. É preciso, por exemplo, que as empresas do sector privado sejam obrigadas, a ter programas de *compliance*. O novo Código Penal já pune a corrupção a nível do sector privado. No entanto, a efectividade da punição só será conseguida quando as empresas produzirem e implementarem regras de *compliance*.

² <https://transparencia.pt/glossario-anti-corrupcao/>

1.4 Não se faz referência à necessidade de produção de códigos de ética ou de conduta institucionais

Proposta da EPCCAP: “fortalecimento dos mecanismos de controlo interno e de auditoria interna, incremento de acções de capacitação e sensibilização para que os servidores públicos pautem pelos princípios de integridade, ética e deontologia profissional e se abstenham de práticas corruptas”.

Na proposta não se vislumbra a obrigatoriedade de todas as instituições e dos órgãos públicos elaborarem códigos de conduta ou de ética, tendo em atenção as especificidades das actividades que desenvolvem/realizam. Os referidos códigos contribuiriam para garantir a previsibilidade das acções dos servidores públicos em matérias relacionadas com comportamentos que devem adoptar para evitarem envolver-se em condutas desviantes que configurem actos de corrupção. Trata-se de uma medida de carácter preventivo por excelência e que é negligenciada na proposta.

1.5 Fraca referência às formas de conferir eficácia aos mecanismos de denúncia e protecção adequada dos denunciantes

Proposta da EPCCAP: Criar e divulgar os mecanismos para denunciar casos de corrupção. Quais? Electrónicos?!

Mais do que criar canais de denúncia tradicionais (por exemplo, linha telefónica), é fundamental recorrer ao uso de tecnologias de informação e comunicação (TIC's) para auxiliar no combate à corrupção. Para o efeito, é preciso que, a proposta se refira pelo menos que a nível do *website* da Procuradoria -Geral da República como experiência piloto, seja instalado um sistema de denúncia electrónica. Este sistema deve permitir a recepção de denúncias no âmbito das actividades levadas a cabo no sector público ou no privado, relacionadas com os crimes de corrupção e infracções conexas. O sistema deve permitir ao denunciante acompanhar a sua denúncia e tomar conhecimento de aspectos relacionados com a sua tramitação. Para tal, deveria receber uma chave de acesso electrónica.

A presente proposta não avança com as medidas que devem ser tomadas para que a Lei de Protecção de Vítimas, Testemunhas, Denunciante e Peritos em Processo Penal seja aplicada nos seus precisos termos. É preciso destacar que esta lei já foi aprovada (Lei n.º 15/2012, de 14 de Agosto), mas ainda não foi implementada.

2. Proposta da EPCCAP apresenta muitas omissões

2.1 Não se faz referência a medidas para combater a corrupção nos partidos políticos

No que concerne à corrupção praticada pelos partidos políticos, a proposta também é omissa em termos de medidas visando o seu controlo. Há tempos, o Centro de Integridade Pública (CIP) realizou duas investigações: a primeira em 2014³ e a segunda em 2022⁴, que mostravam o claro envolvimento dos partidos políticos em situações de falta de transparência e corrupção, concretamente, no que diz respeito à venda de isenções. Pelo que, está claro que é importante que sejam produzidas medidas concretas para combater a corrupção na actuação dos partidos políticos.

2.2 Inexistência de medidas para mitigar a ocorrência de actos de corrupção da responsabilidade de titulares de cargos políticos e de titulares de altos cargos públicos

A proposta não faz menção sobre medidas concretas visando combater a corrupção a nível dos titulares de cargos políticos e de titulares de altos cargos públicos. Quer isto significar que a proposta está direccionada para o combate a chamada “pequena corrupção”, circunscrita aos mais baixos escalões de servidores públicos na AP, descurando-se a corrupção de mais alto nível, que é difícil de detectar e combater por ocorrer nas mais altas esferas do poder político e público.

2.3 É necessário garantir uma aplicação mais eficaz e uniforme dos mecanismos legais em matéria de repressão da corrupção

Um dos problemas que impera o combate efectivo contra a corrupção está relacionado com a não implementação/aplicação efectiva do respectivo quadro-legal, de maneira uniforme. É fundamental que a proposta se debruce sobre a necessidade de as procuradorias e os tribunais, incluindo os gabinetes anti-corrupção passarem a aplicar de forma efectiva a lei a todos os prevaricadores ou envolvidos em actos de corrupção, sem se preocupar com o seu estatuto social, político ou económico-financeiro.

3 <https://www.dw.com/pt-002/ong-acusa-partidos-mo%C3%A7ambicanos-de-repasse-irregular-de-isen%C3%A7%C3%A3o-fiscal-a-terceiros/a-17637517>

4 <https://opais.co.mz/cip-acusa-partidos-politicos-de-venda-dos-direitos-de-isencoes-aduaneiras/>

2.4 Monitoria dos Resultados da Implementação da Estratégia Anti-Corrupção – como é que será feita?

Um dos aspectos fundamentais que deve constar da proposta da nova estratégia anti-corrupção, é o mecanismo relacionado com a forma como será feita a monitoria da sua implementação e do seu impacto.

É importante que sejam realizadas acções de monitoria independente, até para servir de contra-ponto aos relatórios periódicos que o Governo vai produzir, de modo a conferir maior credibilidade ao processo.

É de recordar que a entidade que fez a avaliação de meio termo da EAC (2006 – 2010) é de natureza privada⁵.

Sendo assim, não pode ser o Governo a se auto-avaliar. Deve ser permitido que outras entidades façam avaliações independentes, e que produzam “relatórios sombra” com informação independente e alternativa.

2.5 Deve ser destacada a necessidade de se continuarem a produzir os planos sectoriais de prevenção e combate à corrupção

A proposta da EPCCAP é omissa no concernente a necessidade de as instituições e os órgãos públicos continuarem a produzir os planos sectoriais de prevenção e combate à corrupção e infracções conexas, como complemento das acções previstas no plano de acção que deve ser elaborado com vista a implementação da estratégia anti-corrupção. É preciso destacar que os planos sectoriais sejam parte integrante das acções constantes da nova estratégia anti-corrupção.

2.6 Inexistência de medidas para aprimorar o processo de recuperação de activos

A proposta é omissa no que se refere à matéria relacionada com a recuperação de activos, tratando-se, modernamente, de uma medida eficaz para o combate à corrupção. Neste sentido, mesmo reconhecendo que já foi aprovado um regime específico de perda alargada de bens e recuperação de activos através da Lei n.º 13/2020, de 23 de Dezembro é fundamental que da proposta conste a necessidade da sua revisão no sentido de na mesma serem introduzidas normas que permitam a perda de bens, mesmo sem condenação, para tornar o regime mais efectivo. Neste momento a lei só permite a perda de bens em caso de condenação definitiva, com as consequências que daí podem advir, como, a sua deterioração e a consequente diminuição de valor de valor, dentre outras vicissitudes ligadas ao processo de gestão de activos apreendidos e recuperados, enquanto o processo corre trâmites legais até ser proferida sentença definitiva ou transitada em julgado.

2.7 Deve ser destacada a necessidade de realização de campanhas de sensibilização

A proposta não destaca a necessidade de em dias emblemáticos de luta contra a corrupção, designadamente o Dia Mundial de Luta contra à Corrupção e o Dia Africano de Luta contra à Corrupção, serem realizadas actividades de sensibilização e consciencialização em todo o país contra o fenómeno da corrupção. Mesmo reconhecendo que o Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC) tem realizado actividades nestas datas, é fundamental que de forma sistemática outros segmentos da sociedade sejam levados a abraçar a necessidade de realizarem este tipo de campanhas para os seus membros e associados e para a sociedade em geral.

2.8 A proposta não refere a necessidade de realização de um estudo de avaliação final sobre os resultados da implementação da estratégia anti-corrupção

Sendo que o combate à corrupção se faz de forma contínua, não se faz referência, na proposta da nova estratégia anti-corrupção, à necessidade de ser realizado um estudo final sobre a sua implementação. Este estudo teria o condão de alimentar a estratégia anti-corrupção que se seguiria, uma vez que havia de trazer de forma detalhada aqueles que foram os ganhos conseguidos, para serem continuados, e os fracassos, para serem melhorados.

A proposta só se refere à realização de um estudo de meio-termo sobre a implementação da estratégia anti-corrupção.

3. Nota Final

O compromisso político de combater a corrupção sem tréguas está a conduzir a uma corrida visando a aprovação de uma nova estratégia anti-corrupção sem a observância de aspectos de natureza técnica e científica importantes.

Não se conhecem especialistas que tenham sido chamados para produzir a proposta da nova estratégia anti-corrupção, e nem se conhecem os estudos prévios realizados e que deveriam ter servido de base/suporte para a produção da proposta. Neste momento, o que se procura é legitimar o processo conducente a elaboração da nova estratégia anti-corrupção sem seguir nenhum rigor na sua concepção.

Recomenda-se, pois, que para além dos debates realizados com vista a colher os contributos dos vários segmentos da sociedade, diga-se debates apressados, para produzir a nova estratégia anti-corrupção é fundamental que sejam explicados todos os passos que foram seguidos para a elaboração da presente proposta, com o detalhe necessário. A análise situacional que foi apresentada é bastante fraca e de nenhuma forma demonstra que foi feito um trabalho rigoroso de base. Faltam mais elementos para a análise do quadro da corrupção no país.

⁵ <https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk/technology/mozambique/files/pics/d119376.pdf>

Outrossim, é importante que seja a AR a aprovar a estratégia anti-corrupção e respectivo plano de acção para a sua implementação, de modo a conferir legitimidade a mesma, depois de um amplo debate e conseqüente busca de consensos visando a responsabilização dos actores políticos. Não deve ser, de per si, o Governo a produzir e aprovar a estratégia, sob pena de se reduzir o alcance da sua apropriação por parte da sociedade no geral, que devia ter sido chamada a dar o seu contributo. É preciso destacar que, não houve um amplo debate a quando da busca de contributos para melhorar a proposta do Governo. O debate foi limitado a instituições seleccionadas.

Neste sentido é fundamental que a proposta a ser submetida à aprovação da AR seja ambiciosa e tenha o condão de abarcar todos os segmentos da sociedade.

A nova estratégia anti-corrupção não pode visar responder somente a questões de natureza política e sim, aspectos que inquietam a sociedade no geral.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:

GABINETE CENTRAL E
COMBATE A CORRUPÇÃO
823404
843404
863404000

GABINETE PROVINCIAL E
COMBATE A CORRUPÇÃO DE SOFALA
82 34 06
84 34 06
86 34 06 000

GABINETE PROVINCIAL E
COMBATE A CORRUPÇÃO DE NANPULA
82 34 07
84 34 07
86 34 07000

GABINETE PROVINCIAL E
COMBATE A CORRUPÇÃO DE INHANBANE
82 34 05
84 34 05
86 34 05 000



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Norwegian Embassy

Informação editorial

Director: Edson Cortez

Revisão Linguística: Samuel Monjane

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Rua Fernão Melo e Castro,
Bairro da Sommerschild, nº 124
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917 Cel: (+258)
82 3016391

[f](#)@CIP.Mozambique [t](#)@CIPMoz
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique