



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

ANTICORRUPÇÃO

02 de Agosto de 2023 | Edição nrº 12 | Distribuição Gratuita | www.cipmoz.org

Análise do Regulamento de Gestão de Activos apreendidos judicialmente na perspectiva da transparência

*Por: Baltazar Fael

Introdução

O Conselho de Ministros aprovou, por Decreto, o Regulamento de Gestão de Activos Apreendidos e Procedimentos Administrativos do Gabinete de Gestão de Activos (RGA)¹. O Regulamento confere competências ao Gabinete de Gestão de Activos (GGA) para administrar os referidos bens. No que concerne à gestão de bens perdidos a favor do Estado, por sentença judicial transitada em julgado, embora a sua administração deva ser levada a cabo pelo GGA, este deve fazê-lo com recurso a legislação específica². No entanto, o RGA não indica em concreto a referida legislação, o que poderá conduzir a falta de transparência na gestão dos activos perdidos a favor do Estado de forma definitiva.

Em termos de organização e funcionamento do GGA deve ser ainda aprovado o regulamento de venda e outras formas de alienação e disposição dos bens administrados. Há que regular, por exemplo, o processo referente à venda antecipada dos activos apreendidos. São os casos em que os referidos bens se encontram numa situação em que ainda são pertença de proprietários que estão a ser investigados e que no final do processo podem surgir situações em que os mesmos devem ser devolvidos em cumprimento de sentenças absolutórias.

Quer isto significar que ainda existem desafios para que o GGA se torne eficaz e, sobretudo, transparente na sua responsabilidade de fazer uma correcta gestão dos activos colocados à sua responsabilidade para efeitos de administração.

Aspectos que podem contribuir para transparência e eficácia no funcionamento do GGA

O GGA fica autorizado a proceder à abertura de contas bancárias com o objectivo de depositar os valores apreendidos e/ou que venham a resultar de actos de capitalização dos bens apreendidos³.

Outrossim, o GGA deve proceder à contratação de entidades especializadas para fazer a avaliação do valor dos activos apreendidos ou já revertidos a favor do Estado⁴.

É de destacar, também, que o regulamento confere poderes ao GGA para proceder à afectação/destinação dos activos apreendidos a órgãos e instituições do Estado, fundações e/ou associações, desde que estes prossigam fins de utilidade pública e que os bens não constituam meio de prova no processo – crime em curso⁵.

Também, cabe ao GGA proceder ao arrendamento de activos ou promover os demais actos de administração empresarial enquanto aguarda pelo término do respectivo processo de venda ou incorporação. O GGA pode ainda proceder à doação ou destruição dos activos que possam acarretar prejuízo para o Estado. Esta situação pode resultar da avaliação do seu valor de gestão, quando este possa causar prejuízo para o Estado⁶.

Outro mecanismo de grande relevância, previsto no RGA, tem que ver com a possibilidade de venda antecipada dos activos apreendidos, com o objectivo de evitar riscos para a saúde, reocupação indevida, deterioração, danificação, dissipação, custos

1 Cfr. Decreto n.º 31/2023, de 30 de Maio (Aprova o Regulamento de Gestão de Activos Apreendidos e Procedimentos Administrativos do Gabinete de Gestão de Activos).

2 Cfr. n.º 2 do Artigo 4 do RGA

3 Cfr. n.º 1 do Artigo 8 do Regulamento de Gestão de Activos Apreendidos e Procedimentos Administrativos do gabinete de Gestão de Activos.

4 Cfr. n.º 1 do Artigo 11 do RGA

5 Cfr. Artigo 14 do RGA

6 Cfr. Alíneas e) e f) do n.º 1 do Artigo 20 RGA

avultados para o Estado, resultantes da sua guarda ou imobilização, assim como da perda do seu valor económico tendo em atenção a possibilidade do/s activo/s poderem vir a ser devolvidos ao arguido em caso de absolvição⁷.

O GGA passará a alienar os activos mediante duas modalidades: preferencialmente com base no leilão electrónico, sendo que a outra será a venda em praça⁸.

No que concerne às regras visando garantir transparência no processo de venda, ficam impedidos de apresentar proposta para a aquisição dos bens, independentemente da modalidade de venda e do tipo de activo, qualquer pessoa singular ou colectiva que participe no procedimento de venda, ou que possua relação contratual com o GGA, no âmbito da preparação e execução do procedimento de venda, bem como qualquer colaborador/servidor público/funcionário que faça parte do quadro de pessoal do GGA⁹

Aspectos que devem ser melhorados para garantir transparência na gestão dos activos apreendidos

Embora tenham sido feitos progressos assinaláveis na matéria relacionada com a gestão de activos apreendidos, ainda existem aspectos que devem ser melhorados.

Em primeiro lugar, nem a Lei sobre Perda Alargada de Bens e Recuperação de Activos, que cria o GGA¹⁰, nem o RGA esclarecem a forma como é designado ou nomeado o director do GGA e quais são os requisitos exigíveis para o desempenho da referida função. Trata-se de matéria importante e que devia ser referida na lei que cria o GGA ou no RGA, mesmo para efeitos de publicidade e transparência, atendendo que é uma função que exige conhecimentos específicos. Não deve, por isso, ser matéria de regulamentação interna do GGA.

Outro aspecto que pode ser problemático, embora necessário, está relacionado com a autorização que é concedida ao GGA para proceder à abertura de várias contas bancárias para depósito dos valores apreendidos e/ou resultantes da gestão de activos apreendidos, bem como para a sua capitalização.¹¹ É que é fundamental que, de facto, a par desta autorização seja cumprido escrupulosamente o previsto no RGA, concretamente a necessidade de existir um controlo sobre os activos apreendidos ou devolvidos,

no âmbito da administração a ser levada a cabo pelo GGA.¹²

No que diz respeito à avaliação dos activos¹³, também não fica claro em que situações se deve proceder à contratação de entidades especializadas. Será em todas as situações ou quando tal exigir especiais conhecimentos ou se for de especial complexidade? Esta situação demanda que o GGA seja dirigido por um conselho directivo¹⁴, ou seja, um órgão colegial com competência para avaliar os bens em situações que não exijam especiais conhecimentos. A exigência de contratação de entidades especializadas deve ser extensiva para os casos de administração/gestão de certos bens que necessitem de conhecimentos especializados para a sua conservação e manutenção¹⁵.

Outrossim, as regras que devem nortear a contratação das entidades que vão avaliar os bens devem estar claras. Neste sentido, o recurso à modalidade do concurso público deve ser a preferida, uma vez que garante melhor transparência na adjudicação do concurso de avaliação.

No que se refere à necessidade de existência de uma plataforma informática (electrónica) o mais eficiente seria que o Gabinete Central de Recuperação de Activos (GRA) e o GGA mantivessem uma plataforma única para o registo e troca de informação relativa aos bens que estejam num processo de investigação financeira ou patrimonial e de administração. O RGA refere que deve ser concebida uma plataforma electrónica somente no domínio do GGA para o registo de informação relativa aos activos apreendidos e/ou revertidos a favor do Estado, sob sua gestão¹⁶.

Quanto à venda antecipada¹⁷, a regra devia ser de só ser permitida para os bens facilmente perecíveis, deterioráveis ou desvalorizáveis. Poder-se-ia, também permitir que os bens sejam afectos à finalidade pública ou socialmente útil, antes do trânsito em julgado da sentença.

No concernente aos bens imóveis, o RGA deve proibir a sua venda, como regra, antes do trânsito em julgado da sentença. Entretanto podem-se abrir algumas excepções, como se faz, para casos em que se permitiria que estes fossem transacionados¹⁸. Para o efeito, o arguido deve estar informado sobre a necessidade de se proceder à venda.

Quanto aos procedimentos para a venda dos bens apreendidos, em primeiro lugar mostra-se importante aprovar um regulamento onde seriam definidas as regras para garantir a transparência e a eficácia e eficiência do processo.

Outrossim, dever-se-ia permitir a venda preferencialmente por

7 Cfr. Artigo 25 do RGA.

8 Cfr. Artigo 27 do RGA

9 Cfr. Artigo 30 RGA

10 Cfr. Lei n.º 13/2020, de 23 de Dezembro (Lei de Perda Alargada de bens e recuperação de activos).

11 Cfr. n.º 1 do Artigo 8 do RGA

12 Cfr. n.º 4 do Artigo 8 do RGA

13 Cfr. n.º 1 do Artigo 11 do RGA

14 Cfr. n.º 2 do Artigo 10 Lei n.º 45/2011 de 24 de Junho (lei portuguesa que cria, na dependência da Polícia Judiciária, o Gabinete de Recuperação de Activos (GRA))

15 Ibidem, cfr. Artigo 11 da Lei n.º 45/2011

16 Cfr. Artigo 21 do RGA

17 Cfr. Artigo 25 do RGA

18 Artigo 26 do RGA.

meio de leilão electrónico¹⁹, como o RGA já o faz. No entanto, para os casos em que não fosse possível a venda dos activos por meio de leilão electrónico, a alternativa viável deveria ser a venda por negociação particular, em caso de ter que se recorrer a uma segunda ou terceira avaliação do activo/bem por falta de compradores ou adquirentes.²⁰ No que diz respeito as duas modalidades de venda (leilão electrónico e negociação particular) é fundamental que as mesmas sejam legisladas de modo a definir as regras em que devem ocorrer. Excepcionalmente, a venda em praça devia ser permitida para o caso de alienação de bens imóveis. A venda electrónica seria exclusivamente para os bens móveis.

No que diz respeito ao n.º 2 do artigo 27 do RGA, fica uma dúvida. É que se refere que a modalidade de venda que deve ser preferencial é por via do leilão electrónico, como já referido. No entanto, depois, no mesmo n.º 2, avança-se que as propostas devem ser apresentadas de forma oral. Parece haver aqui um contrassenso. É que uma vez que para a venda se privilegia o leilão electrónico, os lances e o edital referente à venda devem ser apresentados, também, electronicamente²¹.

No concernente ao meio para a publicitação do anúncio para a venda dos bens apreendidos, recuperados ou perdidos a favor do Estado, também dever-se-á recorrer, preferencialmente, à página electrónica, ou da internet, do GGA. Isto permitiria maior publicitação, numa altura em que as tecnologias de informação e comunicação (TIC's) estão em crescente expansão. As outras formas de publicitação, referidas no RGA, devem ser complementares, como seja através do jornal de maior circulação no país, da rádio e da televisão. Outra questão que deve ser esclarecida é a de saber quais serão os critérios para determinar qual é o jornal de maior circulação e se se refere a jornais físicos ou electrónicos, estes últimos que com rapidez e a distância de um *click* chegam com maior rapidez aos locais mais distantes do país. Os anúncios publicitários do GGA serão preferencialmente publicitados nos órgãos de comunicação públicos ou independentes? O regulamento mostra-se omissivo no respeitante aos aspectos levantados. Sendo assim, a publicitação do anúncio por via electrónica na página do GGA seria mais abrangente e evitaria situações de favorecimento de uns órgãos de comunicação em relação a outros, criando, por conseguinte, uma situação de igualdade.

Outra questão que deve merecer melhor tratamento está relacionada com a composição do júri para avaliar as propostas²². Para conferir transparência ao júri, seria importante seguir as regras previstas no regulamento de contratação pública, ou seja, o júri deve, sempre, integrar um magistrado do Ministério Público, quando o valor inicial de licitação dos bens, seja por peça ou por lote, atinja um valor substancialmente alto, devendo a sua indicação constar do regulamento de venda. O RGA só refere que o júri será constituído por despacho do director do GGA e será composto por três membros conhecedores da matéria do objecto de venda. O RGA

também não se refere à forma como serão designados os membros do júri e, conseqüentemente, não menciona o presidente.

O Artigo 35 do RGA também é de difícil percepção. É preciso que se clarifique em que situações é que deverão ser apresentadas propostas em carta fechada. Na venda em leilão electrónico (não faz sentido) ou em praça (onde faz mais sentido).

O Artigo 38 do RGA exclui a possibilidade de não venda dos bens em leilão electrónico, regulando apenas os casos de tal não acontecer na venda em praça. Nos casos em questão é de recomendar, mais uma vez, que esgotadas todas as possibilidades de venda do bem, também em leilão electrónico, se recorra à figura da negociação particular, como já referido, de modo a facilitar a venda do bem através de uma sondagem do mercado. Ao se recorrer ao previsto no n.º 2 do artigo supra referido, que importa o envio de requerimento ao director do GGA para a aquisição do bem, é necessário que sejam indicados os critérios a seguir para a escolha da melhor proposta, que seria, dentre outras, a que apresentasse o maior valor. Caso tal não aconteça, abre-se a possibilidade para uma escolha aleatória, contribuindo dessa forma para a falta de transparência na escolha do adquirente.

No caso de um ou mais concorrentes não concordarem com a adjudicação dos bens²³, o RGA deve abrir a possibilidade de os mesmos recorrerem ao tribunal competente para apresentar recursos. Desta forma, poder-se-ia obter uma decisão por parte de uma entidade independente e não advinda do órgão que está no controlo ou gestão do processo de venda.

Matéria muito importante tem que ver com a necessidade de auditar as actividades do GGA²⁴. É preciso que exista clareza para a indicação das entidades que devem auditar o GGA, bem como definir a periodicidade (trimestral, semestral ou anual) em que o processo de auditoria deve decorrer. A Lei só refere que o GGA será sujeito a auditoria interna e externa, sem avançar de modo indicativo os órgãos respectivos. Para um melhor exercício de auditoria, pensamos que a auditoria interna pode ser levada a cabo pela Inspecção Geral de Finanças e a externa por uma entidade de auditoria privada com créditos firmados na praça, uma vez que o Tribunal Administrativo (TA) faz auditorias aos órgãos sobre a sua alçada por meio de amostras, o que não abrange a totalidade das instituições e órgãos públicos em cada exercício anual.

19 As principais vantagens da venda por leilão electrónico são a transparência do acto de venda, uma vez que o público em geral tem acesso ao seu conteúdo à distância de um clique, a valorização dos bens, promovida pelo maior número de interessados que surge na plataforma onde se realiza o leilão, o que impulsiona o valor pelo qual o imóvel irá ser vendido e a maior celeridade na tramitação e concretização da venda executiva - <https://www.smmm.pt/2016/05/17/venda-em-processo-executivo-atraves-de-leilao-eletronico/>

20 Na negociação particular abre-se a possibilidade de sondar directamente o mercado, mediante a procura de propostas, podendo ser negociado o valor de venda. - <https://www.belzuz.com/pt/publicacoes/em-portugues/item/1047-venda-por-negociacao-particular-lisboa-porto-portugal.html>

21 Modalidade de leilão realizada através da internet com envio de lances electrónicos. Quem der o maior lance até o seu encerramento arremata o bem. Após abertura do leilão no site, este fica liberto para recebimento de lances electrónicos - <http://www.solventium.pt/como-funcionam-os-leiloes/>, acedido em 4/07/2023 às 15h e 29m.

22 Artigo 31 do RGA.

23 Cfr. Artigo 48 do RGA

24 Cfr. Artigo 53 do RGA

Questões importantes que merecem regulamentação específica e que ainda está em falta

É necessário, antes de iniciar com o processo de leilão dos bens já apreendidos, que o GGA produza um regulamento de venda de bens. O referido regulamento deve indicar as regras que visam garantir transparência ao processo de vendas até a sua adjudicação ao adquirente.

Do regulamento de venda devem constar, ainda, as condições em que o bem deve ser vendido. Ou seja, no estado em que se encontrar no momento da sua apreensão, ou se o mesmo deve ser submetido a acções de melhoria devido ao seu estado. A não sujeição do bem a obras visando a sua melhoria, evitaria que o Estado fizesse investimentos na sua conservação e manutenção até a venda. É que administrar bens, em muitos casos, “significa mais despesa do que propriamente receita”²⁵

Do referido regulamento devem constar, dentre outros, os seguintes aspectos:

1. Modalidades de venda;
2. Forma de publicitação da venda (qual o canal que deverá ser usado);
3. Critério de adjudicação (preço que deve ser considerado para a adjudicação do bem);
4. Condições de venda;
5. Estágios da avaliação do bem;
6. Impedimentos para participar (quem pode participar ...);
7. Idoneidade;
8. Indicação da plataforma electrónica para a realização dos leilões electrónicos
9. Valor de venda do bem (valor da avaliação do bem);
10. Domicílio das propostas para a compra dos bens (indicar a plataforma electrónica respectiva);
11. Publicitação dos resultados do leilão electrónico
12. Critério de decisão da adjudicação;
13. Valor base da venda do bem;
14. Decisão de não adjudicação;
15. Regras para entrega de bem imóvel;
16. Publicitação da venda;
17. Forma de apresentação da proposta;
18. Anexação ao regulamento de compra da declaração de aceitação das condições de venda (declaração obrigatória a apresentar com a proposta), dentre outras.

Preocupações com a possibilidade de ineficiência na administração dos bens perdidos a favor do Estado por meio de sentença judicial

Ao se referir que os bens revertidos/perdidos a favor do Estado serão administrados/geridos através de legislação específica, levanta-se a dúvida referente a eficácia da administração/gestão que deverá ser feita. É que num passado recente, concretamente entre os dias 12 e 13 de Junho, o Centro de Integridade Pública (CIP) efectuou uma visita a alguns bens que antes da criação do GGA estavam a ser geridos pelo Estado e deparou com uma situação em que os mesmos se achavam mal conservados, desde imóveis até viaturas, como ilustram as imagens abaixo.



Legenda: Imagens retiradas na visita realizada entre os dias 12 e 13 de Junho aos activos apreendidos (Machava e Matola-Rio)

A questão que fica tem que ver com a necessidade de saber se o que leva a esta gestão deficiente dos bens é a legislação que se acha ineficaz, ou se são os procedimentos aplicados.

Conclusão

A criação por lei de um GGA e a aprovação do Regulamento de Gestão de Activos Apreendidos e Procedimentos Administrativos do Gabinete de Gestão de Activos constituem etapas fundamentais no sentido de passar a existir uma gestão eficaz e transparente dos activos em fase de administração/gestão.

No entanto, ainda é necessário produzir um regulamento essencial que oriente a forma como o GGA procede a venda dos activos que se encontrem sob a sua administração, de modo a garantir transparência a este acto.

Recomendações

Ao ministro da Economia e Finanças:

- deve proceder à aprovação do regulamento de vendas dos activos administrados pelo GGA;
- deve ser indicados os procedimentos de nomeação do director do GGA, que deviam constar já do RGA.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embaixada da Suíça em Moçambique



Norwegian Embassy



Suécia
Sverige



Reino dos Países Baixos



Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autor: Baltazar Fael

Revisão de pares: Edson Cortez e Borges Nhamirre

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