



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
Boa Governação - Transparência - Integridade

# AVALIAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDADE

---

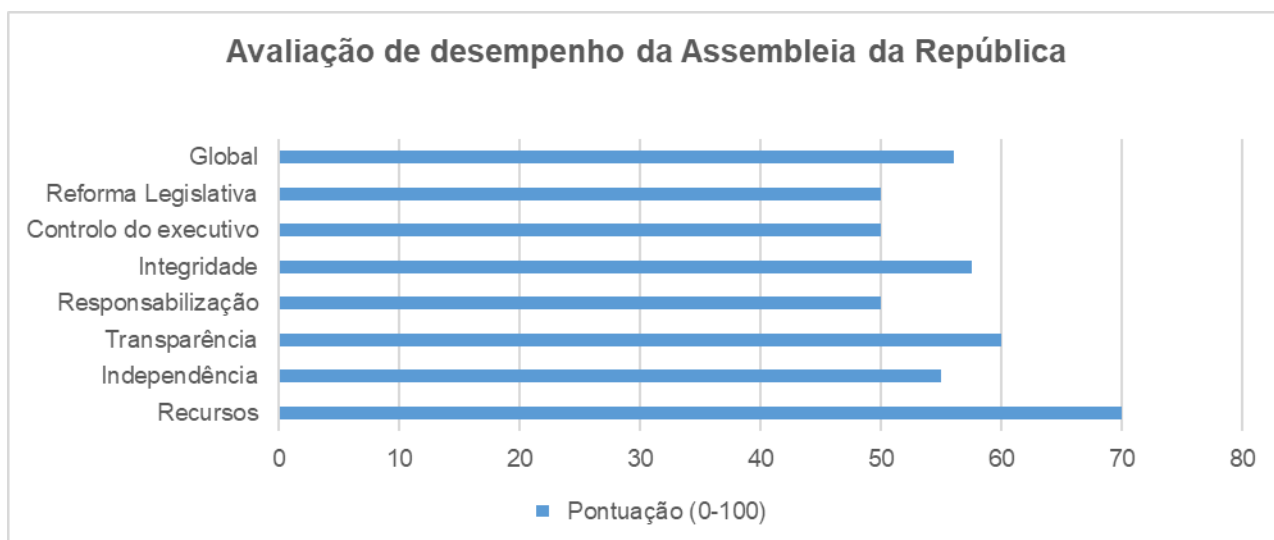
RELATÓRIO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Maputo, 29 de Outubro de 2026

## METODOLOGIA DA AVALIAÇÃO

A avaliação do desempenho da Assembleia da República (AR) de Moçambique, aqui proposta, será desenvolvida numa perspectiva que articula as dimensões legislativa e prática do seu funcionamento. Para o efeito, serão considerados os seguintes elementos de análise: **(i) independência institucional; (ii) recursos disponíveis; (iii) transparência; (iv) responsabilização; (v) integridade; (vi) fiscalização e controlo da acção governativa; e (vii) reforma legislativa.**

A avaliação resulta da aplicação de dois instrumentos: i) a observação das sessões plenárias e do trabalho das comissões e ii) a análise de fontes documentais por constituírem instrumentos legais que regem o funcionamento da Assembleia da República. O gráfico seguinte ilustra, sinteticamente, a avaliação de desempenho da Assembleia da República nas suas diferentes vertentes.



## 1. ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A Assembleia da República é o mais alto órgão legislativo de Moçambique. É representativo de todos os cidadãos moçambicanos. Segundo a Constituição da República a Assembleia da República é um órgão de soberania com funções políticas. Deste modo, por inerência de funções, o presidente da Assembleia da República é a segunda figura na hierarquia do Estado. O Parlamento é composto por uma câmara única constituída por 250 deputados, eleitos por um período de cinco anos, por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico, de acordo com o plasmado no n.º 01 do artigo 135, da Constituição da República de Moçambique. EM Moçambique não tem havido discussão sobre a existência de duas cameras no Parlamento.

A Assembleia da República reúne-se em duas sessões ordinárias por ano, cada uma com duração de quatro meses e extraordinariamente quando convocada pelo respectivo presidente, pela Comissão Permanente ou a pedido de pelo menos um terços dos deputados, para tratar matérias urgentes. Portanto, na prática, a Assembleia da República funciona em períodos concentrados: 8 meses por ano em sessões

ordinárias, com a possibilidade de sessões extraordinárias quando necessário. Nos meses em que não há sessões plenárias, as comissões parlamentares continuam a trabalhar (analisar leis, fiscalizar governo, preparar relatórios). Constituem órgãos da Assembleia da República: i) o Plenário; ii) a Comissão Permanente e iii) as Comissões de Trabalho. O Parlamento determina as normas que regem o funcionamento do Estado e a vida económica e social do país, através de leis, resoluções, moções e deliberações de carácter genérico.

A Assembleia da República apenas pode ser dissolvida pelo Presidente da República se, após debate, aquela tiver rejeitado o Programa de Governo proposto. Neste caso, o Presidente da República deve, seguidamente, convocar eleições legislativas, conforme previsto no artigo 188 da CRM, no seu n.º 01 e n.º 02.

## **A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE: ENTRE OS RECURSOS E O DESAFIO DA INDEPENDÊNCIA**

### **2.1 Recursos (lei)**

*Em que medida existe um enquadramento legal que permita à Assembleia da República ter os recursos adequados para a prossecução efectiva dos seus objectivos?*

A Constituição da República de Moçambique (CRM) atribui à Assembleia da República as competências de legislar sobre as questões básicas da política interna e externa do país, podendo, no entanto, e a título extraordinário, autorizar o Governo a legislar sobre outras matérias sob a forma de decreto-lei. No entanto, observa-se que o Governo é que usa a título extraordinário dessa competência para legislar. Não se tem feito o registo sobre o número de matérias aprovadas a título extraordinários para analisar se a competência extraordinária se tem tornado ordinária. Esta é uma matéria que procuraremos aprofundar desenvolvendo um estudo comparativo entre as diferentes legislaturas.

O enquadramento legal sobre os recursos para a Assembleia da República prosseguir com os seus objectivos pode ser analisado tendo em conta i) a dimensão do apoio técnico e logístico às actividades políticas e legislativas dos deputados e ii) as actividades dos deputados. É assim que a Assembleia da República é composta por órgãos políticos: plenário, comissão permanente, comissões de trabalho e gabinetes parlamentares; e por um órgão de administração, o Secretariado-Geral da Assembleia da República.

O Secretariado-Geral é o órgão permanente de coordenação, execução e apoio técnico-administrativo. Ocupa-se da generalidade das matérias administrativas comuns a todos os serviços da Assembleia da República. As competências do Secretariado-Geral encontram-se claramente definidas na orgânica da Assembleia da República (Lei n.º 13/2013, de 12 de agosto, artigo 39). Assim, cabe ao Secretariado-Geral: a) prestar apoio técnico e administrativo especializado à Assembleia da República; b) planear, orientar e coordenar todas as actividades administrativas, submetendo a despacho do presidente da

Assembleia da República, os assuntos cuja decisão não esteja no âmbito da sua competência; c) promover e assessorar, no âmbito administrativo, a Comissão Permanente, as Bancadas Parlamentares, as Comissões de Trabalho e os deputados; d) providenciar para que as Bancadas Parlamentares e as Comissões disponham de instalações devidamente equipadas, na Assembleia da República; e) disponibilizar os elementos necessários à elaboração da proposta de orçamento da Assembleia da República, bem como a apresentação da Conta de Gerência de cada exercício financeiro; f) apoiar o Conselho de Administração no exercício das suas competências; g) elaborar o regulamento interno e submetê-lo à apreciação do Conselho de Administração; h) outras competências que lhe forem atribuídas pela Comissão Permanente.

Para além destas obrigações do Secretariado-Geral existe a questão da planificação das actividades, que deve concorrer para a realização do programa anual da Assembleia da República, igualmente prevista na mesma lei, no artigo 4º. Relativamente aos deputados, existe o seu estatuto (Lei n.º 31, de 30 de dezembro de 2014), o qual apresenta, entre outras matérias, os seus direitos. O artigo 21º, sobre os deveres dos deputados, indica, na sua alínea (j) que o deputado deve receber informações e queixas dos cidadãos, devendo examinar ou encaminhar aos órgãos da Assembleia da República ou a outras instituições. Todas as queixas remetidas pelos cidadãos a Assembleia da República são dirigidas a comissão de petições queixas e reclamações que as analisa em Comissão e há uma sessão plenária dedicada a apreciação dessas matérias. A plenária é fechada e sem transmissão pela televisão e rádio. O processo de submissão das queixas e reclamações é feita por carta e não através de uma plataforma electrónica.

A fiscalização e aprovação das contas da Assembleia da República cabe ao Tribunal Administrativo. O artigo 230 da Constituição da República indica, no seu n.º 1, como competências do Tribunal Administrativo:

- a. julgar as acções que tenham por objecto litígios emergentes das relações jurídicas administrativas;
- b. julgar os recursos contenciosos interpostos das decisões dos órgãos do Estado, dos respectivos titulares e agentes;
- c. conhecer dos recursos interpostos das decisões proferidas pelos tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros.

Ainda de acordo com a CRM, no n.º 2 do mesmo artigo retrocitado, cabe ao Tribunal Administrativo:

- a. emitir o relatório e o parecer sobre a Conta Geral do Estado;

- b. fiscalizar, previamente, a legalidade e a cobertura orçamental dos actos e contratos sujeitos à jurisdição do Tribunal Administrativo;
- c. fiscalizar, sucessiva e concomitantemente os dinheiros públicos;
- d. fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro, nomeadamente através de empréstimos, subsídios, avales e donativos.

Como se pode depreender, sobretudo pelas alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 230 da Constituição as contas de qualquer entidade pública, incluindo a Assembleia da República, são objecto de fiscalização do Tribunal Administrativo.

No entanto, as contas de gerência e os relatórios e contas da Assembleia não são de acesso público. Estão centralizadas na sede do órgão, não sendo localizáveis nas delegações provinciais do Secretariado-Geral da Assembleia da República, o que impede os cidadãos residentes fora capital de realizar a sua consulta. Na página da internet do órgão não são publicados os relatórios e contas e mesmo que o fossem, a mesma está quase sempre indisponível.

Ainda sobre a transparência cabe acrescentar que a contratação pública na Assembleia da República sujeita-se a um decreto aprovado pelo Conselho de Ministros (Decreto n.º 79/2022: Aprova o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado e revoga o Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março; o Decreto n.º 71/2020, de 13 de Agosto; o Decreto n.º 53/2021, de 29 de Julho; e o Decreto n.º 89/2021, de 29 de Outubro). Trata-se de um Regulamento que se aplica a todos os órgãos e instituições da Administração Pública, tanto da administração directa como da indirecta do Estado, incluindo a sua representação no estrangeiro, órgãos de governação descentralizada, autarquias locais e demais pessoas colectivas públicas.

Resumindo, existem condições apropriadas, no que diz respeito à legislação, para o funcionamento eficiente da Assembleia da República, nomeadamente: Regimento da Assembleia da República (Lei n.º 12/2016, de 30 de Dezembro); Estatuto, Segurança e Previdência do Deputado (Lei n.º 31/2014, de 30 de Dezembro) e; Lei Orgânica da Assembleia da República (Lei n.º 13/2013, de 12 de Agosto).

## **2.2 Recursos (prática)**

### ***De que recursos a Assembleia da República necessita para a prossecução efectiva dos seus objectivos?***

Segundo o regimento da Assembleia da República (Lei Lei n.º 12/2016, de 30 de Dezembro), este órgão funciona em Plenário e em Comissões de Trabalho, existindo também as Bancadas Parlamentares em cujo trabalho o Parlamento se apoia. A prossecução dos objectivos da Assembleia da República depende, em

larga escala, das actividades parlamentares que consistem naquilo que o deputado desenvolve no Plenário, na Comissão Permanente, nas Comissões de Trabalho, nos Grupos Nacionais e nas Ligas de Amizade, no exercício das suas competências. Isso inclui as deslocações às províncias e ao exterior, em serviço da Assembleia da República. Adicionalmente, constitui actividade parlamentar o trabalho exercido, individual ou colectivamente, pelos deputados nos seus círculos eleitorais.

Há, no entanto, que olharmos atentamente para a realidade política de Moçambique, desde a abertura democrática em 1992. Embora haja eleições numa base regular, com a participação de todos os interessados elegíveis, não tem havido mudanças políticas significativas na composição da estrutura da Assembleia da República. O partido FRELIMO mantém-se dominante em todas as legislaturas (04) ditando, por isso, o ritmo da produção legislativa no país. Não existe, mesmo para matérias absolutamente determinantes para a vida nacional, uma cultura política de produção de consensos na Assembleia da República, que era desejável e até concordante com a matriz cultural de Moçambique, que é essencialmente cooperativa e menos competitiva.

As bancadas minoritárias que têm composto a Assembleia da República ao longo dos anos, embora apresentem iniciativas legislativas, estas só tem seguimento quando existir concordância do partido dominante/no poder. Todo o exercício de interpelação realizado pelas bancadas minoritárias tem efeito apenas mediático junto do eleitorado, pois na prática em nada resultam em matéria da sua concretização.

a FRELIMO exerce sobre a Assembleia da República, uma herança do sistema monopartidário (1975-1990) que tende a prolongar-se até à actualidade. De facto, a Frelimo, que domina o Estado desde 1975, tende a reproduzir a sua influência sobre as instituições através, por exemplo, dos poderes que o Presidente da República tem para, por exemplo, nomear e demitir dirigentes de órgãos de soberania, como o Procurador-Geral da República, o Presidente do Conselho Constitucional ou, ainda, o Presidente do Tribunal Supremo. Mas aqui cabe referir, ainda a título exemplificativo, o facto de o Presidente da República não ter o dever de prestar contas, pelo menos de forma directa, à Assembleia da República, fazendo-o apenas através dos seus ministros. Ou seja, não há debate entre a Assembleia da República e o Presidente da República, todavia este, através do Executivo, submete vezes sem conta propostas de lei àquele órgão<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Veja-se, a este propósito, a análise feita por José J. Macuane em “Estrutura e agência das instituições de soberania e democratização em Moçambique, 1990-2020” in Rosário et al (org.) (2020): Democracia multipartidária em Moçambique. Maputo. EISA.

## 2.3 Independência (lei)

### *Por lei, em que medida a Assembleia da República é independente?*

A independência da Assembleia da República está prevista na Constituição da República, que estabelece que os órgãos de soberania assentam nos princípios de separação e interdependência dos poderes consagrados, devendo, todos eles, obediência à Constituição e às leis. A Assembleia da República é um dos órgãos de soberania, a par do Presidente da República, do Governo, dos tribunais e do Conselho Constitucional.

O artigo 168 da Constituição da República apresenta a Assembleia da República como o mais alto órgão legislativo na República de Moçambique. Ela é, legalmente, um órgão independente dos restantes órgãos de soberania e com competências exclusivas no seu trabalho de legislar, tal como indicado na tabela abaixo.

No que concerne a independência vale sublinhar que a administração financeira da Assembleia da República não é autónoma. O seu orçamento é apreciado e aprovado pelo plenário mas o Executivo pronuncia-se, muitas vezes condicionando a autonomia financeira do órgão. Esta actuação do executivo tem implicações na cobertura das suas actividades, designadamente na elaboração das leis e na fiscalização do Governo. Esta lacuna afecta o correcto funcionamento do princípio de separação e interdependência do Poder.

A Assembleia da República, ou seja, o Poder Legislativo, coloca-se em posição de inferioridade face ao Poder Executivo, pondo em causa a separação de poderes.

A independência dos deputados da Assembleia da República de Moçambique deve ser analisada de forma integrada, considerando simultaneamente a autonomia do órgão parlamentar enquanto poder de soberania e a liberdade de exercício do mandato pelos seus membros. A Constituição da República de Moçambique consagra o princípio do mandato representativo, segundo o qual os deputados representam todo o povo moçambicano e não apenas os partidos que os elegeram, devendo exercer o seu mandato de forma livre e responsável, nos termos da lei.

No que respeita aos direitos e garantias, os deputados gozam de um conjunto de prerrogativas destinadas a assegurar o exercício independente do mandato. Entre estas destacam-se o direito de iniciativa legislativa, o direito de participação nos debates e votações, o acesso à informação necessária ao exercício das funções parlamentares e a protecção contra pressões externas indevidas. Em termos de imunidades, a Constituição e o Estatuto do Deputado estabelecem a irresponsabilidade parlamentar, segundo a qual os deputados não podem ser civil, criminal ou disciplinarmente responsabilizados pelas opiniões e votos

proferidos no exercício das suas funções. Existe ainda a imunidade processual, que limita a possibilidade de detenção ou procedimento criminal contra um deputado sem autorização da Assembleia da República, salvo nos casos de flagrante delito por crime punível com pena grave, nos termos constitucionalmente previstos.

Relativamente às incompatibilidades, a lei estabelece que o exercício do mandato parlamentar é incompatível com determinadas funções públicas e privadas que possam comprometer a independência, a imparcialidade ou a disponibilidade do deputado. Regra geral, um deputado não pode exercer cargos executivos na Administração Pública, em empresas públicas ou em instituições cujo controlo ou fiscalização dependa do Parlamento. Também são previstas limitações à acumulação de cargos em sociedades comerciais ou outras entidades privadas, sobretudo quando exista risco de conflito de interesses.

No que toca à perda do mandato, um deputado não pode perder o seu assento parlamentar por mera “indisciplina partidária”. A Constituição e o Estatuto do Deputado consagram que a perda de mandato apenas pode ocorrer nos casos expressamente previstos na lei, tais como a renúncia, a verificação de incompatibilidades não sanadas, a ausência reiterada e injustificada às sessões parlamentares, a condenação por determinados crimes ou outras situações legalmente tipificadas. Assim, a divergência política interna ou o voto desalinhado em relação ao grupo parlamentar não constitui, por si só, fundamento legal para a perda do mandato.

Deste modo, um deputado pode votar de forma diferente da posição do seu grupo político, exercendo a sua liberdade de consciência e de voto. Em determinadas circunstâncias, pode ainda afastar-se do grupo parlamentar pelo qual foi eleito e passar a actuar como deputado independente ou não inscrito, continuando a exercer o mandato até ao seu termo, desde que respeite as normas regimentais aplicáveis. Essa possibilidade reforça o princípio do mandato livre e a independência individual do deputado, ainda que, na prática política, possa ter consequências ao nível da organização interna do Parlamento e da relação com o partido de origem.

Quanto à exclusividade do mandato, a regra geral é que o exercício da função de deputado exige elevada disponibilidade, mas não implica, em termos absolutos, exclusividade total. A lei permite a acumulação do mandato com determinadas actividades privadas, desde que estas não colidam com as funções parlamentares, não criem conflito de interesses e não envolvam cargos de gestão ou administração que comprometam a independência do deputado, podendo exercer. Actividades de natureza académica, científica, cultural ou intelectual, bem como o exercício de profissões liberais em moldes compatíveis

com o mandato, são geralmente admitidas, desde que observadas as regras de transparência e declaração de interesses.

Por outro lado, é vedada a acumulação do mandato parlamentar com outros mandatos electivos ou com cargos de nomeação política no poder Executivo, a nível central ou local, salvo excepções expressamente previstas na lei. Um deputado não pode, por exemplo, exercer simultaneamente funções de membro do Governo, governador, administrador distrital ou outro cargo executivo incompatível, sob pena de incorrer em incompatibilidade e eventual perda do mandato se não optar por uma das funções nos prazos legais.

Em síntese, o ordenamento jurídico moçambicano procura equilibrar a independência dos deputados com a disciplina institucional e a transparência, garantindo direitos, imunidades e garantias de exercício do mandato, ao mesmo tempo que estabelece incompatibilidades e limites à acumulação de funções. Esse equilíbrio visa assegurar que o deputado possa exercer o seu mandato com liberdade de consciência e responsabilidade perante o povo, sem ficar juridicamente subordinado ao partido, mas também sem comprometer a integridade e a credibilidade da Assembleia da República como órgão de soberania.

A grande maioria das competências da Assembleia da República é, essencialmente, de natureza legislativa e fiscalizadora. Porém, ela exerce competências sobre outros órgãos.

No sentido da relação entre a Assembleia da República e os restantes órgãos de soberania de Moçambique, o conceito de independência significa autonomia, isto é, independência relativamente aos restantes poderes estabelecidos, ainda que num contexto de interdependência institucional. Apesar dos dispositivos legais, traduzidos nas competências acima, a Assembleia da República não define, nem controla efectivamente a sua agenda de trabalhos. É o Governo, através do partido dominante/no poder, quem influencia a agenda do Parlamento. Desde a independência nacional, em 1975, a Frelimo instaurou um regime monopartidário e passou a controlar todos os poderes, o Executivo, Legislativo e Judicial. Por esta razão, as primeiras elites do poder em Moçambique são todas pertencentes à FRELIMO. Todos os poderes, incluindo o legislativo, ainda hoje mostram uma dependência histórica da Frelimo, razão pela qual tem sido o Executivo dominado pela FRELIMO, quem tem grande parte da iniciativa legislativa.

## 2.4 Independência (prática)

### *Na prática, a Assembleia da República é independente?*

A transição política do Estado autocrático que vigorou em Moçambique, entre 1975 e 1992, para o actual regime democrático não foi efectiva. A hegemonia de um partido sobre os demais indica estarmos num regime híbrido em que coabitam características autocráticas (por exemplo, órgãos públicos de comunicação social controlados; veneração ao chefe de Estado por parte de membros

do Governo e até de funcionários públicos; utilização de meios públicos para fins partidários) e democráticas (existência de partidos políticos e associações que competem pelo poder; realização regular de actos eleitorais; tolerância a manifestações públicas). Este facto impede que as instituições soberanas, incluindo a Assembleia da República, actuem de forma independente.

A Assembleia da República, que foi sempre dominada pela maioria do partido FRELIMO, tende a ser influenciada pelo Governo do dia, também ele controlado pela FRELIMO. Nas condições actuais, a Assembleia da República não parece capaz de aprovar quaisquer leis que sejam contra o Governo. A sua autonomia para com os restantes órgãos de soberania, principalmente para com o Governo, é apenas formal.

A Constituição da República, nos seus artigos 187 e seguintes, afirma o princípio da independência deste órgão de soberania. A agenda da Assembleia da República é determinada pela Comissão Permanente. A maioria das matérias são submetidas pelo Governo para análise, debate e aprovação da Assembleia da República, pelo que se sente a total dependência desta em relação àquele.. É, também o Governo que determina a prioridade com que devem ser apreciadas as matérias.

A Assembleia da República de Moçambique desempenha um papel central e insubstituível na prevenção e combate à corrupção, sobretudo enquanto órgão de soberania com funções legislativas, fiscalizadoras e representativas. Esse papel manifesta-se em vários planos complementares, tanto normativos como institucionais e político.

Em primeiro lugar, no plano legislativo, cabe à Assembleia da República aprovar o quadro jurídico de prevenção e repressão da corrupção. É a Assembleia da República que legisla sobre os crimes de corrupção nas suas diversas modalidades. A qualidade, clareza e coerência destas leis têm impacto directo na eficácia do combate à corrupção, pelo que a Assembleia da República tem a responsabilidade de actualizar e aperfeiçoar continuamente o ordenamento jurídico, colmatando lacunas e evitando normas ambíguas que favoreçam a impunidade.

Em segundo lugar, a Assembleia da República exerce um papel fundamental de fiscalização política do Governo e da Administração Pública. Através de instrumentos como perguntas parlamentares, interpelações, audições de membros do Governo, comissões de inquérito e apreciação de relatórios de execução orçamental e de contas do Estado, o Parlamento pode

detectar, expor e prevenir práticas corruptas ou de má gestão dos recursos públicos. Esta função fiscalizadora é particularmente relevante na análise dos relatórios do Tribunal Administrativo, que frequentemente identificam irregularidades financeiras e violações das normas de gestão pública, cabendo à Assembleia da República discutir esses relatórios e exigir responsabilidades políticas.

Em terceiro lugar, a Assembleia da República tem um papel institucional na promoção da integridade e da ética públicas. Internamente, deve assegurar padrões elevados de conduta dos seus próprios membros, através do Estatuto do Deputado, de códigos de ética parlamentar e do funcionamento efectivo de mecanismos disciplinares, como a Comissão de Ética. Ao exigir transparência, declaração de interesses e responsabilização dos deputados, a Assembleia da República contribui para a sua credibilidade e integridade e para a criação de uma cultura de integridade no sector público em geral.

A AR desempenha ainda um papel relevante na prevenção da corrupção através da aprovação e fiscalização do Orçamento do Estado. Ao escrutinar a alocação de recursos públicos, a execução orçamental e os mecanismos de controlo financeiro, o Parlamento pode reduzir espaços de opacidade e discricionariedade que frequentemente favorecem práticas corruptas. O controlo político sobre sectores de alto risco, como obras públicas, recursos naturais, defesa e segurança, é uma dimensão essencial desta função preventiva.

Para além disso, a Assembleia da República tem um papel de articulação institucional e simbólico no sistema nacional de integridade. Embora não investigue nem julgue crimes contra a Administração Pública, o que consta das atribuições das autoridades dos órgãos judiciais, a Assembleia da República pode promover debates públicos, audições e reformas legais que reforcem a autonomia e a capacidade de instituições como o Tribunal Administrativo, a Procuradoria-Geral da República, o Gabinete Central de Combate à Corrupção e a Inspeção-Geral de Finanças. O compromisso político expresso pelo Parlamento é determinante para a eficácia dessas instituições.

Importa, contudo, distinguir o papel normativo e formal da Assembleia da República da sua actuação prática. Do ponto de vista legal, a Assembleia da República dispõe de amplos poderes para contribuir para a prevenção e combate à corrupção. Na prática institucional, a eficácia desse papel depende da vontade política, do equilíbrio de forças partidárias, da capacidade técnica das

comissões parlamentares e do grau de independência face ao Executivo. Sempre que a função fiscalizadora é enfraquecida ou subordinada a lógicas partidárias, o contributo do Parlamento para o combate à corrupção tende a ser limitado.

Em síntese, a Assembleia da República tem um papel estruturante no combate à corrupção em Moçambique: legisla, fiscaliza, promove a ética pública e representa os cidadãos na exigência de responsabilização. O reforço desse papel passa não apenas por reformas legais, mas também pela consolidação de práticas institucionais que assegurem um Parlamento activo, independente e comprometido com a integridade na gestão da coisa pública.

Não foi discutida a independência dos deputados na prática:

## **ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA ENTRE A TRANSPARÊNCIA E A RESPONSABILIZAÇÃO**

### **3.1 Transparência (Lei)**

*Em que medida existem normas que assegurem que o público obtém informação relevante sobre as actividades e os processos de decisão da Assembleia da República?*

A Assembleia da República tem o poder principal de legislar, isto é, de fazer as leis e de fiscalizar a actuação do Governo. Em representação do povo moçambicano, exerce os aspectos essenciais da soberania nacional: o poder legislativo, aprova o Orçamento Geral do Estado, controla a acção do Governo e desempenha outras funções que lhe são atribuídas pela Constituição. Deste modo foi aprovado o regimento da Assembleia da República (Lei n.º 12/2016, de 30 de Dezembro) que garante as normas que asseguram que o público obtenha informação relevante sobre as actividades e os processos de decisão daquele órgão. Este regimento, no seu artigo 79º, nº 2, determina que qualquer deputado e o público em geral podem assistir aos trabalhos das comissões parlamentares, salvo deliberação em contrário. A Assembleia da República tem 9 comissões, nomeadamente:

- 1ª – Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade;
- 2ª – Comissão do Plano e Orçamento;
- 3ª – Comissão dos Assuntos Sociais, do Género, Tecnologias e Comunicação Social;
- 4ª – Comissão da Administração Pública e Poder Local;

5ª –Comissão de Agricultura, Economia e Ambiente;

6ª –Comissão de Defesa e Ordem Pública;

7ª –Comissão de Relações Internacionais, Cooperação e Comunicações;

8ª –Comissão de Petições, Queixas e Reclamações;

9ª –Comissão de Ética.

Na Assembleia da República de Moçambique, a Comissão de Ética (frequentemente designada Comissão de Ética Parlamentar, Mandatos e Imunidades) é um órgão interno com funções essenciais na salvaguarda da integridade, da legalidade e da dignidade do exercício do mandato parlamentar. A sua actuação insere-se no quadro do Estatuto do Deputado, do Regimento da Assembleia da República e das normas internas aplicáveis à conduta dos deputados.

Em termos de **competências**, a Comissão de Ética tem, em primeiro lugar, a responsabilidade de apreciar matérias relacionadas com a ética e a deontologia parlamentar. Compete-lhe analisar comportamentos dos deputados que possam violar os deveres legais, regimentais ou éticos inerentes ao mandato, emitindo pareceres ou propondo medidas adequadas. A Comissão intervém igualmente em matérias relativas a **mandatos e imunidades**, designadamente na verificação de situações de incompatibilidade, inelegibilidade ou perda de mandato, bem como na apreciação de pedidos de levantamento de imunidade parlamentar para efeitos de procedimento criminal, nos termos da Constituição e da lei. Cabe-lhe ainda pronunciar-se sobre renúncias ao mandato, substituições de deputados e outras questões formais ligadas ao estatuto parlamentar.

A Comissão pode também desempenhar um papel preventivo, emitindo recomendações, pareceres interpretativos ou orientações sobre boas práticas de conduta, conflito de interesses e deveres de transparência, contribuindo para a promoção de uma cultura de integridade no seio da Assembleia da República. Embora não tenha poderes judiciais, as suas conclusões podem fundamentar decisões do plenário ou desencadear procedimentos disciplinares internos e, quando aplicável, a remessa de processos às autoridades competentes.

Quanto à **composição**, a Comissão de Ética é composta por deputados designados pelos grupos parlamentares, respeitando, em regra, o princípio da representação proporcional das forças

políticas com assento na Assembleia da República. Os seus membros são eleitos ou indicados no início da legislatura, nos termos do Regimento, e escolhem entre si um presidente e outros cargos de direcção. Esta composição plural visa assegurar equilíbrio político e legitimidade nas deliberações, ainda que, na prática, tal equilíbrio possa ser influenciado pela correlação de forças partidárias existente no Parlamento.

No que respeita às **obrigações de reporte**, a Comissão de Ética está vinculada a prestar contas à própria Assembleia da República. Os seus pareceres e relatórios são submetidos ao plenário ou à Comissão Permanente, conforme a matéria, para apreciação e decisão. Em casos relevantes, as conclusões da Comissão devem constar de relatórios escritos, especialmente quando envolvem perda de mandato, incompatibilidades, levantamento de imunidades ou sanções disciplinares. Estes relatórios integram os trabalhos parlamentares e, em princípio, tornam-se públicos através dos mecanismos normais de divulgação da actividade da Assembleia da República, como atas, resoluções e relatórios parlamentares.

Todavia, é importante distinguir o quadro formal da prática institucional. Embora existam deveres de reporte interno, a divulgação pública sistemática e detalhada das actividades da Comissão de Ética, dos processos apreciados e das medidas adotadas nem sempre é consistente ou facilmente acessível ao público. Por essa razão, é frequentemente apontada a necessidade de reforçar as obrigações de transparência, através da publicação regular de relatórios de actividades e estatísticas sobre processos éticos e disciplinares, de modo a fortalecer a confiança dos cidadãos na autorregulação ética do Parlamento.

Em síntese, a Comissão de Ética da Assembleia da República tem competências relevantes em matéria de ética, mandatos e imunidades, é composta por deputados indicados proporcionalmente pelos grupos parlamentares e reporta a sua actividade aos órgãos internos da Assembleia da República. O reforço da sua eficácia depende não apenas das normas que a regem, mas também da sua autonomia funcional, da clareza dos procedimentos e da transparência no reporte das suas decisões.

As reuniões plenárias e as das comissões parlamentares são, em regra, públicas. No caso das plenárias, para as assistir, basta dirigir-se à Secretaria-Geral da Assembleia da República e apresentar uma manifestação de interesse para o efeito. É alistado o nome do requerente e, no dia

da sessão, disponibilizado um crachá de acesso. Quanto à participação nos trabalhos das comissões parlamentares, ela é mediante um convite por estas endereçado.

### 3.2 Transparência (Prática)

*Na prática, em que medida os relatórios e decisões da Assembleia da República são tornados públicas?*

Os trabalhos da Assembleia da República são publicados através do seu Boletim Informativo, disponível somente nos dias de Sessão Plenária. Este Boletim é distribuído nas duas entradas da Assembleia e também está disponível na Secretaria. Para além deste, há também a divulgação da agenda por via do porta-voz da Comissão Permanente, que fala à imprensa anunciando as actividades previstas para a semana.

Os porta-vozes das Bancadas Parlamentares também fazem comunicações semanais, normalmente à segunda-feira, anunciando aos *media* a agenda da Plenária da Assembleia da República. No entanto, há um constrangimento que radica do facto de as salas de reunião das comissões parlamentares terem um número muito limitado de lugares. Porém, a maioria das reuniões são gravadas. Não obstante serem gravadas, peca por não serem difundidas pelos meios de comunicação social. Igualmente a Assembleia da República não tem uma plataforma através da qual alojaria as audições gravadas. A essência do trabalho e do debate parlamentar está nas actividades levadas a cabo pelas comissões parlamentares mas, lamentavelmente, a população não tem acesso a esta importante fase de produção legislativa.

Do ponto de vista legal, há normas que asseguram que o cidadão obtenha informação relevante sobre as actividades e os processos de decisão da Assembleia da República. Mas, a forma como a Assembleia da República funciona, as condições materiais e de recursos humanos condicionam sobremaneira o acesso à informação relevante do seu funcionamento.

O momento privilegiado em que o cidadão tem acesso aos trabalhos da Assembleia da República é proporcionado pelas transmissões das sessões plenárias pelas televisões e pela Rádio Moçambique. A assistência pública destas sessões é permitida em grupo ou individualmente, sujeita à capacidade do espaço, sendo a entrada feita por ordem de chegada, sem possibilidade de reserva.

O acesso às galerias da Sala das Sessões é feito pela porta principal, depois de os visitantes apresentarem, no controlo de segurança, um documento de identificação.

O regimento da Assembleia da República impõe, no seu artigo 79, n.º 3, que os relatórios das comissões sejam publicados no Boletim da Assembleia da República, nomeadamente os pareceres sobre legislação ou os resultados de inquéritos. Paralelamente, as comissões de trabalho, grupos nacionais, gabinetes

parlamentares e as ligas de amizade submetem os relatórios anuais da sua actividade parlamentar à comissão permanente da Assembleia da República (vide este imperativo no artigo 83, n.º 1 do Regimento da Assembleia da República).

Todos os actos da Assembleia da República devem ser publicados no seu boletim e os actos administrativos, incluindo a legislação aprovada, no Boletim da República. Um aspecto que não está legislado nem regulamentado, mas que tem sido prática, é o envio dos relatórios das fiscalizações ao Governo. A página oficial da Assembleia da República é fraca do ponto de vista de disponibilização de informação das actividades deste órgão, nomeadamente o processo legislativo, intervenções e debate, gestão corrente e arquivo das sessões. As matérias disponibilizadas através deste meio são fracas, o que não permite que o cidadão tenha informação transparente sobre as actividades da AR. Importa referir que, por exemplo, aquando da pesquisa para a redacção deste documento, a página encontrava-se inactiva, o que pode revelar, também, questões sérias sobre a sua segurança.

Vale a pena, contudo, acrescentar o facto de a Assembleia da República ter disponível, nas suas instalações, um centro de documentação acessível a qualquer interessado.

### **3.3 Responsabilização (Lei)**

*Em que medida existem normas legais que assegurem que a AR responde pelos seus actos?*

A constitucionalidade das leis em Moçambique pode ser solicitada nas várias fases do processo legislativo bem como na aplicação da Lei. O Conselho Constitucional é o órgão competente para fiscalizar a constitucionalidade das Leis.

Quanto aos deputados, estes gozam de uma relativa impunidade no exercício das suas funções. Não estão abrangidos por qualquer mecanismo de responsabilização em relação aos votos e opiniões emitidas no exercício das suas funções. No caso da prática de crimes pode ser requerida a suspensão da sua imunidade parlamentar. Podemos afirmar que há como que um ‘cheque em branco’ para o deputado tomar decisões com influência sobre a vida dos moçambicanos e o nível de responsabilização é quase nulo, salvo em casos criminais. No quesito responsabilização há, também, uma quase ausência de responsabilização da Assembleia da República pelos seus actos, isto é, aprovação de leis, resoluções tal como foi notório no caso da aprovação das dívidas não declaradas.

### 3.4 Responsabilização (Prática)

#### *Em que medida, a Assembleia da República é responsável pelos seus actos?*

A temática da responsabilização quase não existe no vocabulário político em Moçambique. Não há, nem na CRM e muito menos no regimento da Assembleia da República nenhum dispositivo que responsabilize civil, criminal ou disciplinarmente pelos votos e/ou opiniões emitidas nas sessões plenárias ou comissões parlamentares. O caso da legalização das dívidas não declaradas, através da votação que aprovou, a 26 de abril de 2017, a Conta Geral do estado de 2015, é paradigmático.

## **A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA ENTRE A INTEGRIDADE, O CONTROLO DO EXECUTIVO E A REFORMA LEGAL**

### 4.1 Integridade (lei)

#### *Em que medida existem mecanismos legais que assegurem a integridade da Assembleia da República?*

Um dos mecanismos legais que a AR tem para a consagração dos direitos e deveres dos deputados é a Lei n.º 31/14, de 30 de Dezembro), Estatuto do Deputado, e a Lei 12/16, de 30 de Dezembro, Regimento da Assembleia da República. É nestes dois instrumentos onde estão previstas as normas morais e éticas exigíveis aos deputados no exercício das suas funções, bem como os procedimentos disciplinares em caso de violação das mesmas.

Neste sentido, as normas estabelecidas no Estatuto do Deputado, incluem: as incompatibilidades (artigo 7); perda de mandato (artigo 8); perda de assento na comissão (artigo 9); imunidades (Capítulo II - do artigo 13 até artigo 17); deveres do deputado (artigo 21); dever de declaração (artigo 22); conflito de interesses (artigo 23); impedimentos (artigo 24); deslocações (artigo 31); infracções disciplinares (artigo 33); aplicação de sanções (artigo 34); procedimento disciplinar (artigo 35) e; faltas (artigo 36).

No âmbito do Regimento da Assembleia da República constituem deveres do deputado, entre outros: a. observar a CRM e as leis; b. observar o decoro parlamentar; c. respeitar a dignidade da Assembleia da República e dos Deputados; d. comparecer às sessões do Plenário e às da comissão de que for membro e; e. participar nas votações e nos trabalhos da Assembleia da República. Durante a legislatura cabe à Comissão de Ética fazer a monitoria do correcto cumprimento dos deveres e obrigações dos deputados.

A Comissão de Ética da Assembleia da República de Moçambique surge no âmbito da consolidação do quadro interno de organização e funcionamento do Parlamento, estando prevista no Regimento da Assembleia da República como uma das comissões especializadas permanentes. A sua criação não resulta

de um acto isolado ou autónomo, mas sim da opção institucional de integrar, no Regimento parlamentar, um órgão específico encarregado de acompanhar matérias relacionadas com a ética, os mandatos e as imunidades dos deputados. A Comissão passa, assim, a existir e a funcionar sempre que a Assembleia da República aprova o seu Regimento e constitui as comissões no início de cada legislatura, sendo renovada de acordo com a composição parlamentar resultante das eleições.

As competências da Comissão de Ética centram-se essencialmente na salvaguarda da legalidade e da integridade do exercício do mandato parlamentar. Compete-lhe apreciar questões que possam afectar o estatuto e o mandato dos deputados, designadamente situações de incompatibilidade, inelegibilidade, impedimentos e conflitos de interesse. A Comissão analisa ainda pedidos de levantamento de imunidade parlamentar para efeitos de procedimento criminal, pronuncia-se sobre renúncias ao mandato e sobre processos que possam conduzir à suspensão ou perda do mandato, nos termos previstos na Constituição, no Estatuto do Deputado e no Regimento. Para além destas funções de natureza reactiva, a Comissão pode desempenhar um papel preventivo, emitindo pareceres, recomendações e orientações sobre deveres éticos, boas práticas de conduta e cumprimento das obrigações legais dos deputados, contribuindo para a promoção de uma cultura de integridade no seio da Assembleia da República.

No que respeita à sua composição, a Comissão de Ética é integrada exclusivamente por deputados, indicados ou eleitos pelos grupos parlamentares, de acordo com o princípio da representação proporcional das forças políticas com assento na Assembleia. A sua composição reflecte, assim, a correlação de forças existente no Parlamento, procurando assegurar pluralismo político e legitimidade institucional. Os membros da Comissão elegem, entre si, o respectivo presidente e demais cargos internos, nos termos regimentais. Esta solução visa garantir que a Comissão funcione como um órgão colegial, com participação das diferentes bancadas, ainda que a sua independência prática possa ser influenciada pelo peso relativo dos partidos maioritários.

Quanto às obrigações de reporte, a Comissão de Ética responde fundamentalmente perante a própria Assembleia da República. Os seus pareceres, relatórios e deliberações são submetidos ao plenário ou, conforme os casos, à Comissão Permanente, para apreciação e decisão. Sempre que a Comissão se pronuncia sobre matérias relevantes, como incompatibilidades, levantamento de imunidades ou situações susceptíveis de perda de mandato, deve fazê-lo através de relatórios escritos, que passam a integrar os processos parlamentares e as actas da Assembleia. A Comissão pode ainda ser chamada a pronunciar-se a pedido do Presidente da Assembleia da República, devendo, nesses casos, apresentar parecer fundamentado.

Embora exista este dever de reporte interno e formal, a divulgação pública sistemática da actividade da Comissão de Ética nem sempre é consistente ou detalhada, dependendo dos mecanismos gerais de publicidade dos trabalhos parlamentares. Por essa razão, é frequentemente defendido que o reforço das obrigações de transparência, através da publicação regular de relatórios de actividades e decisões, contribuiria para aumentar a credibilidade da Comissão e a confiança dos cidadãos no papel da Assembleia da República na promoção da ética e da integridade públicas.

## 4.2 Integridade (prática)

### *Na prática, em que medida a integridade da Assembleia da República está assegurada?*

Embora a Assembleia da República disponha de instrumentos reguladores da conduta dos deputados, a sua actuação quotidiana tem revelado que o parlamento precisa de mais instrumentos para regular as condutas dos parlamentares. Na prática, a gestão das regras de incompatibilidades, impedimentos e conflito de interesses na Assembleia da República de Moçambique assenta sobretudo em mecanismos formais previstos no Estatuto do Deputado e no Regimento, mas a sua aplicação quotidiana revela limitações institucionais e procedimentais. Em termos gerais, os deputados estão legalmente obrigados a declarar situações de incompatibilidade e potenciais conflitos de interesses, designadamente quando acumulam o mandato com outras actividades profissionais ou económicas permitidas por lei. Essas declarações são, em regra, apresentadas no início do mandato ou quando ocorre alguma alteração relevante na situação pessoal ou profissional do deputado. Contudo, na prática, o controlo efectivo da veracidade, completude e actualização dessas declarações é limitado, sendo em grande medida baseado na boa-fé dos próprios deputados e não num sistema robusto de verificação independente.

Relativamente ao lobbying no parlamento moçambicano, importa distinguir novamente o plano legal do plano da prática institucional. Não existe em Moçambique um regime jurídico específico e formal de regulação do lobbying parlamentar, como acontece noutros ordenamentos. Assim, a influência de interesses privados, empresariais, associativos ou sectoriais sobre os deputados ocorre de forma informal, através de contactos directos, reuniões privadas, participação em audições públicas, eventos paralelos, seminários ou iniciativas promovidas por entidades externas. Embora algumas dessas interações sejam legítimas e façam parte do processo democrático de representação de interesses, a ausência de regras claras de transparência — como registos de lobistas, agendas públicas obrigatórias ou deveres específicos de reporte — cria zonas cinzentas que podem facilitar conflitos de interesse ou influências indevidas sem escrutínio público adequado.

No que respeita ao cumprimento das obrigações declarativas, a prática mostra um cumprimento formal, mas pouco visível externamente. As declarações de interesses e de incompatibilidades são geralmente entregues, mas raramente são objecto de divulgação pública sistemática ou de análise crítica aprofundada. Isto significa que, embora exista um dever legal de declarar, a sua eficácia como instrumento de prevenção da corrupção e de conflitos de interesse é reduzida, na medida em que não é acompanhada por mecanismos fortes de transparência e fiscalização.

As condutas indevidas de deputados são reportadas, em regra, através de queixas formais apresentadas por outros deputados, pelos órgãos internos da Assembleia da República ou, indiretamente, através de denúncias públicas veiculadas pelos meios de comunicação social ou por organizações da sociedade civil. Não existe um canal institucional claro, acessível e protegido para denúncias externas dirigidas especificamente à Comissão de Ética, o que faz com que muitas situações só ganhem relevância institucional após exposição mediática ou pressão política.

Quanto à actuação da Comissão de Ética, na prática ela funciona sobretudo de forma reactiva. A Comissão tende a intervir quando é formalmente chamada a pronunciar-se pelo Presidente da Assembleia da República, pelo plenário ou quando recebe uma participação ou queixa concreta. Embora nada impeça, do ponto de vista jurídico, que a Comissão actue por iniciativa própria em face de factos públicos notórios como notícias veiculadas na imprensa que indiciem conflitos de interesse ou violações éticas, essa actuação oficiosa é pouco frequente. Predomina uma cultura institucional de contenção, em que a Comissão evita agir sem um impulso formal, o que limita o seu papel preventivo e proactivo.

No plano da assistência e formação, a Comissão de Ética tem um papel ainda pouco desenvolvido. Em teoria, pode emitir recomendações, pareceres interpretativos e orientações gerais sobre deveres éticos, incompatibilidades e conflitos de interesse. Contudo, na prática, são raras as iniciativas sistemáticas de formação, capacitação ou aconselhamento preventivo dirigidas aos deputados, sobretudo no início dos mandatos. A inexistência de programas regulares de formação ética e de guias práticos acessíveis contribui para interpretações divergentes das regras e para uma abordagem essencialmente formalista do cumprimento das obrigações legais.

Em síntese, a gestão prática das incompatibilidades, impedimentos, conflitos de interesses e do lobbying na Assembleia da República de Moçambique caracteriza-se por um quadro legal existente, mas por uma aplicação institucional ainda frágil, pouco transparente e excessivamente dependente da iniciativa dos próprios deputados ou da pressão externa. O reforço do papel da Comissão de Ética como órgão

preventivo, a criação de mecanismos claros de reporte, maior transparência declarativa e investimento em formação ética seriam passos decisivos para tornar essas regras eficazes e para fortalecer a integridade do Parlamento.

A falta de um código de ética e de decoro dificulta a aplicação criteriosa de procedimentos disciplinares exigíveis ao exercício da actividade parlamentar. Com um código de ética e decoro parlamentar estariam estabelecidos os princípios éticos e as regras básicas que devem orientar a conduta dos que sejam titulares ou que estejam no exercício de mandato de deputado.

Estariam regidos, também por este código, o procedimento disciplinar e as penas aplicáveis no caso de não cumprimento das normas relativas ao exercício da actividade parlamentar. Situações como fraudar, por qualquer meio ou forma, o regular andamento dos trabalhos legislativos para alterar o resultado de deliberação; omitir intencionalmente informação relevante ou, nas mesmas condições, prestar informação falsa em declarações oficiais; praticar irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes, que afectem a dignidade da representação popular, mereceriam um tratamento específico do código.

Exercer o mandato com dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular, agindo com boa-fé, zelo e probidade; prestar contas do mandato à sociedade, disponibilizando as informações necessárias ao seu acompanhamento e fiscalização constituem parte dos elementos essenciais para assegurar a integridade da Assembleia da República.

Por exemplo, o gasto dos recursos da AR não é claro na medida em que não existe um sistema regular de apresentação e/ou prestação de contas. A nossa pesquisa no terreno constatou que os próprios deputados, e os moçambicanos no geral, só tomam conhecimento da execução orçamental da AR na sessão reservada ao debate do Programa de Actividades e Orçamento da Assembleia da República, além de que a mesma sessão não tem recebido ampla divulgação para que mais moçambicanos saibam onde e como os parlamentares usam os fundos públicos.

#### **4.3 Controlo do executivo (lei)**

*Em que medida a Assembleia da República exerce controlo sobre o Governo? Pode a AR criar comissões de inquérito? Quais são os poderes destas comissões de inquérito na averiguação de ilegalidades e irregularidades por parte dos membros do Governo?*

O Regimento da Assembleia da República (Lei 12/16, de 30 de dezembro) é o instrumento que estabelece as normas de organização e do seu funcionamento, bem como o seu relacionamento com os demais órgãos e instituições de Estado e outras pessoas jurídicas.

Existem 4 níveis de exercício de controlo da acção do executivo por parte da Assembleia da República, a saber:

- a. **Participação do Executivo nas comissões de trabalho.** Quando a matéria a tratar assim exigir, como o pedido de esclarecimentos adicionais sobre determinadas questões, as comissões de trabalho podem convocar/solicitar a presença do Executivo para audições parlamentares.
- b. **Trabalho dos deputados nos Círculos Eleitorais (realizado pelas bancadas parlamentares).** O trabalho desenvolvido nos Círculos Eleitorais constitui uma das formas de exercício da função fiscalizadora da acção governativa e permite ao deputado o contacto directo com o eleitorado, criando condições para que tenha as necessárias ferramentas para o exercício da sua função representativa.

A ida dos deputados aos Círculos Eleitorais é um mecanismo de fiscalização previsto no Regimento da Assembleia da República. Depois de cumprida esta actividade, os deputados elaboram um relatório que submetem às suas respectivas bancadas. O relatório contém as constatações decorrentes das visitas efectuadas no terreno, Contudo não é objecto de debate no plenário da AR, o que dificulta o acompanhamento por parte dos moçambicanos.

De acordo com o Regimento da Assembleia da República só as comissões de trabalho, grupos nacionais, gabinetes parlamentares e as ligas parlamentares é que submetem relatórios anuais da sua actividade parlamentar à Comissão Permanente da Assembleia da República. Destes órgãos, apenas os relatórios dos gabinetes parlamentares é que são apreciados no plenário, através das informações que prestam e/ou fóruns que realizam anualmente.

Neste sentido, pode-se concluir que a falta de apreciação e/ou debate dos relatórios que os deputados trazem dos seus respectivos círculos eleitorais representa uma limitação que a AR tem em matéria de fiscalização do Governo.

Se os deputados vão às províncias e distritos para aferir o nível de implementação do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado, o ideal era que essa mesma actividade fosse tornada pública para o

consumo dos moçambicanos, através de sessões plenárias marcadas para o seu debate e aprovação onde o Governo seria convidado. Porém, a experiência do Parlamento moçambicano ao longo do tempo, demonstra uma ausência de divulgação oficial das actividades desenvolvidas pelos parlamentares nos círculos eleitorais.

Como corolário da não realização de um debate em plenário, não há condições práticas para os deputados questionarem ou apresentarem sugestões de melhorias na governação ao Executivo. O modelo actual não oferece garantias suficientes de que os deputados estejam, de facto, a fiscalizar a acção do Executivo<sup>2</sup>.

- c. **Sessões de Informações do Governo (artigo 200 do Regimento da Assembleia da República) e Perguntas ao Governo (artigo 201 do Regimento).** Trata-se de dois momentos em que o Governo se faz presente ao Parlamento para interagir com os deputados e apresentar respostas sobre várias questões que as bancadas parlamentares colocam. Entretanto, o Governo não tem correspondido às expectativas. Sempre que aparece no Parlamento não tem apresentado respostas à altura daquilo que são as questões suscitadas pelas bancadas parlamentares, além de que tem contado maioritariamente com o apoio da Bancada Parlamentar da FRELIMO que, vezes sem conta, sai sempre a defender e/ou encobrir o Governo.
- d. **Apreciação do Relatório da Conta Geral do Estado.** A Conta Geral do Estado (CGE) é o documento do Governo que tem por objectivo evidenciar a execução orçamental e financeira, bem como apresentar o resultado do exercício económico e a avaliação do desempenho dos Órgãos e Instituições do Estado para o mesmo ano. A Conta Geral do Estado deve ser elaborada obedecendo criteriosamente à fiscalização da execução orçamental, observando os princípios de clareza, exactidão e simplicidade, assegurando que a sua análise seja feita com a transparência necessária e com maior fiabilidade.

Além disso, trata-se de um documento que deve espelhar realisticamente aquilo que foi o trabalho realizado pelo Governo com vista a satisfação das necessidades do povo, através do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado.

É de referir que a Assembleia da República não tem poderes para influenciar e escrutinar o Orçamento de Estado em todas as suas fases (da elaboração à execução). Este é outro constrangimento que o Órgão tem

---

<sup>2</sup> O que sucede na prática é que os deputados se limitam a apresentar as constatações observadas no terreno directamente aos governos provinciais, governos distritais e municipais, bem como às outras entidades ao nível local. Além disso, o fazem nas suas intervenções em sessões plenárias, entretanto em matérias que não são necessariamente destinadas a abordar o relatório das actividades realizadas nos círculos eleitorais, no âmbito da fiscalização. As vezes fazem-no na ausência do governo no parlamento.

e que afecta na componente de fiscalização ao executivo. Além disso, a Assembleia da República não dispõe de mecanismos legais que permitam fiscalizar os negócios do Governo. Ademais, o nível de eficácia das comissões parlamentares em fiscalizar a actividade do Governo é baixo. Quer isso dizer, que a Assembleia da República não dispõe de mecanismos suficientes para obter toda a informação necessária para o exercício dos seus poderes de fiscalização sobre a actividade do Governo.

#### **4.4 Controlo do executivo (prática)**

O Regimento da Assembleia da República dispõe que “*O Conselho de Ministros apresenta à Assembleia da República relatórios de actividades anuais e semestrais até a I e II Sessões de cada ano, respectivamente*”. O mesmo dispositivo refere ainda que “*A discussão dos relatórios de actividades do Conselho de Ministros realiza-se num único dia*”. Contudo, estes relatórios nunca mereceram o debate por parte do Parlamento.

O que se tem constatado na prática é que o Parlamento tem vindo a aprovar as Contas Gerais do Estado mesmo com pareceres do Tribunal Administrativo demonstrando anomalias e infracções consideráveis, dignas de apreciação crítica dos deputados. Na verdade, a Bancada da FRELIMO é que tem suportado o processo de aprovação da Conta Geral de Estado. Mais uma vez, o Parlamento perde uma grande oportunidade de fiscalizar o Governo.

Conforme estabelece o Regimento, a Assembleia da República pode criar comissões de inquérito por deliberação do Plenário para averiguar o respeito da legalidade e do interesse nacional no funcionamento das instituições.

##### **4.4.1. Natureza dos poderes de fiscalização das comissões de inquérito da AR.**

A Constituição da República determina que os deputados podem requerer a constituição de comissões, as comissões parlamentares de Inquérito, art.º 178, n.º 4, alínea c) e 196, n.º 1, alínea g). No caso em que a criação da comissão seja requerida por um quinto dos deputados, esta deverá ser obrigatoriamente constituída.

As comissões de inquérito também são instrumentos de fiscalização da Assembleia da República. Algumas das características mais relevantes destas comissões são a de gozarem “dos poderes de investigação das autoridades judiciais que a estas não estejam constitucionalmente reservados”, terem o “direito à coadjuvação das autoridades judiciárias, dos órgãos da polícia criminal e das autoridades administrativas, nos mesmos termos que os tribunais” e poderem solicitar por escrito “ao Governo, às

autoridades judiciais, aos órgãos da administração ou a entidades privadas, informações e documentos que julguem úteis à realização do inquérito”, os quais deverão ser obrigatoriamente remetidos a seu pedido.

É importante referir que as comissões de inquérito, enquanto mecanismos de fiscalização da Assembleia da República, levam a cabo uma actividade de fiscalização política e não judicial, não podendo, a comissão, ordenar, por exemplo, a detenção do faltoso para assegurar a sua comparência, uma busca e apreensão de documentos ou a aplicação de sanções pois tais competências cabem apenas às autoridades judiciais.

Ao longo do tempo, o Parlamento não tem conseguido criar comissões de inquérito para averiguar diversas infracções e ilegalidades praticadas na esfera pública, mesmo perante situações flagrantes que requerem o seu estabelecimento à bem da sociedade e do interesse nacional. Na mesma senda, o facto de a Comissão do Plano e Orçamento da Assembleia da República ser presidida por um deputado membro do partido no poder também impede que sejam accionados mecanismos apropriados, independentes e imparciais para a fiscalização da acção do Executivo<sup>3</sup>.

Todos estes mecanismos que permitem a AR fiscalizar o executivo não têm funcionado suficientemente.

#### **4.5 Reforma legislativa (lei)**

##### ***Em que medida o executivo atribui prioridade à prestação de contas e ao combate à corrupção?***

O quadro político e legal do combate à Corrupção em Moçambique remonta à década de 2000 e contém um conjunto de leis diferentes, devendo ser compreendido como um pacote único.

As leis (Código Penal, Código do Processo Penal, legislação de combate ao branqueamento de capitais, as leis sobre a contratação de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado, lei de probidade publica, etc) fazem parte do pacote anticorrupção.

A primeira lei que introduziu os mecanismos complementares de combate à corrupção e participação económica ilícita foi a Lei n.º 6/2004 de 17 de Junho. Depois desta Lei, diversos pacotes anticorrupção, foram produzidos, sempre com o intuito de combater e reprimir os actos de corrupção.

---

<sup>3</sup> A experiência de outros parlamentos demonstra que o partido que governa não preside à Comissão Parlamentar do Plano e Orçamento.

No contexto moçambicano, é o Governo que se tem destacado mais no desenho de leis anticorrupção, naturalmente com a chancela do Parlamento na sua aprovação. Foi assim ao longo do tempo, com as diversas leis sobre o combate a corrupção<sup>4</sup>.

Por exemplo, num passado recente o Parlamento aprovou a Lei n.º 14/2023, de 28 de Agosto, que estabelece o regime jurídico e as medidas de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo em Moçambique. Esta lei foi revisada para se conformar com as Convenções das Nações Unidas, as Resoluções do Conselho de Segurança e as 40 recomendações do Grupo de Acção Financeira Internacional (GAFI).

Entre as medidas da lei, incluíam: i) atribuir às autoridades de supervisão a competência para emitir normas de cumprimento da lei; ii) impor maior fiscalização a organizações sem fins lucrativos, como ONG, fundações e confissões religiosas.

Através da Lei n.º 3/2024, de 22 de março, o Parlamento alterou os artigos 7, 8, 9, 13, 15, 23, 50, 52, 79 e 80 da Lei n.º 14/2023, de 28 de Agosto, que estabelece o Regime Jurídico e as Medidas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo.

Na mesma senda, e através da Lei n.º 4/2024, de 22 de Março, o Parlamento alterou os artigos 23, 26, 28, 29, 30, 33, 35 e 36 da Lei n.º 15/2023, de 28 de Agosto, que estabelece o Regime Jurídico de Prevenção, Repressão e Combate ao Terrorismo e Proliferação de Armas de Destruição em Massa.

Havendo necessidade de dar ímpeto ao controlo da coisa pública decorrente das constatações ao longo dos anos de implementação da Lei da Probidade pública, o Parlamento moçambicano fez a revisão desta lei, em Maio de 2024,, ao abrigo da qual funcionários públicos, independentemente do cargo ou função que exercem, são obrigados a declarar o seu património, num esforço destinado a combater a corrupção na Administração Pública.

Voltando ao tópico central, *em que medida o executivo atribui prioridade à prestação de contas e ao combate à corrupção*, refira-se que além das sessões de perguntas e informações, conforme referido acima, existe outro mecanismo de que o Governo pode fazer uso para prestar contas ao Parlamento, diga-

---

<sup>4</sup> Para mais detalhes ver o Relatório do CIP “Regime Jurídico de Recuperação de Activos só Será Eficaz com a Aprovação de uma Lei de Repatriamento”, Edição No 30/2020.

se aos moçambicanos, através do recurso do Regimento da Assembleia da República que postula que “*O Governo pode solicitar a apresentação de um tema ou informação de interesse nacional*”.

O que tem se constatado é que o Governo raramente faz uso desta prerrogativa regimental. Trata-se de uma janela de que o Governo poderia fazer uso consistente para, através dos deputados, levar ao conhecimento dos moçambicanos as diversas intervenções no terreno e sobretudo para esclarecer as várias questões que preocupam a toda a sociedade.

Por outro lado, o regimento da Assembleia da República dispõe, no número 1, do artigo 182, que a iniciativa de lei pertence: a) aos deputados; b) às bancadas parlamentares; c) às comissões da Assembleia da República; d) ao Presidente da República; e) ao Governo.

O número 2, do artigo 183, do Regimento da Assembleia da República estabelece também que os deputados e as bancadas parlamentares não podem apresentar projecto de lei que envolva, directa ou indirectamente, o aumento de despesas ou a diminuição das receitas do Estado, ou que modifique, por qualquer modo, o ano económico em curso.

#### **4.6 Reforma legislativa (prática)**

A vasta legislação de combate à corrupção que o país aprovou não tem sido eficaz e não tem servido para combater e reprimir os actos de corrupção que prevalecem na esfera pública. Além disso, os casos comprovados de eminente prática activa de corrupção, não têm merecido a atenção devida das instituições ligadas à matéria (órgãos de administração de justiça) usando os mecanismos que as leis estabelecem. Depreende-se, por isso, que o problema não está na lei ou na aprovação de mais leis, mas sim na incapacidade do Estado e da Assembleia da República para garantir a fiscalização e a aplicação de mecanismos adequados à sua contenção.

Há um disfuncionamento do quadro político e legal relativo à prevenção e combate à corrupção. Por exemplo, as medidas normativas sobre a “declaração de bens” pelos quadros dirigentes da Assembleia da República não são eficazes e não existe um controlo concomitante e sucessivo que se faz com relação as declarações de bens.

O Governo tem sido incapaz de assegurar o controlo da evolução patrimonial e a riqueza sem justificativa por parte de alguns servidores públicos. Sem medidas enérgicas e sem um compromisso vigoroso do Governo no combate à corrupção, bem como da Assembleia da República, continuar-se-ão a observar

todas as consequências que o fenómeno traz à economia, sobretudo, para o desenvolvimento socioeconómico do país.

## Recomendações

O presente relatório de avaliação da Assembleia da República de Moçambique procurou analisar o desempenho do órgão nas vertentes legislativa e prática: independência, recursos, transparência, responsabilização, integridade, controlo do Executivo e reforma legislativa.

Da avaliação feita, e de acordo com os resultados obtidos, há um conjunto de recomendações que se afiguram relevantes, primeiro para a melhoria progressiva das actividades da Assembleia da República e, segundo, para o cumprimento das competências e/ou responsabilidades emanadas pela Constituição da República e pelo seu respectivo Regimento do órgão, nomeadamente:

- As sessões Plenárias devem ser difundidas por televisões e rádios. A Assembleia da República pode ter um canal de televisão próprio ou recorrer aos canais digitais, por exemplo o youtube ou Facebook, para transmitir os seus trabalhos. Este exercício pode ser alargado para o trabalho desenvolvido pelas comissões parlamentares;
- Estabelecer mecanismos de responsabilização da Assembleia da República pelos seus actos normativos;
- Incluir no Regimento da Assembleia da República uma secção que aborde sobre o *Lobby* político. Esta matéria deve merecer tratamento para evitar situações em que grupos de interesse manipulam processos de produção legislativa;
- Aprovar um código de ética e decore dos deputados;
- Rever o Regimento da Assembleia da República para, entre outras matérias, adoptar mecanismos legais que permitam a fiscalização da actividade do Governo, sobretudo, os seus negócios;
- Introduzir uma sessão plenária na qual a Assembleia apresenta e discute com o Governo o relatório do trabalho de monitoria realizado nos círculos eleitorais;
- Implementar o comando regimental sobre a necessidade da discussão dos relatórios de actividades do Conselho de Ministros submetidos à Assembleia da República;
- Institucionalizar um sistema regular de apresentação e/ou prestação de contas;
- Potenciar a criação e/ou uso de comissões parlamentares de inquérito enquanto mecanismos constitucionais e regimentais para o exercício da fiscalização da acção executiva;
- Reforçar, através do Regimento da Assembleia da República, os mecanismos de influência e escrutínio do Orçamento de Estado em todas as suas fases, com particular ênfase para o processo de elaboração até à execução;

- Melhorar e potenciar, com conteúdos actualizados, a página oficial da Assembleia da República, disponibilização a informação das actividades do órgão, nomeadamente o processo legislativo, intervenções e debates, gestão corrente e arquivo das sessões;
- Adoptar um regime de credenciação para o público que tenha interesse em acompanhar a actividade parlamentar, sobretudo, as Sessões Plenárias; e
- Divulgar os relatórios e pareceres produzidos pelas comissões parlamentares especializadas.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Boa Governação - Transparência - Integridade

---

Parceiros:



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra



Embaixada da Suíça em Moçambique



**Norway**



from the British people



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**  
the global coalition against corruption