

Governo, " a) *prestar informações e pareceres sobre questões de natureza monetária, financeira e cambial; b) aconselhar nas negociações sobre acordos e financiamentos externos; ...*".

Perante estas competências, duas possibilidades se erguem:

A primeira, é a natureza dos pareceres que ao Banco de Moçambique cabe emitir: i) se são obrigatórios ou ii) facultativos.

Sendo obrigatórios, quer dizer que o Governo antes da prestação de garantias tinha o dever de colher a opinião legal do Banco de Moçambique; não sendo obrigatórios, o parecer só seria emitido se solicitado pelo Governo.

A segunda, é o silêncio da lei quanto ao arranque da iniciativa de emissão do parecer. A redacção da norma constante do artigo 20 da Lei n.º 1/92, não permite expressamente concluir que o Banco pode exercer estas funções sem nenhum pedido do Governo. Portanto, o Consultor só pode agir se solicitado pelo Governo.

Neste contexto, é convicção da Comissão que o Banco de Moçambique não tendo sido solicitado previamente para se pronunciar a propósito da emissão de garantias, não lhe assistia o dever de agir preventivamente, senão o registo efectuado. Portanto, a Comissão Parlamentar de Inquérito conclui que o dever de diligência incumbia ao Governo, que muito bem poderia ter preventivamente solicitado os devidos pareceres.

II.4

Prestação da informação pelo Governo ao FMI sobre os empréstimos

Sobre esta questão, veio perante a Comissão, o antigo Ministro de Finanças, Senhor Manuel Chang, afirmar que quem deveria estar mais interessado em exigir que o Governo já informou ao Fundo Monetário Internacional era o credor e não o Governo de Moçambique, salvo se tal condição estivesse na lei moçambicana, momento em que deveria ser respeitada. Mais disse que se é o credor que dizia

que temos que comunicar ao FMI e ele acaba accionando o financiamento, portanto, não via a relevância de se colocar o assunto.

A Comissão não está de acordo com esta afirmação e censura a postura tomada pelas seguintes razões:

Primeiro, o Acordo das Garantias prestadas no ponto 5.4. dispõe sobre o FMI e Banco Mundial, reconhecendo no ponto 5.4.1. que o garante é membro elegível e com boas relações com o FMI e o Banco Mundial, com condições para receber programas financiados por aquelas instituições. Já no ponto 5.4.2. reconhece o acordo, que o fiador está em conformidade com todos os seus compromissos com o FMI e o Banco Mundial, o que não afastava o cumprimento da cláusula Article IV, Secção IV, do Acordo Constitutivo do FMI, designadamente: *"Os membros comprometem-se a colaborar com o Fundo na promoção da estabilidade dos câmbios, na manutenção de acordos cambiais regulares com os outros membros e na prevenção de modificações cambiais competitivas"*.

Acto contínuo, em 2013, foi assumido o compromisso com o FMI, no âmbito do "Article IV", de que **"22. O Governo fornecerá aos técnicos do FMI a documentação sobre acordos de financiamento externo tão logo estes sejam assinados e entrem em vigor"** (Relatório do FMI nº 13/200 - Relatório do Corpo Técnico sobre as consultas de 2013 ao abrigo do Artigo IV, Junho de 2013).

Segundo, o Estado assumindo obrigações ao nível internacional, passa a reger-se por um conjunto de princípios, nomeadamente:

- *pacta sunt servanda*, ou seja, o dever de obediência ao que foi contratado. Os contratos devem ser cumpridos tal como pactuados, salvo casos de transformações bruscas na situação fáctica que torne difícil ou impossível o cumprimento do acordado, devendo haver, neste caso, a reformulação do contrato. Todavia, nada ocorreu em termos excepcionais que impedisse o Governo de comunicar ao FMI;

- *da boa fé objectiva*, isto é, que impõe a presença na relação contratual da ética e mútua confiança, salvaguardando-se o mínimo de cooperação internacional.

A Comissão, quando analisa os Relatórios do FMI, em relação à Moçambique e o Acto Constitutivo do FMI, do qual Moçambique é parte, fica claro que o Governo assumiu um conjunto de obrigações para com o FMI, que devem ser cumpridos pontualmente para que as relações entre as duas entidades não sejam postas em causa, ou, pelo menos, para que se salve as relações de fúcia ou de confiança.

É entendimento desta Comissão que, face a esta obrigação e às regras que lhe subjazem, o Governo quebrou os níveis de confiança com o FMI ao não ter comunicado a contracção de empréstimos pelas empresas PROINDICUS, SA, em 2013 e MAM, SA, em 2014, e conseqüente prestação de garantias a favor dessas empresas. A Comissão entende ainda que os dois empréstimos, para todos os efeitos das relações com o FMI, são de natureza pública e, como tal, havia o dever de informar por parte do Governo.

A Comissão registou o facto de o Governo, depois de concluir a 5.ª Avaliação de Desempenho da Economia de Moçambique com o FMI, a 18 de Dezembro de 2015, ter solicitado um apoio financeiro ao abrigo da Facilidade de Crédito *Stand-By*, em complemento do PSI (Instrumento de Apoio à Política Económica), visando incrementar as reservas e manter a estabilidade macroeconómica.

A Comissão entende que, essa avaliação de 2015, constituía uma ocasião oportuna para o Governo ter informado ao FMI a situação actualizada da Dívida Pública, tendo em conta que este acabava de iniciar as suas funções. Contudo, a situação de endividamento só veio a ser despoletada no início do ano de 2016, o que comprometeu todos os acordos alcançados durante aquela avaliação.



Esta atitude levou a que as avaliações feitas sobre a sustentabilidade da dívida externa moçambicana se baseassem em dados e pressupostos irrealistas e em perspectivas sem sustentação.

III

EXERCÍCIO DE ACTIVIDADES DE DEFESA E SEGURANÇA POR EMPRESAS PRIVADAS

Em Moçambique, historicamente, a Constituição de 1990, no seu artigo 61 dispunha que *“os cidadãos são encorajados a participar em organismos de defesa civil, designadamente para protecção de infra-estruturas económicas, sociais e da produção”*. Assim, a própria Lei-Mãe abria, a partir deste texto constitucional, uma porta para a institucionalização da segurança privada, como meio subsidiário e complementar do serviço público de segurança.

Foi através do Decreto n.º 26/90, de 29 de Novembro, que se institucionalizaram as empresas de segurança privada, regime alterado pelo Decreto n.º 9/2007, de 30 de Abril. Assim, a indústria de segurança privada foi adquirindo relevância no cenário sócio-económico nacional, virado essencialmente para funcionar como meio de reforço da capacidade combativa da Polícia, através de maior envolvimento, enquadramento e participação dos cidadãos na tarefa de prevenção criminal, sob forma de empresas de segurança privada, em estrita colaboração com as forças de defesa e segurança.

A Comissão entende que a privatização da segurança em Moçambique aparece historicamente com a natureza subsidiária, pois visa reforçar a capacidade da Polícia da República de Moçambique no combate ao crime, no âmbito da segurança interna e não pode constituir-se num instrumento ou mecanismo de substituição ou de interposição na função da defesa nacional, cujo escopo é a garantia da integridade do território nacional, defesa da soberania e do Estado.

A Lei n.º 17/97, de 1 de Outubro, Lei da Política de Defesa e Segurança estabelece que a política de defesa e segurança tem como objectivos, entre outros "garantir a independência, a soberania, a integridade e a inviolabilidade do território nacional" (art. 3, alínea a).

A política de defesa e segurança tem componente militar e não militar. Com efeito, o artigo 4, alínea b) precisa que "*a defesa e segurança têm carácter global, abrangendo as componentes militar e não militar tendo em vista garantir, em todas as circunstâncias e contra todas as formas de agressão, a segurança e integridade do território, bem como a vida e bens da população*".

O artigo 8 desta Lei atribui exclusivamente a responsabilidade de zelar pela componente militar às Forças Armadas de Defesa de Moçambique, *litteris*: "*A componente militar da Defesa Nacional é assegurada pelas Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM) e a não militar pelos demais órgãos do Estado*".

Neste sentido, diz o artigo 1 da Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas de Moçambique, Lei n.º 18/97, de 01 de Outubro, como sendo "... *a actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos que visa defender a independência nacional, preservar a soberania, a unidade e a integridade do País e garantir o funcionamento normal das instituições e a segurança dos cidadãos contra qualquer ameaça ou agressão armada*".

O artigo 11 da Lei da Política de Defesa e Segurança bem distingue e caracteriza a segurança interna como a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger as pessoas e bens, prevenir a criminalidade, contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições, o exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela Constituição e pela legalidade, sendo neste campo, possível, regra geral, a utilização da segurança privada que não no campo da defesa nacional.

Diferente da segurança externa ou defesa nacional é a *função policial*, que surge no contexto da *segurança interna*, a qual representa a preocupação com a protecção da ordem e tranquilidade públicas e os direitos e liberdades dos

cidadãos (art. 11 da Lei n.º 17/98). É neste âmbito que podem surgir ideias de privatização da segurança pública.

A privatização da segurança pública deve ser entendida como a diminuição da intervenção do Estado no domínio da segurança pública; a desmonopolização de actividades económicas de segurança; a concessão de serviços públicos de segurança e os chamados *contracting out*: forma pela qual a Administração celebra acordos de colaboração do sector privado na garantia de segurança. Esta mudança de paradigma liga-se às mudanças no ponto de vista económico, com a transferência das práticas características do domínio privado para o sector público, com as inerentes reformas do Estado. O lema *menos Estado melhor Estado* constitui claramente o paradigma destas mudanças, alterando profundamente os conceitos de Estado-Providência para Estado-Regulador.

As instituições policiais, como parte integrantes do Estado, têm também alterado por vezes os seus comportamentos e características, tomando atitudes e procedimentos como se de entidades empresariais particulares se tratassem.

Com base nesta legislação, a Comissão constata que operam em Moçambique empresas privadas nacionais e estrangeiras envolvidas na protecção de objectos económicos, em terra e na Zona Económica Exclusiva, incluindo projectos de exploração de hidrocarbonetos.

Conclui esta Comissão que as funções ou finalidades da PROINDICUS, SA, enquadram-se no exercício de actividades de Defesa e Segurança. Com efeito, da análise do objecto desta empresa, resulta que ela se dedica à:

- concepção, financiamento, implementação e gestão de sistemas integrados de segurança aérea, espacial, marítima, lacustre, fluvial e terrestre;
- consultoria, *procurment* e fornecimento de equipamentos e acessórios;
- prestação de serviços na área de segurança de infra-estruturas;

- prestação de serviços na área de navegação aérea, espacial, marítima, lacustre, fluvial e terrestre.

A Defesa Nacional coincide com o conceito de Segurança Externa. Isto é, as Forças Armadas estão voltadas essencialmente para a defesa do Estado contra a agressão externa.

É verdade que a defesa nacional articula-se essencialmente à volta de duas distinções: por um lado, entre defesa nacional e *segurança interna*, estando aquela voltada exclusivamente à segurança do país contra ameaças ou agressões *externas* - «liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaças externas» -; por outro lado, entre defesa nacional em geral, e *defesa militar*, em particular, sendo que aquela não se esgota nesta (embora nela tenha a sua componente principal). Por isso, a defesa nacional pode ser definida como tarefa constitucional do Estado..., nomeadamente por meios militares” (GOMES CANOTILHO, 2014, 863).

Portanto, a Comissão tem a convicção de que a defesa nacional é direccionada principalmente para o enfrentamento de um inimigo externo. Olhando para os Estatutos da PROINDICUS, SA, esta não substitui as competências do Estado em matéria de defesa nacional, mas concorre para a realização deste objectivo.

A questão que ainda cumpre analisar por esta Comissão, é a de saber se o Estado pode agir nas áreas de soberania, como as de garantia da integridade territorial, ordem pública e segurança e estabilidade dos cidadãos, através de constituição de empresas que integram o sector empresarial do Estado.

Está claro para esta Comissão que, nos termos do artigo 4 da Lei da Política de Defesa e Segurança, a componente militar é reserva exclusiva das Forças Armadas de Defesa de Moçambique, não podendo o Estado intervir sob forma empresarial.

Ora, à componente não militar, que visa igualmente, garantir a ordem pública e segurança de pessoas e bens, no âmbito da segurança interna, levantam-se duas questões essenciais, que a Comissão constata do regime jurídico-legal:

i. *os cidadãos podem participar e são encorajados a participar em organismos de defesa civil, designadamente para protecção de infra-estruturas económicas, sociais e de produção, podendo nestes casos, o Estado, através do Ministério do Interior, autorizar a constituição de empresas de segurança privada, regidas pelo Decreto n.º 9/2007, de 30 de Abril, sendo, para todos efeitos, uma actividade complementar e subsidiária à segurança pública, exercendo tais empresas tarefas que a Constituição incumbe ao Governo de prosseguir, através da Polícia da República de Moçambique, no domínio da manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas.*

ii. *nos termos do artigo 109 da Lei n.º 6/2012, de 8 de Fevereiro, Lei de Bases de Organização da Administração Pública, o Governo pode, através do sector empresarial do Estado, criar empresas ou sociedades comerciais para garantir "a) o exercício de actividades nas áreas consideradas estratégicas, nomeadamente económicas nos ramos de indústria, mineração, energia, hidrocarbonetos, turismo, transporte e do comércio ou; b) a obtenção de níveis adequados de satisfação das necessidades da colectividade, bem como a promoção do desenvolvimento segundo parâmetros exigentes de qualidade, economia, eficiência e eficácia, contribuindo igualmente para o equilíbrio económico e financeiro do conjunto do sector público".*

A Comissão entende que é no âmbito do artigo 109 da Lei n.º 6/2012, de 8 de Fevereiro e do regime geral estabelecido pela Lei n.º 15/91, de 3 de Agosto, que surgem as três sociedades comerciais. Entretanto, a Comissão entende que o enquadramento da PROINDICUS, SA, na globalidade do seu objecto social na prescrição do artigo 109, apesar de visar objectivos económicos e financeiros do Estado, acaba colidindo parte do seu objecto com as áreas reservadas pela Lei de Política de Defesa e Segurança à componente militar (artigo 4).

IV

SECRETISMO NO PROCESSO DE CONTRACÇÃO DA DÍVIDA

A Comissão constatou que o processo de contração da dívida e a prestação de garantias pelo Estado foi tratado com elevado grau de secretismo. Os inquiridos justificam este secretismo pela delicadeza da natureza do fim a que se destinavam os empréstimos, fins exclusivamente de defesa e segurança, ou melhor militares.

Em Moçambique, o regime jurídico do Segredo de Estado é regido pela Lei n.º 12/79, de 12 de Dezembro. O segredo do Estado é constituído por normas de classificação e protecção de certas matérias, documentos e informações, cujo conhecimento só pessoas credenciadas e especialmente autorizadas podem ter acesso, resultando da sua violação a aplicação das sanções legalmente previstas.

Esta lei tem um carácter geral do segredo do Estado, podendo existir leis especiais que tratem destas matérias, ou que limitem o acesso a certos documentos, informações ou factos, desde que devidamente classificados. É o caso por exemplo, de restrições de informações, documentos ou factos no âmbito do Sistema Nacional do Arquivo do Estado, aprovado pelo Decreto n.º 36/2007, de 27 de Agosto, o caso de restrições específicas no âmbito dos serviços de informações e segurança do Estado e da defesa nacional, bem como a Lei do Direito de Acesso à informação, Lei n.º 34/2014, de 31 de Dezembro, que nos seus artigos 20 e 21 trata das restrições e limites do direito de acesso à informação.

O artigo 4 da Lei n.º 12/79, de 12 de Dezembro, prescreve que são documentos *classificados*, aqueles que contém dados ou informações militares, políticas, económicas, comerciais, científicas, técnicas ou quaisquer outras cuja divulgação ponha em causa, prejudique, contrarie ou perturbe a segurança do Estado e do Povo ou a economia nacional.

Este artigo classifica as informações de forma ampla, referindo-se a proibição de acesso a pessoas não autorizadas a dados ou informações militares, políticas, económicas, comerciais, científicas, técnicas ou quaisquer outras.

Com esta redacção, pode concluir-se que toda a informação que se refira à segurança interna e externa do Estado, à economia nacional é classificada, desde logo, nada com aquelas características fica disponível para o consumo público.

O artigo 12 desta lei consagra a competência regulamentar ao Conselho de Ministros, que poderá concretizar as matérias abrangidas pelo segredo do Estado.

A Comissão entende que no interesse da consolidação do Estado de Direito Democrático, a sociedade moçambicana tem o desafio de implementar a legislação em vigor conciliando o imperativo do Segredo de Estado com a necessidade de os órgãos de soberania exercerem plenamente as suas competências constitucionais e legais, com respeito aos princípios da transparência, da informação e do arquivo aberto, passando o segredo do Estado a constituir uma exceção e não regra. A Comissão reconhece que neste âmbito do Direito à Informação, Moçambique registou um avanço considerável ao aprovar a Lei n.º 34/2014, de 31 de Dezembro, Lei de Direito à Informação, que precisa de ser complementada pela revisão da Lei n.º 12/79, de 12 de Dezembro.

V

O QUADRO JURÍDICO-NORMATIVO

Da apreciação e análise das audições parlamentares ocorridas com várias entidades que constituíram o grupo alvo de inquérito, a Comissão constatou que há no Ordenamento Jurídico Pátrio uma diversidade de legislação que regula, por vezes de forma profusa, às vezes contraditória e assistémica, as competências dos órgãos na área orçamental e financeira.

Por esta razão, a Comissão fez análise do regime jurídico sobre esta matéria, em particular, a concessão dos avales e garantias do Estado.

i. do papel da Assembleia da República

A Constituição da República concentra exclusivamente a competência legislativa de autorizar a concessão pelo Governo dos avales ou garantias, fixando os limites máximos, através de uma Lei no sentido formal, normalmente, as chamadas leis orçamentais (alínea p) do n.º 2 do art. 179).

A concessão do aval ou garantias consiste em outorgar nos contratos de empréstimos, a emissão de declarações de aval ou garantia ou na assinatura dos títulos representativos e visa, essencialmente, promover o interesse económico e social do País. Isto é, as garantias ou avales só podem ser prestadas onde haja necessidade de proteger um interesse económico e social relevante, podendo ser prestado por iniciativa do Estado ou a pedido das empresas públicas ou privadas.

As Leis orçamentais 1/2013, de 7 de Janeiro e 1/2014, de 24 de Janeiro, que limitavam a competência do Governo, coincidentemente no artigo 11 de ambas as leis prescrevia-se que *"É autorizado o Governo a emitir garantias e avales, no montante máximo de 183.500,00 mil Meticals"*.

Sobre os empréstimos externos, estas leis dispunham unicamente sobre créditos concessionais no seu artigo 9, n.º 2 *"É autorizado o Governo a contrair empréstimos externos, desde que a conjugação da taxa de juro, período de diferimento e de amortização e/ou outras condições, garantam um grau de concessionabilidade igual ou superior a 35%"*.

Em 2015, a Lei n.º 2/2015, de 7 de Maio, Lei Orçamental, representou um desenvolvimento em relação às leis anteriores, passando a prever a possibilidade de o Governo contrair empréstimos não concessionais nos seguintes termos: *"3. Exceptuam-se do número anterior os empréstimos externos destinados ao financiamento de projectos/programas com viabilidade económica e social e intervenções de emergência, tomando em consideração a sustentabilidade da dívida do País"*.

Contudo, esta disposição não pode ser chamada para a apreciação pois, nos anos da contração de empréstimos e concessão de garantias não existia uma norma idêntica.

O SISTAFE, aprovado pela Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, limita-se unicamente sobre a dívida pública, a classificá-la em interna e externa, sem que estabeleça o devido regime jurídico (art. 56).

A Comissão entende que existe um dever especial de a Assembleia da República clarificar melhor as disposições sobre a contração dos empréstimos, concessão de avales ou garantias, bem como expressamente indicar os limites e as competências dos órgãos responsáveis. Portanto, propõe-se uma melhor regulamentação destas matérias na lei orçamental ou noutro diploma legislativo específico.

ii. do papel da Jurisdição Administrativa

O artigo 228, n.º 2 da Constituição estabelece que *"O controlo da legalidade dos actos administrativos e (...), bem como a fiscalização da legalidade das despesas públicas e a respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira cabem ao Tribunal Administrativo"*.

Por seu turno, o artigo 230 da mesma Constituição, no seu n.º2, alínea d) prescreve que *"Compete ao Tribunal Administrativo: d) fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro, nomeadamente através de empréstimos, subsídios, avales e donativos"*.

Estas competências são recebidas e materializadas a nível ordinário através da Lei n.º 8/2015, de 5 de Outubro, que republica a Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, que revogara a Lei n.º 24/2013, de 01 de Novembro, no seu artigo 14, n.º 1, alínea d).

No âmbito da Conta Geral do Estado cabe ao Tribunal Administrativo dar parecer sobre o cumprimento da lei orçamental e da legislação complementar (art. 14, n.º 2, alínea b), da Lei n.º 8/2015).

Até este ponto, fica assente que o Tribunal Administrativo realiza uma fiscalização *ex post*, através do parecer sobre a Conta Geral, o que não permite realizar uma fiscalização prévia sobre a concessão de avales ou garantias pelo Estado.

A Comissão entende que através do mecanismo da fiscalização da execução do orçamento ou da despesa pelo Tribunal Administrativo não é possível evitar a ofensa a valores primordiais da sociedade, não produzindo a fiscalização *a posteriori* o efeito desejado, que é evitar que se viole a lei e o interesse geral da colectividade.

Actualmente, através do artigo 60, n.º 1, alínea e) da Lei n.º 8/2015, diz-se que estão sujeitos a fiscalização prévia através do visto "*Os contratos de qualquer natureza ou montante relativos a pessoal, obras públicas, empréstimos, concessão*".

Esta norma, abre pelo menos espaço para que no futuro a concessão de avales ou garantias ou contração de empréstimos sujeite-se ao visto prévio do Tribunal Administrativo. Contudo, embora tal conclusão resulte da expressão "contratos de qualquer natureza relativos a empréstimos", a Comissão entende que é dever da Assembleia da República clarificar estas normas e submeter ao visto prévio a concessão de avales, garantias ou empréstimos, como condição de eficácia de tais actos ou contratos, o que permitirá melhor equilíbrio e controlo dos poderes do Estado.

iii. do papel do Banco de Moçambique vs. competências do Ministro da área de finanças

O Ministro que superintende a área de finanças tem competências que lhe são atribuídas pela Constituição, pelas leis, pelos decretos do Conselho de Ministros e pelo Decreto Presidencial que cria o respectivo Ministério.

No âmbito dos empréstimos e avales ou garantias a contrair ou conceder pelo Estado, incumbe ao Ministro de Economia e Finanças:

- No âmbito constitucional, o Ministro que superintende a área de finanças exercerá a competência em nome do Conselho de Ministros, no que se refere à matéria financeira, orçamental e fiscal;

- Nos termos da Lei n.º 9/2002, de 14 de Fevereiro, o artigo 16 estabelece que *"1. A assinatura de contratos e acordos internacionais que impliquem a assunção de responsabilidades em matéria fiscal carecem de prévia autorização do Ministro que superintende a área das finanças, ainda que tais despesas tenham dotação no Orçamento do Estado. 2. A falta de autorização do Ministro que superintende a área das finanças determina a nulidade do contrato ou do acordo, não podendo por isso ser licenciada qualquer transferência cambial no âmbito de algum contrato ou acordo"*.

- O Decreto Presidencial n.º 2/2010, no seu artigo 3, n.º 1, alínea q) conferia a competência ao Ministro de Finanças de *"celebrar, em representação do Estado, acordos de contração de dívida pública interna e externa e zelar pela sua implementação"*.

Por seu turno, ao Banco de Moçambique como Consultor do Governo incumbe-lhe: "a) prestar informações e pareceres sobre questões de natureza monetária, financeira e cambial; b) aconselhar nas negociações sobre acordos e financiamentos externos; c) participar em reuniões «ad-hoc» em matéria da política monetária, financeira e cambial".

A Comissão reafirma a posição anterior de que o Banco de Moçambique só pode agir nos termos da competência de consultor do Governo para emitir pareceres se for solicitado. Ora, o n.º 2 do artigo 16 da Lei do SISTAFE veio estabelecer a competência de o Ministro da área financeira assinar ou autorizar a assinatura de contratos ou acordos internacionais para a assunção de responsabilidades em matéria fiscal e cominou com nulidade a violação desta regra, bem como sancionou com o não licenciamento de qualquer transferência cambial que não obedeça a este requisito.

Quer a Lei n.º 11/2009, de 11 de Maio, Lei Cambial, quer o Decreto n.º 83, de 31 de Dezembro, regulamento da Lei Cambial conferem ao Banco de Moçambique as prerrogativas de registo de operações cambiais a ele submetidas.

Daí resulta que o Banco de Moçambique reserva-lhe o poder de certificação da competência do assinante do contrato ou acordo nos termos do artigo 16 da Lei do SISTAFE; certificação da “compliance” dos intervenientes na contratação e verificação das finalidades do projecto, mas sem nenhum poder de injunção sobre o Ministro em termos de oportunidade e conveniência dos contratos ou acordos internacionais.

VI

A QUESTÃO DAS RESPONSABILIDADES

Analisados os factos, a Comissão entende que é seu dever, nos termos do artigo 2, n.º 3 da Resolução n.º 16/2016, de 1 de Agosto, deduzir a eventual existência de responsabilidades no exercício das funções dos órgãos envolvidos na contração de empréstimos e na concessão de garantias pelo Estado.

O artigo 2 da Lei n.º 7/98, de 15 de Junho, Lei que estabelece normas de conduta aplicáveis aos titulares de cargos governativos e explicita os seus deveres e direitos, reconhecendo as exigências especiais do seu exercício, prescreve que:

“1. O exercício de cargos governativos abrangidos pelo artigo 1 da presente lei implica o estrito respeito da Constituição da República e da lei, bem como das normas de ética profissional que garantem a transparência, o prestígio e a dignidade das funções exercidas e dos respectivos titulares”.

Ora, nos termos do artigo 1 desta Lei, são titulares de cargos governativos, os seguintes dirigentes: i) Primeiro-Ministro, ii) Ministros, iii) Vice-Ministros, iv) Secretários do Estado, v) Governadores de Província, vi) Administrador de Distrito e vi) Chefe do Posto Administrativo.

O n.º 2 do artigo 2 da Lei n.º 7/98, de 15 de Junho, estabelece que os titulares de cargos governativos devem desempenhar com inteiro zelo e dedicação as suas funções (alínea b); adoptar um comportamento que garante o prestígio e a dignidade da função que exercem (alínea d) e desenvolver as actividades

inerentes às suas funções com a devida ponderação, garantindo justiça e imparcialidade nas decisões que emitirem ou praticarem (alínea e).

Para além destes deveres, existe um especial dever de não violarem as leis orçamentais. Por violação a este dever, estatui o artigo 9 da Lei n.º 7/98, de 15 de Junho que:

"O titular de cargo governativo que, dolosamente, autorize ou pratique despesas ilegais ou qualquer outro acto ilícito que viole regras da legalidade orçamental prevista na Lei n.º 15/97, de 10 de Julho, é punido com a pena de prisão correcional de três dias a dois anos, se outra mais grave não for aplicável e perda de cargo, caso seja dirigente e de expulsão caso seja funcionário público".

A Lei n.º 15/97, de 10 de Julho, a chamada Lei de enquadramento do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado, foi substituída pela Lei n.º 9/2002, de 8 de Fevereiro, que estabelece o SISTAFE. Integram também o rol de regras da legalidade orçamental o conjunto de leis que estabelecem os princípios do orçamento, da sua execução, os limites das despesas, os limites e condições de concessão e contração de empréstimos e de emissão de avals ou garantias.

Nos termos do artigo 8 da Lei n.º 16/2012, de 14 de Agosto, os servidores públicos têm o dever de legalidade, que consiste designadamente que *"1. Na sua actuação o servidor público observa estritamente a Constituição e a lei. 2. No exercício das suas funções, o servidor público executa, com lealdade, as missões e tarefas definidas superiormente, no respeito escrupuloso da lei e das ordens legítimas dos superiores hierárquicos"*.

A Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, concernente à Organização, Funcionamento e ao Processo da Secção de Fiscalização das Receitas e das Despesas Públicas, bem como do Visto do Tribunal Administrativo, Tribunais Administrativos Provinciais e da Cidade de Maputo refere que constituem infracções financeiras típicas a *"a violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos - alínea b) do n.º 3 do artigo 99 "* e *" a violação de normas legais ou regulamentares respeitantes à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património - alínea j) do n.º 3 do artigo 99"*.

A Comissão constata que no processo de concessão de garantias às três empresas EMATUM, PROINDICUS e MAM, o Governo ao ultrapassar os limites das leis orçamentais de 2013 e 2014 sem solicitar autorização da Assembleia da República não respeitou a Constituição e as leis.

Perante esta constatação, no estrito respeito do princípio constitucional de separação de poderes dos órgãos do Estado, a Comissão entende que competirá aos órgãos da administração da justiça efectuar uma auditoria, para efeito do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 2 da Resolução que cria a Comissão.

SECÇÃO II

ANÁLISE DOS ASPECTOS ECONÓMICOS

1. CARACTERIZAÇÃO DA DÍVIDA: montante, juros e prazos de amortização

A PROINDICUS SA; a EMATUM SA e a MAM, SA, mobilizaram o seu crédito recorrendo ao mercado internacional de capitais, na modalidade não concessional, tendo todas elas beneficiado de garantias do Estado moçambicano.

O valor do crédito da PROINDICUS, SA, a primeira das três a ser criada, é de 622 milhões de dólares americanos, contraído através do *Credit Suisse*. A taxa de juro é variável, definida como *libor* 12 meses acrescida de 3,75%. A maturidade do crédito é de 8 anos, com um período de diferimento de 3 anos. Assim, o período de amortização é de 5 anos. A primeira prestação venceu no dia 21 de Março de 2016, tendo sido feito o pagamento no montante de 24 milhões de dólares americanos, pela PROINDICUS, SA.

A EMATUM SA contraiu do *Credit Suisse*, o empréstimo no valor de 850 milhões de dólares americanos, através da emissão de títulos privados "euro bonds", à uma taxa de juro de 8.5% e com prazo de pagamento de 5 anos.

O volume de financiamento contratado pela EMATUM, SA, foi reestruturado em duas componentes, conforme informações do Governo:

- i. A primeira, de 350 milhões de dólares americanos, destinada a financiar as acções de captura, processamento e exportação do atum;
- ii. A segunda, de 500 milhões de dólares americanos, destinada à aquisição de barcos e outro equipamento para a protecção costeira e das actividades económicas nas águas territoriais.

Assim, a parte não comercial da dívida, estimada em 500 milhões de dólares americanos passou para a responsabilidade do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional.

Sendo assim, a EMATUM, SA, como sociedade comercial, é responsável por um empréstimo de 350 milhões de dólares americanos. Com efeito, em Abril de 2016, teve lugar a conversão desta dívida, tendo passado de títulos privados com garantia soberana para títulos públicos soberanos (*Mozambique bonds*), colocado no mercado de capitais internacional, tendo havido ganhos de dilatação do prazo de pagamento de 5 para 7 anos, com subida de juros de 8.5% para 10.5%.

A MAM, SA, mobilizou o crédito no valor de 535 milhões de dólares americanos ao *VTB Capital*. A maturidade deste crédito é de 6 anos, com um período de diferimento de 2 anos. Assim, o período para a amortização da dívida é de 4 anos, sendo que a primeira prestação deveria ter sido liquidada no dia 23 de Maio de 2016, no valor de 178 milhões de dólares americanos, o que não aconteceu. A Taxa de juro deste empréstimo é variável, sendo *libor* 12 meses + 7,739%.

2. SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA DAS EMPRESAS

De acordo com os pressupostos iniciais do Projecto do SIMP constantes dos resumos dos estudos de viabilidade económica, assumia-se que as três sociedades seriam rentáveis, com capacidade de amortizar as respectivas dívidas sem que fosse necessário accionar as garantias do Estado.