ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

VIII LEGISLATURA

_____ Sessão Ordinária

PROVENIÊNCIA: Comissão Parlamentar de Inquérito para Averiguar a Situação da Dívida Pública.

ASSUNTO: Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito para Averiguar a Situação da Dívida Pública.

Dirigida a S. Excelência Sra Deputada

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO PARA AVERIGUAR A SITUAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

cópias para:
- S. Exc.ª o PM
- S. Exc.ª o Sr MJA
CR

30/11/2016

Excelentíssima Senhora
Presidente da Assembleia da República

Assunto: *Remessa do Relatório*

Excelência,

Ao abrigo do artigo 4 da Resolução n.º 16/2016, publicada no *BR* n.º 91, I Série, de 1 de Agosto, "*A Comissão Parlamentar de Inquérito para Averiguar a Situação da Dívida Pública deve apresentar o Relatório Final do seu trabalho até 30 de Novembro de 2016*".

Com efeito, realizado o inquérito, cumpre-nos remeter a Vossa Excelência, para os ulteriores efeitos julgados necessários, o Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito para Averiguar a Situação da Dívida Pública.

Acompanham o Relatório em anexo, fazendo parte integrante do mesmo:

a) A Acta de adopção do Relatório Final- Anexo I;
b) O Resumo das audições realizadas – Anexo II;
c) As sínteses das sessões da Comissão – Anexo III.

Alta consideração,

Maputo, aos 30 de Novembro de 2016

O Presidente da Comissão

Eneas da Conceição Comiche

Secretariado Geral da Assembleia da República
N.º 78/SGAR/2016
ENTRADA
Data 30/11/2016
Hora
Rub.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

VIII LEGISLATURA

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO PARA AVERIGUAR A SITUAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

(RELATÓRIO FINAL)

Destinatário: PLENÁRIO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Proveniência: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

Maputo, 30 de Novembro de 2016

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO 3
Introdução 7
1. CRIAÇÃO E MANDATO DA COMISSÃO 7
2. ANTECEDENTES DA CRIAÇÃO DA COMISSÃO 8
3. OBJECTIVOS E DELIMITAÇÃO DO ÂMBITO DO INQUÉRITO 9
4. Metodologia 10
CAPÍTULO I 16
PRESSUPOSTOS DA CONTRACÇÃO DAS DÍVIDAS 16
1. Contexto e motivações da contracção da dívida 15
2. Instituições e organismos envolvidos 18
2.2. Instituições credoras externas 19
CAPÍTULO II 21
APRECIAÇÃO E ANÁLISE DOS FACTOS 21
SECÇÃO I 21
LEGALIDADE DAS DÍVIDAS E DAS GARANTIAS A FAVOR DA PROINDICUS, EMATUM E MAM ... 21
I 22
Natureza jurídica das empresas envolvidas 22
EMATUM, SA – Empresa Moçambicana de Atum, Sociedade Anónima 24
PROINDICUS, SA 25
MAM - Mozambique Asset Managment, SA 26
II 28
Empréstimos concedidos e seu regime jurídico 28
II.1. A constituição do Estado como garante 30
II.2. O parecer da Procuradoria-Geral 38
II.3. O assentimento do Banco de Moçambique 39
II.4. Prestação da informação pelo Governo ao FMI sobre os empréstimos 40
III. Exercício de Actividades de Defesa e Segurança por empresas privadas 43
IV. Secretismo no processo de contracção da dívida 48
V. O QUADRO JURÍDICO-NORMATIVO 49
i. do papel da Assembleia da República 50
ii. do papel da Jurisdição Administrativa 51
iii. do papel do Banco de Moçambique vs. competências do Ministro da área de finanças 52
VI. A QUESTÃO DAS RESPONSABILIDADES 54
SECÇÃO II. ANÁLISE DOS ASPECTOS ECONÓMICOS 56
1. CARACTERIZAÇÃO DA DÍVIDA: montante, juros e prazos de amortização 56
2. SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA DAS EMPRESAS 57
3. O Valor da Dívida Pública do Estado Moçambicano 62
CONCLUSÕES 63
I. Aspectos gerais: 64
II. Aspectos específicos: 66
A– A natureza das sociedades devedoras, a observância da legalidade na contracção da Dívida Pública e prestação de garantias pelo Estado: 67
B- Caracterização e sustentabilidade da dívida 70
RECOMENDAÇÕES 72

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A Resolução n.º 16/2016, publicada no *Boletim da República* n.º 91, I Série, de 1 de Agosto, da Assembleia da República, criou a Comissão Parlamentar de Inquérito para Averiguar a Situação da Dívida Pública, cujo escopo era apurar, entre outras, o montante da dívida, a finalidade dos empréstimos, as instituições credoras dos empréstimos, os valores dos empréstimos, os objectivos dos empréstimos, a aplicação dos fundos dos empréstimos, os juros cobrados, o prazo de amortização, as garantias do Estado, a natureza da dívida, a sustentabilidade da dívida, a natureza jurídica das empresas envolvidas, os níveis de receitas previstas no projecto e avaliação realística do seu cumprimento, o estatuto e estrutura accionista das empresas EMATUM, PROINDICUS E MAM, os estudos de viabilidade económica e financeira das empresas cujos créditos beneficiaram das garantias do Estado, os contratos de financiamento das empresas EMATUM, PROINDICUS e MAM com garantias do Estado, o valor total da dívida pública do Estado moçambicano, arrolado de modo global à dívida externa e interna, o acto do Conselho de Ministros ou do órgão competente que aprovou a constituição das empresas, contração dos empréstimos e emissão das garantias do Estado.

2. Para o alcance dos objectivos, a Comissão realizou um conjunto de audições parlamentares, antecedidas de envio de um rol de perguntas aos titulares dos órgãos do Estado e instituições públicas envolvidas, nomeadamente, Antigo Presidente da República, Sua Excelência Armando Emílio Guebuza; Primeiro-Ministro, Senhor Carlos Agostinho do Rosário; Ministro de Economia e Finanças, Senhor Adriano Afonso Maleiane; Ministro do Mar, Águas Interiores e Pescas, Senhor Agostinho Mondlane; Ministro do Interior, Senhor Jaime Basílio Monteiro; Ministro da Defesa Nacional, Senhor Atanásio Salvador M'tumuke; Antigo Ministro de Finanças, Senhor Manuel Chang; Antigo Ministro das Pescas, Senhor Victor Manuel Borges; Antigo Governador de Banco de Moçambique, Senhor Ernesto Gouveia Gove; Director Geral do INAMAR - Instituto Nacional da Marinha, Senhor Carlos Xavier Isidoro; PCA do IGEPE – Instituto de Gestão de Participações do Estado – Senhora Ana Isabel Senda Coanai; PCA das Empresas EMATUM, PROINDICUS e MAM, Senhor António Carlos do Rosário.

3. A Comissão fez ainda acareação do Ministro do Mar, Águas Interiores e Pescas, o PCA das Empresas EMATUM, PROINDICUS e MAM e o Director Geral do INAMAR para clarificar, num frente a frente, algumas declarações divergentes sobre a adequação das embarcações da EMATUM; Director Geral dos Serviços de Informação e Segurança do Estado (SISE), Senhor Gregório Leão e o PCA das Empresas EMATUM, PROINDICUS e MAM, Senhor Carlos António do Rosário. A Comissão realizou o seu trabalho ao abrigo das disposições conjugadas dos artigos 95 a 99 do Regimento da Assembleia da República e outras da Lei n.º 12/79, de 12 de Dezembro, Lei do Segredo do Estado, fazendo-se valer de poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias e colocando em situação de segredo de justiça todos os procedimentos, informações e documentos sob sua

alçada. Por isso, todas as sessões e audições da Comissão foram realizadas à porta fechada.

4. Das audições realizadas e documentos submetidos à Comissão, constatou-se que as dívidas contraídas pelas três empresas EMATUM, SA, PROINDICUS, SA e MAM, SA, tiveram como pressupostos a existência de ameaças à soberania, integridade territorial, nomeadamente caracterizada por actividades ilícitas de pirataria marítima, imigração ilegal, tráfico de drogas, pesca ilegal, presença de forças privadas de segurança marítima a proteger alvos privados nas águas territoriais nacionais, insuficiência de meios financeiros e humanos para a eficaz protecção da soberania.

5. De acordo com os documentos disponibilizados à Comissão pelo Governo, as principais instituições credoras são a *Credit Suisse* e a *VTB Capital*. A primeira intermediou o crédito da PROINDICUS, SA e da EMATUM, SA, ao passo que a última, intermediou o crédito da MAM, SA.

6. As três empresas pertencem ao sector empresarial do Estado, sendo regidas pelo direito privado, nomeadamente o direito comercial, o direito civil, e quanto aos seus trabalhadores pelo direito do trabalho, sem prejuízo do regime da Lei das empresas públicas, Lei n.º 6/2012, de 8 de Fevereiro, ou do acto constitutivo de cada tipo empresarial ou societário. A estrutura societária das três empresas é exclusivamente pública, tendo sido registadas no Cartório de Registo Privativo do Minsitério de Economia e Finanças. Por qualquer actuação lesiva de direitos de terceiros, o património que responde, em primeiro plano, é dessas empresas e subsidiariamente, em caso de falta, o património do Estado, particularmente, no caso dos empréstimos contraídos.

7. Os empréstimos concedidos às três empresas, nomeadamente a EMATUM, SA; a PROINDICUS, SA e a MAM, SA, em sentido técnico, não são empréstimos concedidos ao Estado pelo regime jurídico que regula a organização e funcionamento daquelas sociedades comerciais. À estas empresas foram concedidos empréstimos não concessionais que, em tudo, são equiparáveis aos créditos comerciais, com taxas de juro normais como as praticadas no mercado, saldáveis em prazos normalmente aplicáveis em créditos comerciais e, portanto, tornam-se mais onerosos.

8. Sobre a observância da legalidade na contracção da Dívida Pública, o artigo 179 da Constituição da República, no seu número 2, estabelece como uma das competências exclusivas da Assembleia da República "p) *autorizar o Governo, definindo as condições gerais, a contrair ou a conceder empréstimos, a realizar outras operações de crédito, por um período superior a um exercício económico e a estabelecer o limite máximo dos avales a conceder pelo Estado".*

9. As garantias prestadas pelo Estado correspondem aos empréstimos contraídos pelas três empresas, nos montantes de 850 milhões de dólares americanos para a EMATUM, SA; 622 milhões de dólares americanos para a PROINDICUS, SA, e 535 milhões de dólares americanos para a MAM, SA.

10. Em 2013 e 2014, foram aprovadas as Leis Orçamentais n.º 1/2013, de 7 de Janeiro e Lei n.º 1/2014, de 24 de Janeiro, que estabeleciam, no artigo 11, n.º 2 que "*É autorizado o Governo a emitir garantias e avales no montante máximo de 183.500,00 mil Meticais".* Portanto, é convicção desta Comissão que o Governo violou as Leis Orçamentais, por ter superado os limites legais definidos sobre as garantias a conceder, o que o obrigava a solicitar à Assembleia da

República uma autorização para emitir a diferença das garantias, quer no ano de 2013, quer no ano de 2014.

11. A Comissão nota com preocupação que o Governo não prestou atempadamente informação ao Fundo Monetário Internacional sobre as dívidas contraídas pela EMATUM, SA; PROINDICUS, SA e MAM, SA, pois sendo Moçambique parte do Acto Constitutivo do FMI, impõe o Artigo IV deste instrumento, o dever de colaboração e de informar e, ao abrigo do Relatório n.º 13/200, de Junho de 2013, data antes de contracção dos empréstimos, o Governo assumiu, literalmente que: " ... *fornecerá aos técnicos do FMI a documentação sobre acordos de financiamento externo tão logo estes sejam assinados e entrem em vigor".*

12. O País contraiu empréstimos não concessionais de cerca de 1,37 mil milhões de dólares no período entre 2012 e 2015. A dívida pública externa, incluindo aquela garantida pelo Estado, é de 10,118 milhões de dólares americanos. Em termos de estrutura, cerca de 41% (4,138 milhões de dólares americanos) é multilateral; 42% (4,255 milhões de dólares americanos) é bilatral; e 17% (1,725 milhões de dólares americanos) é comercial, da qual 9.8% (998 milhões de dólares americanos) era atribuida às empresas MAM SA e PROINDICUS SA, e 7.2% (727 milhões de dólares americanos) da EMATUM SA.

13. A Comissão conclui que o Governo, para prestar as garantias às três empresas no valor que ultrapassa o limite fixado nas Leis Orçamentais de 2013 e 2014, pressuposto essencial para a válida emissão daquelas garantias, não solicitou a autorização da Assembleia da República, nos termos da alínea p) do n.º 2 do artigo 179 da Constituição e do n.º 2 do artigo 9 das Lei n.º 1/2013, de 7 de Janeiro e Lei n.º 1/2014, de 24 de Janeiro, o que constitui uma violação da Constituição e das leis orçamentais, o que consequentemente, implica a responsabilidade dos órgãos e instituições envolvidas, nos termos da Lei n.º 7/98, de 15 de Junho.

14. A Comissão recomenda que o Governo deve continuar a responsabilizar as empresas para o pagamento das suas dívidas, de modo a aliviar o Estado da pressão da actual conjuntura económica e social, resgatando, desta forma, a credibilidade do País junto aos seus parceiros de cooperação internacional.

14.1. Tendo em conta que está em curso uma auditoria sob a égide da Procuradoria-Geral da República, a Comissão recomenda que: i) se apure a efectiva aplicação dos financiamentos contraídos pelas empresas EMATUM, SA; PROINDICUS, SA e MAM, SA, num processo integrado e uniformizado com a auditoria em curso; ii) se averigue da existência ou não de indícios de aproveitamento ilegítimo e ilícito dos fundos públicos por pessoas privadas, sejam físicas ou colectivas, no âmbito do processo de contracção de dívidas das três empresas e da prestação das garantias pelo Estado; iii) Remeter para os órgãos competentes a averiguação da eventual violação da Constituição da República e das Leis Orçamentais, tendo em conta os pressupostos e as motivações da prestação das garantias pelo Estado.

14.2. A Comissão recomenda ainda que sejam adoptadas medidas pelo Governo para a rentabilização das três empresas, mantendo-se a

posição de que as dívidas devem ser pagas pelas empresas, não cabendo quaisquer ónus ao erário público.

14.3. A Comissão recomenda igualmente à Assembeia da República o aprimoramento da legislação: i) financeira que diga respeito a intervenção empresarial do Estado; ii) respeitante ao sector da defesa e segurança; iii) relativa à definição de limites sobre a contracção de empréstimos internos e externos e as condições de emissão de garantias; iv) relativa à identificação das responsabilidades dos dirigentes superiores do Estado, que actualmente se encontram consagradas de forma muito vaga e indeterminada e em instrumentos legais dispersos; v) atinente à clarificação das competências entre os diversos órgãos do Estado que compõem o ciclo de gestão orçamental; vi) referente à ampliação dos poderes da jurisdição administrativa no sentido de passar a emitir o visto de fiscalização prévia para os actos, contratos ou acordos para concessão e contração de empréstimos e emissão de garantias ou avales do Estado.

INTRODUÇÃO

1. CRIAÇÃO E MANDATO DA COMISSÃO

A Assembleia da República criou a Comissão Parlamentar de Inquérito para Averiguar a Situação da Dívida Pública, através da Resolução n.º 16/2016, publicada no *Boletim da República* n.º 91, I Série, de 1 de Agosto.

A referida Comissão é composta por 17 (Dezassete) Deputados, designados segundo o princípio da representação e proporcionalidade parlamentar.

Pela Bancada Parlamentar da FRELIMO:

1. Eneas da Conceição Comiche (Presidente);
2. Edson da Graça Francisco Macuácua (Vice-Presidente);
3. José Mateus Muária Katupha;
4. Lucas Chomera Jeremias;
5. Francisco Ussene Mucanheia;
6. Luciano André de Castro;
7. Alberto Jacinto Nankuta Matukutuku;
8. Jaime Bessa Augusto Neto;
9. Olinda Francisco Langa Mith;
10. Esmeralda Aurélio Mutemba.

O Senhor Deputado Edson da Graça Francisco Macuacua renunciou à sua qualidade de membro da Comissão, tendo sido substituído pelo Senhor Deputado Sérgio José Camunga Pantie tanto na sua qualidade de membro como na de Vice-Presidente, ao abrigo da Resolução n.º 19/2016, de 16 de Novembro.

Pela Bancada Parlamentar do MDM:

11. Venâncio António Bila Mondlane

A Bancada Parlamentar da RENAMO não designou nenhum dos seus membros para integrar a Comissão Parlamentar de Inquérito.

Nos termos do artigo 4 da Resolução, a Comissão Parlamentar de Inquérito "... deverá apresentar o Relatório Final do seu trabalho até 30 de Novembro de 2016".

2. ANTECEDENTES DA CRIAÇÃO DA COMISSÃO

No âmbito das perguntas ao Governo, a 9 de Julho de 2014, este veio ao Plenário da Assembleia da República esclarecer sobre a dívida contraída pela EMATUM, com garantia do Estado, no valor de 850 milhões de dólares americanos.

Em 2015, revelações sobre existência de outras dívidas contraídas pelas empresas PROINDICUS, SA e MAM, SA levaram a Comissão Permanente da Assembleia da Reública, reunida no dia 9 de Maio de 2016, a mandatar as Comissões de Plano e Orçamento e da Defesa e Ordem Pública a procederem à audição conjunta ao Governo, com vista a colher mais esclarecimentos sobre a dívida pública no País.

O Relatório das Comissões acima referidas foi submetido, a 20 de Maio de 2016, à Comissão Permanente e distribuído aos Deputados.

Em Abril de 2016, a Bancada Parlamentar do MDM submeteu um pedido de criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, para averiguar a situação da dívida pública (Doc n.º AR-VIII/Requer./198/22.04.16).

Em Junho de 2016, a Bancada Parlamentar da Renamo submeteu pedido de criação de uma Comissão Mista de Inquérito (Doc. AR-VIII/Proj. Resol./180/13.06.2016).

A Bancada Parlamentar da FRELIMO submeteu, em Julho de 2016, o Projecto de Resolução de criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para Averiguar a Situação da Dívida Pública (Doc nº AR-VIII/Proj. Resol./195/14.07.2016).

Foi na sequência destes desenvolvimentos que a Assembleia da República, reunida na sua II Sessão Extraordinária, convocada especialmente para analisar a situação da dívida pública, que apreciou a informação explicativa do Governo sobre a matéria, tendo os deputados das três bancadas apresentado sugestões no sentido de se criar uma Comissão Parlamentar como forma de colher mais dados e informações.

Assim, a Assembleia da República, no decurso da Segunda Parte da III Sessão Ordinária da VIII Legislatura, deliberou, através da Resolução n.º 16/2016, de 1 de Agosto, pela criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para Averiguar a Situação da Dívida Pública.

3. OBJECTIVOS E DELIMITAÇÃO DO ÂMBITO DO INQUÉRITO

Os trabalhos da Comissão encontram-se circunscritos pelas seguintes questões fundamentais que urge esclarecer ou averiguar, ao abrigo do artigo 2 da Resolução:

a. *a observância da legalidade na contração da dívida pública;*
b. *o montante da dívida;*
c. *a finalidade dos empréstimos;*
d. *as instituições credoras dos empréstimos;*
e. *os valores dos empréstimos;*
f. *os objectivos dos empréstimos;*
g. *a aplicação dos fundos dos empréstimos;*
h. *os juros cobrados;*
i. *o prazo de amortização;*
j. *as garantias do Estado;*
k. *a natureza da dívida;*
l. *a sustentabilidade da dívida;*
m. *a natureza jurídica das empresas envolvidas;*
n. *os níveis de receitas previstas no projecto e avaliação realística do seu cumprimento;*

o. *o estatuto e estrutura accionista das empresas EMATUM, PROINDICUS E MAM;*

p. *os estudos de viabilidade económica e financeira das empresas cujos créditos beneficiaram das garantias do Estado;*

q. *os contratos de financiamento das empresas EMATUM, PROINDICUS e MAM com garantias do Estado;*

r. *o valor total da dívida pública do Estado moçambicano, arrolado de modo global à dívida externa e interna;*

s. *o acto do Conselho de Ministros ou do órgão competente que aprovou a constituição das empresas, contração dos empréstimos e emissão das garantias do Estado.*

4. METODOLOGIA

A metodologia utilizada pela Comissão Parlamentar de Inquérito para Averiguar a Situação da Dívida Pública passou por estabelecer um quadro de referências preciso do fenómeno a investigar. Assim:

i. A Comissão começou por aprovar o documento orientador que inclui o programa de actividades e o respectivo orçamento, a calendarização de actividades bem como o seu regulamento interno.

ii. A Comissão elegeu como método de recolha de dados a solicitação de decumentos ao Governo e às empresas visadas, a elaboração de questionários previamente elaborados e enviados às entidades envolvidas; a realização de audições parlamentares e de visitas às entidades que constituiram grupo alvo de inquérito.

iii. A Comissão solicitou consultoria jurídica e económica às Faculdades de Direito e de Economia, ambas da Universidade Eduardo Mondlane. Com efeito, foram indicados um Jurista e um Economista para apoiar a Comissão. Contudo, o Consultor Jurídico não se juntou ao grupo por motivo justificado. Esta lacuna foi suprida com recurso a juristas do Quadro da Assembleia da República.

iv. A Comissão submeteu à Sua Excelência a Presidente da AR uma Proposta de Orçamento global de 15.872.340,00MT, tendo sido alocado apenas o

valor de 5.000.000,00MT, o que impossibilitou o apoio técnico de peritos e tradutores e a realização, nos termos programados, das deslocações ao exterior, nomeadamente:

- Inglaterra, com vista a ouvir a *CREDIT SUISSE AG, LONDON BRANCH, como agente facilitador e a* VTB Bank, PLC.
- França, para ouvir a PRIVINVEST (CMN - Estaleiros Navais).
- Holanda, para ouvir a EMATUM MOZAMBIQUE FINANCE 2020 BV.
- Emiratos Árabes Unidos, para ouvir a ABU DHABI MAR LLC.

v. A Comissão delimitou o grupo alvo a inquirir com base no estatuído no artigo 3 da Resolução, que prescreve as áreas de actuação da Comissão, nomeadamente:

a) *as instituições públicas, directa ou indirectamente ligadas à matéria;*

b) *as entidades de direito privado, relevantes sobre a matéria;*

c) *os titulares de órgãos públicos e servidores públicos no âmbito da matéria em averiguação;*

d) *as instituições financeiras e afins;*

e) *as pessoas singulares e colectivas.*

Com efeito, a Comissão inquiriu as seguintes entidades públicas e privadas:

- Antigo Presidente da República, Sua Excelência Armando Emílio Guebuza;
- Primeiro-Ministro, Senhor Carlos Agostinho do Rosário;
- Ministro de Economia e Finanças, Senhor Adriano Afonso Maleiane;
- Ministro do Mar, Águas Interiores e Pescas, Senhor Agostinho Mondlane;
- Ministro do Interior, Senhor Jaime Basílio Monteiro;

- Ministro da Defesa Nacional, Senhor Atanásio Salvador M'tumuke;
- Antigo Ministro de Finanças, Senhor Manuel Chang;
- Antigo Ministro das Pescas, Senhor Victor Manuel Borges;
- Antigo Governador de Banco de Moçambique, Senhor Ernesto Gouveia Gove;
- Director Geral do INAMAR - Instituto Nacional da Marinha, Senhor Carlos Xavier Isidoro;
- PCA do IGEPE – Instituto de Gestão de Participações do Estado – Senhora Ana Isabel Senda Coanai;
- PCA das Empresas EMATUM, PROINDICUS e MAM, Senhor António Carlos do Rosário.
- Acareação do Ministro do Mar, Águas Interiores e Pescas, o PCA das Empresas EMATUM, PROINDICUS e MAM e o Director Geral do INAMAR para clarificar, num frente a frente, algumas declarações divergentes sobre a adequação das embarcações da EMATUM.
- Director Geral dos Serviços de Informação e Segurança do Estado (SISE), Senhor Gregório Leão e o PCA das Empresas EMATUM, PROINDICUS e MAM, Senhor Carlos António do Rosário.

vi. A Comissão realizou o seu trabalho ao abrigo das disposições conjugadas dos artigos 95 a 99 do Regimento da Assembleia da República e outras da Lei n.º 12/79, de 12 de Dezembro, Lei do Segredo do Estado, fazendo-se valer de poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias e colocando em situação de segredo de justiça todos os procedimentos, informações e documentos sob sua alçada. Por isso, todas as sessões e audições da Comissão foram realizadas à porta fechada.

vii. A Comissão solicitou ao Primeiro-Ministro documentos e informações por **Ofício n.º 261/CPI/AR/2016, de 05 de Agosto, da Comissão.**

- Em resposta, através da Nota com referência 677/GPM/SIC/2016, de 01 de Setembro, foram recebidos documentos relativos ao esclarecimento da situação das empresas, nomeadamente:

  - ***EMATUM,*** acordo de financiamento de 30 de Agosto de 2013, resumo do estudo de viabilidade, garantia do Governo de Moçambique e documento de reestruturação da dívida de 15 de Abril de 2016.

  - ***PROINDICUS,*** acordo de financiamento de 28 de Fevereiro de 2013, resumo do estudo de viabilidade, garantias do Governo de Moçambique do acordo e da adenda ao acordo e estudo de viabilidade.

  - ***MAM,*** acordo de financiamento de 20 de Maio de 2014, resumo do estudo da viabilidade, garantia do Governo de Moçambique e estudo de viabilidade.

- Foram recebidos ainda, por **Ofício n.º 716/GPM/SIC/002/2016, de 27 de Setembro,** os seguintes documentos:

  - ***PROINDICUS,*** a composição dos órgãos sociais, deliberação dos accionistas para a constituição da Empresa, pacto social da empresa MONTE BINGA, composição dos órgãos sociais da MONTE BINGA, pacto social da GIPS, composição dos órgãos sociais da GIPS. Adenda ao acordo de financiamento de 14 de Junho de 2013,

  - ***EMATUM,*** a composição dos órgãos sociais.

- ***MAM,*** a composição dos órgãos sociais.

viii. Na sequência das audições parlamentares realizadas, as entidades inquiridas submeteram ainda as informações seguintes:

a) Antigo Presidente da República, Sua Excelência Armando Emílio Guebuza:

- Documento de respostas às questões da audição.

b) Antigo Ministro das Finanças, Senhor Manuel Chang:

- Documento de resposta às questões da audição.

c) Ministério do Mar, Águas Interiores e Pescas, Senhor Agostinho Mondlane:

- Cópia da Acta que aprova a participação societária da EMOPESCA, SA na Sociedade EMATUM.
- Estatutos da EMOPESCA.

d) Antigo Governador do Banco de Moçambique, Senhor Ernesto Gouveia Gove:

- Síntese das respostas às questões desenvolvidas em sede da audição parlamentar.
- Parecer do Banco de Moçambique ao Governo sobre a utilização de receitas de exploração de recursos naturais não renováveis (alternativas).
- Parecer à Proposta do *Credit Suisse* e *PALOMAR Capital Advisors* sobre a criação de um Fundo Soberano em Moçambqiue.

e) Instituto Nacional da Marinha (INAMAR):

- Ofício n.º 45/MTC/GM/2016 com síntese das respostas às questões da Comissão constantes do Ofício n.º 2890/SGAR-CPI/2016.

f) PCA das Empresas EMATUM, SA, PROINDICUS, SA e MAM, SA, Senhor António Carlos do Rosário:

- Documento de respostas ao Ofício da Comissão n.º 2701/SGAR-CPO/2016, de 14 de Outubro de 2016.

g) PCA do IGEPE - Instituto de Gestão das Participações do Estado, Senhora Ana Isabel Senda Coanai:

- Documento de respostas às questões para a audição.

h) Ministro da Defesa Nacional, Senhor Atanásio Salvador M´tumuke:

- Ofício n.º 214/GAB/MDN/2016 com respostas às perguntas constantes do Ofício da Comissão n.º 2703/SGAR-CPO/2016.

ix. Acompanham o presente Relatório, como parte integrante, os seguintes documentos, em anexo:

a) O Resumo das audições realizadas – Anexo I;
b) As sínteses das sessões da Comissão – Anexo II;
c) As Sínteses das sessões da Comissão – Anexo III.

CAPÍTULO I

PRESSUPOSTOS DA CONTRACÇÃO DAS DÍVIDAS

1. CONTEXTO E MOTIVAÇÕES DA CONTRACÇÃO DA DÍVIDA

Segundo os documentos disponibilizados à Comissão e das audições parlamentares realizadas a todas as entidades, a Comissão constatou que a contracção da dívida pelas Empresas EMATUM, SA, PROINDICUS, SA e MAM, SA, assentava no chamado Projecto de Monitoria e Protecção da Zona Económica Exclusiva. A situação prevalecente na altura da contracção da referida dívida e que levou ao desenho do Projecto era descrita como sendo caracterizada pela existência de ameaças à soberania e ao patrimínio nacional, por força dos seguintes factores:

- a falta de recursos financeiros para a aquisição de meios de protecção e patrulhamento marítimo e formação técnico-humana, para melhor dar resposta ao problema do recrudescimento da pirataria marítima, que se caracterizou pela emergência de novos centros de poder económico, por força do crescimento da economia asiática, que tornou o Oceano Índico uma rota apeticível e viável para o transporte marítimo de carga;
- o recrudescimento da pirataria marítima ganhou ímpeto a partir da década de dois mil, aliado à carência de um poder político estável e de instituições que o conforme na Somália, o que o tornou palco de actividades ilícitas marítimas;
- a República de Moçambique tem uma linha de costa de cerca de 2.700 quilómetros, para além de várias ilhas que integram o território nacional, o que tornou o País exposto às incursões dos piratas marítimos e do terrorismo;
- o sequestro da embarcação de pesca da empresa PESCAMAR, Vega 5, praticamente ao largo da costa de Inhambane, no dia 27 de Dezembro de 2010, com cerca 24 tripulantes, entre moçambicanos e estrangeiros;

- a imigração ilegal, contrabando de madeira, pesca ilegal e tráfico de drogas, males com efeito negativo na economia e na balança de pagamentos do País;
- decorriam no País, na costa norte, em Cabo Delgado, Distrito de Palma, acções de prospecção e pesquisa de hidrocarbonetos, que envolvem, no seu funcionamento, estrutura de custos muito elevados e que, por isso, impunham um quadro de condições, dentre elas, a segurança de alto nível, sem comprometer a soberania do País;
- a ENI e a ANADARKO contrataram serviços de segurança privada e estrangeira para garantir a segurança das respectivas áreas de exploração, quando esta missão pertence, por natureza, às Forças de Defesa e Segurança;
- o recrudescimento de manobras subversivas protagonizadas por meios electrónicos que escapavam ao controlo das autoridades nacionais.

Para dar resposta a estes desafios e problemas, surgiu a necessidade de uma estratégia coordenada de defesa, que culminou com a implementação de um projecto nacional, resultante da vontade política de garantir a segurança e protecção da costa.

Este projecto foi visto não somente como uma solução que permitiria o Estado Moçambicano fazer cumprir a legislação e protecção da sua soberania e património como também uma oportunidade de negócio rentável e sustentável mercê do aumento da actividade prospectiva e do tráfego marítimo ao longo da costa moçambicana, bem como do volume de cargas manuseadas nos portos nacionais.

O corolário da motivação da defesa da soberania foi a criação de três empresas com vocações subjacentes àquele fim, que viriam a contrair as chamadas "dívidas ocultas", nomeadamente:

- A PROINDICUS, SA, criada em Janeiro de 2013, cujo empréstimo contraído serviu para o estabelecimento de sistemas integrados de segurança aérea, espacial, marítima, lacustre, fluvial e terrestre;

- A EMATUM, SA, criada em Agosto de 2013, cujo empréstimo se destinou à importação de embarcações e equipamentos de pesca e para a protecção costeira;

- A MAM, SA, criada em Abril de 2014, cujo empréstimo se destinou à construção de um estaleiro naval em Pemba, na Província de Cabo Delgado e no Porto de Maputo, para a manutenção e reparação de embarcações em terra e no mar, a aquisição de doca flutuante, a formação de pessoal e assistência técnica, visando a prestação de serviços multiformes na área petrolífera, mineira e portuária.

Como se depreende, a PROINDICUS foi a primeira a ser criada e a contrair dívida antes da EMATUM, ainda que esta tenha sido a primeira a ser revelada, facto que tem relevância na análise e esclarecimento dos contornos da operação de contracção das dívidas em averiguação.

2. INSTITUIÇÕES E ORGANISMOS ENVOLVIDOS

2.1. Na ordem jurídica interna: Actuação do Governo e outras instituições públicas

Para o cumprimento dos objectivos acima referidos, foi usado o mecanismo que se designou Veículo Especial de Implementação, VEI. Pela natureza e função, o VEI é um mecanismo do Estado promovido pelo Governo, com o objectivo de criar empresas públicas com natureza de gestão mista, onde a componente comercial dos serviços prestados pelas empresas criadas não exime o Estado do seu papel interventivo, por via destas mesmas firmas, no que diz respeito à prestação de serviços de garantia da segurança e integridade territorial.

Embora com papéis diferentes nas várias fases, a criação do VEI nestes moldes envolveu seis instituições do Estado, nomeadamente: Os Serviços de Informação e Segurança do Estado (SISE); O Ministério da Defesa Nacional (MDN); O Ministério do Interior (MINT); O Ministério das Finanças (MF), agora designado Ministério da Economia e Finanças (MEF); O Ministério das Pescas (MP), agora designado Ministério do Mar, Águas Interiores e Pescas; e, o Ministério dos Transportes e Comunicações (MTC).

Legalmente, o VEI resulta do Sistema Integrado de Monitoria e de Protecção, abreviadamente designado SIMP, criado por Decreto n.º 91/2013, de 31 de Dezembro. O SIMP atribui aos Ministros que superintendem as áreas de Defesa Nacional, do Interior e das Finanças, competências para celebrar contratos nos termos da legislação vigente.

Em última análise, a aprovação do Decreto que criou o SIMP, em Dezembro de 2013, visou formalizar o projecto de monitoria e protecção integrada da costa.

A criação das empresas PROINDICUS, SA, EMATUM, SA e MAM, SA, cujos actos da criação foram celebrados no Cartório Notarial Privativo do Ministério das Finanças, tinha como objectivo a operacionalização do SIMP.

2.2. Instituições credoras externas

De acordo com os documentos disponibilizados à Comissão pelo Governo, as principais instituições credoras são a *Credit Suisse* e a *VTB Capital*. A primeira intermediou o crédito da PROINDICUS, SA e da EMATUM, SA, ao passo que a última, intermediou o crédito da MAM, SA.

Genericamente, o que se sabe das duas instituições pode ser sumarizado da seguinte maneira:

- O *Credit Suisse Group* é uma empresa multinacional Suíça de serviços financeiros, sediada em Zurique, que opera o Credit Suisse Bank e outros investimentos em serviços financeiros. A empresa é organizada como uma corporação de acções com quatro divisões: Banca de

Investimento, Private Banking, Gestão de Activos e como um Grupo de Serviços Compartilhados que fornece marketing e suporte para as outras três divisões.

- O Banco de Comércio Exterior da Rússia (Vneshtorgbank), abreviadamente designado *VTB Capital*, foi criado em 1990 com o apoio do Banco do Estado e do Ministério das Finanças russo. O VTB Bank tem a sua sede em Moscovo e é um dos principais bancos universais da Rússia. Junto com as suas subsidiárias formam um grupo financeiro líder na Rússia, o VTB Group. Este Grupo oferece uma ampla gama de serviços e produtos bancários em quase todo o mundo.

Apesar do envolvimento destas duas instituições financeiras ter suscitado grande interesse nacional e internacional, sobretudo pela falta de transparência, a Comissão não conseguiu apurar detalhes em volta da aplicação dos fundos e da transferência dos montantes ao adjudicatário, a Constructions Mechaniques de Normandie (CMN), em França, embora tenha sido pedida esta informação na audição do dia 14 de Outubro de 2016, com o Presidente do Conselho de Administração das três empresas.

CAPÍTULO II

APRECIAÇÃO E ANÁLISE DOS FACTOS

A matéria objecto do presente inquérito é delimitada pelo artigo 2 da Resolução n.º 16/2016, de 1 de Agosto. Assim, cumpre apurar o seguinte:

SECÇÃO I

LEGALIDADE DAS DÍVIDAS E DAS GARANTIAS A FAVOR DA EMATUM, SA; PROINDICUS, SA E MAM, SA

A Comissão reconhece que, nos termos da Constituição, é função do Governo assegurar a administração do País, garantir a integridade territorial, velar pela ordem pública e pela segurança e estabilidade dos cidadãos, promover o desenvolvimento económico, implementar a acção social do Estado, desenvolver e consolidar a legalidade e realizar a política externa do país (n.º 1 do artigo 203). Com efeito, desta função, cabe ao Governo escolher as melhores opções fundamentais para a salvaguarda da comunidade política estatal.

Por isso, a Comissão está convicta do mérito do contexto e fundamento para a contracção dos empréstimos e concessão das respectivas garantias pelo Estado. A escolha dos meios e das formas de actuação cabem igualmente ao Governo.

Contudo, a Comissão nota também que a realização desse desiderato nacional, apesar de ser discricionário, este poder encontra limites ao nível da própria Constituição e das leis, no geral, *quiça,* o n.º 1 do artigo 203 da Constituição que prescreve literalmente que o Governo "...*desenvolve e consolida a legalidade ...*".

Por isso, a Comissão analisa esta obrigação geral do Governo, na sua actividade, de conformação com o princípio do Estado de Direito Democrático, em

concreto, na prestação das garantias, sem pôr em causa o mérito e a fundamentação política dada pelo Governo para prestação destas.

Assim, são duas questões que o inquérito procurará esclarecer na análise jurídica. Estas questões são impostas pelas alíneas a) e j) do n.º 1 do artigo 2 da Resolução que cria a Comissão, nomeadamente: *"a observância da legalidade na contracção da Dívida Pública e as garantias do Estado".*

A primeira questão é a da legalidade das dívidas contraídas pelas Empresas PROINDICUS, SA; EMATUM, SA e MAM, SA e prende-se com a necessidade de saber se foram observadas as imposições constitucionais e legais na contracção de empréstimos.

Esta questão passa necessariamente por analisar a natureza jurídica das empresas beneficiárias para se aferir se se trata de empréstimos do Estado ou não, para depois se examinar a legalidade dos empréstimos.

A segunda questão que o inquérito procurou responder nesta parte da análise da jurisdicidade é se a prestação de garantias pelo Estado às empresas beneficiárias obedeceu às imposições legais.

Por fim, fez-se a análise das implicações da prestação das garantias pelo Estado.

I

NATUREZA JURÍDICA DAS EMPRESAS ENVOLVIDAS

Quando se discute a natureza jurídica das empresas procura-se determinar sua essência para classificá-las dentro do universo de figuras existentes no Direito. Seria como uma forma de localizar tais empresas topograficamente. Assim, a natureza jurídica de uma empresa é o regime jurídico em que ela se enquadra, isto é, a relação da pessoa jurídica pública ou privada com o exame que será feito em relação ao direito que lhe é aplicável, o regime de fiscalização de contas, de responsabilidade civil e o modelo da sua gestão.

Em Moçambique, o Estado, através da Lei n.º 15/91, de 3 de Agosto, criou o Sector Empresarial do Estado.

Nos termos do artigo 2 desta Lei, o Sector Empresarial do Estado é "o conjunto das empresas públicas e estatais, as sociedades comerciais cujo capital pertença exclusivamente ao Estado e/ou a outras pessoas colectivas de direito público, as empresas, estabelecimentos e instalações cuja propriedade tenha revertido para o Estado". Nesta senda, o artigo 103 da Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro, Lei de Bases de Organização da Administração Pública, veio precisar este conceito, referindo que "integram o sector empresarial do Estado todas as unidades produtivas ou comerciais que são exclusiva ou maioritariamente participadas pelo Estado e que adoptam a forma de organização e funcionamento empresarial".

O sector empresarial garante o exercício de actividades nas áreas consideradas estratégicas, nomeadamente, económicas, nos ramos de indústria, mineração, energia, hidrocarbonetos, turismo, transporte e comércio; ou actuam para 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 sector público.

É neste contexto que o Estado tem vindo a comportar-se, quanto à prossecução do interesse público, sob duas perspectivas: i) de gestão pública, à qual são impostas regras de funcionamento estatal, com submissão da sua gestão ao regime do direito público e de ii) gestão privada, onde são impostas regras de funcionamento do direito privado, nomeadamente, direito civil e direito comercial.

Portanto, na perspectiva de gestão privada, o Estado funciona como se fosse um verdadeiro empresário, actuando, respondendo e sendo gerido como tal.

Da análise dos factos, informações e documentos submetidos a esta Comissão resulta o seguinte quanto à natureza das empresas beneficiárias dos empréstimos:

A- EMATUM, SA – Empresa Moçambicana de Atum, Sociedade Anónima

A EMATUM foi constituída por escritura pública de 2 de Agosto de 2013, sob forma de sociedade anónima, com registo inicial publicado no *BR* nº 71, III Série de 5 de Setembro de 2013, registo actualizado no *BR* n.º 111, III Série, de 16 de Setembro de 2016, regida pelo Código Comercial, cujo capital é de 15 milhões de meticais, dividido em 15 mil acções, com valor nominal de mil meticais cada, e cada sócio limita a sua responsabilidade ao valor das acções subscritas. Assim sendo, são sócios da EMATUM:

- IGEPE- Instituto de Gestão das Participações do Estado com 5.100 acções, equivalentes a 34% do capital total.

- EMOPESCA – Empresa Moçambicana de Pesca, S.A., com 4950 acções, equivalentes a 33% do capital total. A EMOPESCA é detida em 80% pelo IGEPE e 20% pelo Fundo de Fomento Pesqueiro (FFP).

- GIPS – Gestão de Investimentos, Participações e Serviços, Limitada, com 4950 acções, equivalentes a 33% do capital total. A GIPS é uma sociedade comercial por quotas, regida por Código Comercial, com registo publicado no *BR* n.º 3, III Série, 2.º Suplemento, de 13 de Janeiro de 2012, com sede na Cidade de Maputo, com capital de 270 mil meticais, subscritos e realizados pelos Serviços Sociais do Serviço de Informações e Segurança do Estado (SERSSE), com 189 mil meticais (70% do capital) e uma quota de 81 mil meticais pertecente ao Senhor Joia Haquirene, que corresponde a 30% do capital, cedida posteriormente à GIPS.

A EMATUM tem sua sede na Cidade de Maputo, Avenida Amílcar Cabral, n.º 1512, sendo de âmbito nacional.

A EMATUM tem como objecto realizar, entre outras, as seguintes actividades:

- actividade pesqueira do atum e de outros recursos pesqueiros, incluíndo a pesca, recepção, processamento, armazenamento, manuseamento, trânsito, comercialização, importação e exportação desses produtos.

A EMATUM tem como órgãos sociais uma assembleia geral, constituída por todos os accionistas, um conselho de administração com três a sete membros e um conselho fiscal com dois membros, podendo ser um conselho fiscal único.

B- PROINDICUS, SA

A PROINDICUS foi constituída por escritura pública, como sociedade anónima, com registo publicado no *BR* n.º 2, III Série, 2.º Suplemento, de 8 de Janeiro de 2013, regida também por regras do Código Comercial, cujo capital subscrito e realizado é de 15 milhões de Meticais, representado por 15 mil acções, com valor nominal de mil Meticais cada. São accionistas desta sociedade:

- MONTE BINGA, SA, sociedade anónima constituída em Dezembro de 2007, com sede no Bairro Polana Cimento, Cidade de Maputo, Rua Estevão Ataide, n.º 166/70, com registo publicado no *BR* n.º 5, III Série, de 30 de Janeiro de 2008. OS documentos constitutivos do registo foram o despacho conjunto dos Ministros da Defesa Nacional e das Finanças, sendo que os outorgantes das escrituras eram titulados por uma credencial assinada pelo Ministro da Defesa Nacional. Estes

factos levam a concluir que se trata de uma sociedade anónima detida exclusivamento pelo Estado.

- GIPS - Gestão de Investimentos, Participações e Serviços, Limitada, com 4950 acções, equivalentes a 33% do capital total.

A PROINDICUS tem como objecto social, entre outras finalidades:

- concepção, finaciamento, 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 PROINDICUS tem como órgãos sociais uma assembleia geral, constituída por todos os accionistas, um conselho de administração com três a sete membros e um conselho fiscal com três membros e um suplente.

B- MAM - Mozambique Asset Managment, SA

A MAM é uma sociedade anónima, constituída sob normas do Código Comercial, com registo publicado no *BR* n.º 29, III Série, Suplemento, de 10 de Abril de 2014, com sede na Cidade de Maputo, exercendo as suas actividades em todo o território nacional. O capital da sociedade integralmente subscrito e realizado é de 30 milhões de meticais, representado por 30 mil acções de valor

nominal de mil meticais cada uma. Esta sociedade tem a seguinte estrutura societária:

- GIPS - Gestão de Investimentos, Participações e Serviços, Limitada, com 98% das acções do capital total.

- EMATUM – Empresa Moçambicana de Atum, constituída, por escritura pública (para a sua estrutura ver EMATUM), possuindo uma participação de 1% de acções.

- PROINDICUS – com uma participação de 1% das acções.

A MAM, SA. tem como finalidades, entre outras:

- prestação de serviços multiformes na área petrolífera, mineira, portuária e ferro-portuária, incluindo a exploração, representação, comercialização, agenciamento, importação e exportação.

A MAM, SA. tem como órgãos sociais uma assembleia geral, constituída pela totalidade dos accionistas, o conselho de administração constituído por um mínimo de três e um máximo de sete membros e um conselho fiscal composto por três membros e um suplente, podendo ser um conselho fiscal único.

Da análise que a Comissão fez ao regime jurídico destas três empresas, concluiu que:

i. **elas pertencem ao sector empresarial do Estado**, sendo regidas pelo direito privado, nomeadamente o direito comercial, o direito civil, e quanto aos seus trabalhadores pelo direito do trabalho, sem prejuízo do regime da Lei das empresas públicas, Lei n.º 6/2012, de 8 de Fevereiro, ou do acto constitutivo de cada tipo empresarial ou societário;

ii. quando o Estado actua no **sector empresarial,** age como se de um empresário se tratasse, mas este facto não o subtrai do seu dever geral de prosseguir o interesse público de acordo com a lei, mas

sim permite que ao actuar, ao relacionar-se com outros sujeitos, se furte do regime do direito público, o que lhe permite responder com mais dinâmica os processos de uma economia de mercado, que não teria a mesma rapidez se actuasse sob gestão pública;

iii. a estrutura societária das três sociedades é exclusivamente pública, tendo sido as empresas registadas no Cartório de Registo Privativo do Minsitério de Economia e Finanças;

iv. por qualquer actuação lesiva de direitos de terceiros, o património que responde, em primeiro plano, é dessas empresas e subsidiariamente, em caso de falta, o património do Estado e nunca de qualquer outra entidade estranha ao Estado.

II

EMPRÉSTIMOS CONCEDIDOS E SEU REGIME JURÍDICO

Os empréstimos concedidos às três empresas, nomeadamente a EMATUM, SA; a PROINDICUS, SA e a MAM, SA, em sentido técnico, não são empréstimos concedidos ao Estado pelo regime jurídico que regula a organização e funcionamento daquelas sociedades comerciais.

A estas empresas foram concedidos empréstimos não concessionais que, em tudo, são equiparáveis aos créditos comerciais, com taxas de juro normais como as praticadas no mercado, saldáveis em prazos normalmente aplicáveis em créditos comerciais e, portanto, tornam-se mais onerosos.

Os Estados recorrem a eles, em particular, os que se encontram em vias de desenvolvimento, para acelerar o seu desenvolvimento. Num outro sentido, existem os chamados créditos concessionais, que são créditos não comerciais e mais favoráveis em termos de condições de pagamento, pois têm um longo diferimento e um longo período de amortização, sendo mais favoráveis aos

Estados para o cumprimento dos objectivos de desenvolvimento económico e social.

Todavia, para que as empresas supracitadas fossem elegíveis para o crédito era exigível que o Estado desse os seus avales ou garantias, de que em caso de inadimplemento ou atraso no pagamento das prestações, este (o Estado) faria o pagamento no lugar dos devedores. Portanto, o crédito só foi possível com o compromisso assumido pelo Estado Moçambicano.

As questões jurídicas que se levantam são a de saber se o Estado podia constituir-se no garante da obrigação das empresas em causa sem que tivesse uma autorização legislativa, um parecer jurídico da Procuradoria-Geral da República e um assentimento do Banco de Moçambique, bem como informar ao Fundo Monetário Internacional.

A Comissão entende que as questões colocadas procedem pelo facto de que um garante, em caso de incumprimento da obrigação, é chamado o seu património a pagar a dívida. Portanto, a partir do momento em que se dá a garantia, o Estado passa a ter uma despesa, embora potencial, latente ou virtual, pois a qualquer momento pode transformar-se em despesa certa, o que impõe a sua legitimação.

Para reafirmar este posicionamento da Comissão, nas garantias prestadas pelo Estado às três empresas, lê-se o seguinte: "2.1. *O Garante irrevogável e incondicionalmente:*

> *2.1.1. garante a cada uma das Partes Financeiras o cumprimento pontul pelo Mutuário de todas as suas obrigações de pagamento ao abrigo dos Documentos Financeiros (quer seja nas datas de pagamento programadas ou montante devido e por ele pagável ao abrigo dos Documentos Financeiros, o Garante deverá, num prazo de três Dias Úteis após o Garante ter recebido um pedido de pagamento do Agente do Financiamento de Dólares substancialmente nos termos da minuta constante do Anexo 1* (Minuta de Pedido de Pagamento) da presente Garantia (*um "Pedido de Pagamento"*), *pagar esse valor, como*

se o Garante, em vez do Mutuário, fosse considerado o devedor principal e;

2.1.2. indemnizará cada uma das Partes Financeiras por quaisquer perdas ou danos sofridos por qualquer uma delas, caso qualquer das obrigações garantidas pelo Garante não seja ou não se torne inexiquível, nula, inválida ou ilegal (Pagamento esse que deverá ser efectuado pelo Garante no prazo de três dias úteis após a recepção pelo garante de um pedido de pagamento).

2.2. A presente Garantia é uma garantia contínua e manter-se-á em vigor até à liquidação e pagamento total de todas as quantias devidas pelo Mutuário no âmbito dos Documentos Financeiros ....".

II.1

A constituição do Estado como garante

Sobre esta questão, veio em sede da audição o antigo Ministro de Finanças, Senhor Manuel Chang referir que, sendo um País em desenvolvimento, Moçambique tem vindo a utilizar os créditos concessionais, com taxas de juro relativamente baixas e períodos de amortização mais longos, situação justificada pelo baixo índice de desenvolvimento humano do País. Contudo, neste momento (suponha-se 2013) era difícil ter um financiamento concessional, precisamente porque o País atingiu um certo nível de desenvolvimento.

Disse que as três empresas (EMATUM, SA; PROINDICUS, SA e MAM, SA) é que decidiram procurar financiamentos e, como não conseguissem sem aval do Estado, apareceu o SISE (Serviços de Informações e Segurança do Estado) solicitar ao antigo Ministro de Finanças as garantias e foi quando estas foram concedidas. Segundo o inquirido, a base legal da concessão das garantias foi o Decreto Presidencial n.º 2/2010, de 19 de Março, que criou o Ministério de

Finanças e que a Lei Orçamental tinha uma alínea que admitia nos casos em que o finaciamento fosse para projectos com capacidade económica e financeira.

Disse o inquirido ainda que razões ponderosas levaram também a aceitar a emissão das garantias, nomeadamente: i) potenciar o sector da defesa e segurança, com capacidades para enfrentar ameaças reais que o País vivia na altura-pirataria marítima; ii) a questão da imigração ilegal; iii) a questão da pesca ilegal; iv) a questão da poluição ambiental; v) a questão de tráfico de drogas e potenciar o País na protecção da costa, onde decorrem os trabalhos de prospecção do gás.

A Comissão, sem se pronunciar sobre o mérito dos fundamentos da concessão das garantias, entende que:

- O facto de todas as empresas beneficiárias de empréstimos serem exclusivamente participadas pelo Estado e tratar-se de finaciamentos para despesas públicas relativas às áreas de soberania do Estado, normalmente indelegáveis, nomeadamente à defesa, segurança e protecção do espaço aéreo e marítimo. Portanto, a dívida em causa é, para todos os efeitos, pública e não privada como entendeu o Governo, embora o Estado actuando como se de empresário se tratasse, o que lhe permitia furtar-se dos modos de organização e funcionamento do direito público ou administrativo.

- a potencialidade de as garantias constituirem-se num encargo futuro ao Estado e, portanto, numa despesa, só poderiam ser concedidas nos termos da Constituição e da legislação ordinária.

Aliás, a contração de empréstimos pelo Estado ou concessão de garantias, hodiernamente, e de forma generalizada no mundo democrático, exige a autorização parlamentar, pois, por um lado, corresponde a uma das vertentes em que se desdobra o princípio da legalidade, que cobre toda a actividade financeira do Estado e, por outro, a sua génese reside na necessidade de assegurar que os

representantes do Povo mantenham um efectivo controlo contra as tentativas de aumento de receitas e despesas públicas.

Em Moçambique, estabelece a Constituição da República, no seu artigo 2, n.º 3 que o Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade.

Neste contexto, é a autorização parlamentar que assegura a publicidade e a solenidade dos empréstimos ou das garantias do Estado. Este mecanismo autorizatório garante que a Nação moçambicana assuma a responsabilidade pelo seu pagamento e que, por via de consequência, o Governo inscreverá as verbas necessárias ao pagamento dos juros e das amortizações.

O artigo 179 da Constituição da República, no seu número 2 estabelece como uma das competências exclusivas da Assembleia da República "p) *autorizar o Governo, definindo as condições gerais, a contrair ou a conceder empréstimos, a realizar outras operações de crédito, por um período superior a um exercício económico e a estabelecer o limite máximo dos avales a conceder pelo Estado".*

As autorizações ao Governo para a emissão de empréstimos e avales ou garantias incluem-se nas competências políticas da Assembleia da República, pois o finaciamento, quer externo ou interno, ou a assunção da posição de garante implica sempre um sacrifício especial das gerações futuras, aliás, o seu efeito se faz sentir ainda em presença das gerações actuais. A autorização legislativa garante a continuidade de interesses das gerações e, é com efeito, entendida como aquela em que o fenómeno financeiro representa o triunfo do interesse colectivo sobre o interesse individual.

As medidas legislativas autorizatórias ao Governo para contrair empréstimos, quer sejam internos, ou externos, têm encontrado cobertura legal através das chamadas leis orçamentais, que anualmente têm sido aprovadas pela Assembleia da República.

Com efeito, em 2013, ano em que foram concedidas as garantias à EMATUM e PROINDICUS foi aprovada a Lei Orçamental n.º 1/2013, de 7 de

Janeiro, que estabelecia, no artigo 11, o seguinte sobre a autorização ao Governo para conceder garantias e avales:

"É autorizado o Governo a emitir garantias e avales no montante máximo de 183.500,00 mil Meticais".

O Governo em 2013, só podia ter autorizado uma garantia no valor global de 183.500 mil meticais, correspondendo ao contravalor de 5 milhões de dólares americanos.

Ora, o valor do crédito da PROINDICUS SA, a primeira das três a ser criada, é de USD 622 milhões, contraído através do Credit Suisse.

Por sua vez, A EMATUM, SA contraiu também do Credit Suisse, o empréstimo no valor de USD 850 milhões, através da emissão de títulos privados "*euro bonds*".

O valor garantido neste ano económico foi superior ao previsto na lei orçamental.

Já em 2014, a Lei Orçamental n.º 1/2014, de 24 de Janeiro, no mesmo artigo 11 previa também um limite de 183.500 mil meticais de garantia ou avales que o Estado podia conceder, correspondendo ao contravalor de 5 milhões de dólares americanos.

A MAM, SA mobilizou crédito no valor de USD 535 milhões ao *VTB Capital*. Contudo, a dívida garantida pelo Estado superou também o limite legal.

Portanto, é convicção desta Comissão que o Governo violou as Leis Orçamentais, por ter superado os limites legais definidos sobre as garantias a conceder, o que o obrigava a solicitar à Assembleia da República uma autorização legislativa para emitir a diferença das garantias, quer no ano de 2013, quer no ano de 2014.

O Decreto Presidencial n.º 2/2010, de 19 de Março, que cria o Ministério de Finanças não é um título jurídico capaz de substituir a função político-legislativa da Assembleia da República, pois constituiria uma afronta ao princípio da separação

de poderes, enformador do nosso sistema democrático e de Estado de Direito, que concentrou no n.º 2 do artigo 179, exclusivamente a função de autorização de concessão de empréstimos ou de garantias e avales à Assembleia da República.

Ademais, o Decreto Presidencial no seu artigo 3, n.º 1, alínea q) confere 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*", mas não concede a este tarefas substitutivas de poderes do Estado. Com efeito, a execução desta competência só será eficaz quando respeitar a Constituição, as leis e regulamentos a que se deve subordinar hierarquicamente.

A Comissão está convicta de que a disposição constitucional constante do artigo 179, n.º 2, alínea p) já citada estabelece no seu âmbito que a prestação de fianças, avales ou garantias pelo Estado que possam dar lugar a despesas em exercícios económicos futuros necessitam de uma autorização por lei no sentido formal (Lei da Assembleia da República) que determine ou permita a determinação do montante dos mesmos, através da fixação expressa dos limites máximos.

Se é certo que a exigência de autorização parlamentar surge especialmente como uma forma de assegurar o controlo da Assembleia da República sobre o conjunto da actividade financeira do Estado, não se pode ignorar que o Governo tem a obrigação de comunicar e pedir autorizações sobre quaisquer aspectos financeiros que podem pôr em causa o futuro das gerações e os direitos dos credores do Estado.

Por isso, a Comissão apresenta as seguintes possíveis consequências da violação da lei orçamentária de 2013 e 2014, bem assim da Constituição da República, no seu artigo 179, n.º 2, alínea p):

- Sendo a Lei Orçamental o limite dos avales ou garantias e tendo inexistido a lei de autorização, como condição ou pressuposto essencial para a válida emissão de garantias às empresas EMATUM, SA; PROINDICUS, SA e MAM, SA, deverá entender-se que, na sua falta, as garantias emitidas são nulas, pois o acto da sua emissão excedeu os limites

constantes dos artigos 11, n.º 3, das Leis Orçamentais 1/2013, de 7 de Janeiro e 1/2014, de 24 de Janeiro e a parte excedente foi emitida sem autorização parlamentar, violando a alínea p) do n.º 2 do artigo 179 da Constituição da República: "*autorizar o Governo, definindo as condições gerais, a contrair ou a conceder empréstimos, a realizar outras operações de crédito, por um período superior a um exercício económico e a estabelecer o limite máximo dos avales a conceder pelo Estado*".

Contudo, o facto de se concluir pela nulidade do acto de emissão de garantias não implica, no entanto, qualquer lesão dos direitos dos credores, uma vez que, enquanto a nulidade não for declarada, o empréstimo subsiste e, uma vez declarada pela Assembleia da República, por força do artigo 289.º, n.º 1 do Código Civil, haverá lugar à restituição pelos devedores de tudo o que tiver sido prestado: "*1. Tanto a declaração de nulidade como a anulação do negócio têm efeito retroactivo, devendo ser restituído tudo o que tiver sido prestado ou, se a restituição em espécie não for possível, o valor correspondente*".

É preciso notar que esta situação não desonera os devedores de remunerar o capital emprestado por todo o período em que esteve na posse deles, na medida em que tendo a EMATUM, SA; PROINDICUS, SA e MAM, SA, se beneficiado dele sem causa justificativa, haverá restituição ao abrigo do artigo 473.º do Código Civil: "*1. Aquele que, sem causa justificativa, enriquecer à custa de outrem é obrigado a restituir aquilo com que injustamente se locupletou. 2. A obrigação de restituir, por enriquecimento sem causa, tem de modo especial por objecto o que for indevidamente recebido, ou o que for recebido por virtude de uma causa que deixou de existir ou em vista de um efeito que não se verificou*".

Deve notar-se que por parte dos credores não existe este interesse de declarar nulidade do acto, mas o Estado é que se encontra interessado em obter tal declaração, como forma de se desonerar da dívida. Contudo, a declaração da nulidade do acto nunca teria o efeito desejado, a menos que o Estado fizesse o uso das suas prerrogativas de autoridade, impondo aquilo que se designa de repúdio camuflado da garantia prestada à dívida.

Para o caso em análise o repúdio camuflado das garantias prestadas não teria o efeito pretendido por duas razões essenciais:

A. A primeira reside no que se aceite a responsabilidade pré-contratual nos termos do artigo 227.º, n.º 1 do Código Civil: "*1. Quem negoceia com outrem para conclusão de um contrato deve, tanto nos preliminares como na formação dele, proceder segundo as regras da boa-fé, sob pena de responder pelos danos que culposamente causar à outra parte*", esta é extensiva também aos negócios celebrados pela Administração Pública, o que abriria a possibilidade de o Estado ter agido com "*culpa in contrahendo*", dado que teria prestado ou emitido garantias com um vício evidente da violação da lei e da Constituição, e, como tal, agido de má-fé, motivo por que poderia ser responsabilizado.

B. A segunda reside no facto de que o Estado ao ter emitido as garantias assumiu compromissos no plano internacional e submeteu-se aos ordenamentos estrangeiros, nomeadamente, à legislação vigente na Grã-Bretanha. Neste sentido, dizem as cláusulas do acordo das garantias que:

"... ***15. Legislação aplicável.*** *A presente garantia e quaisquer obrigações não contratuais decorrentes ou relacionadas com a mesma serão regidas pela Lei Inglesa.* ***16. Jurisdição dos tribunais ingleses. 16.1. Jurisdição. 16.1.1.*** *Os tribunais da Inglaterra terão competência exclusiva para resolver quaisquer litígios decorrentes de ou relacionados com a presente garantia (incluindo litígios relacionados com a existência, validade ou cessação da presente garantia ou quaisquer obrigações extracontratuais resultantes de ou relacionadas com a presente garantia) (uma "disputa").* ***16.1.2.*** *As partes acordam que os tribunais da Inglaterra são os tribunais mais convenientes e apropriados para resolver qualquer disputa e, consequentemente, nenhuma das partes argumentará o contrário. (...)* ***16.3. Levantamento de imunidade.*** *O garante renuncia, de uma maneira geral e no que respeita às transacções contempladas na presente garantia, a qualquer imunidade de que ele ou os seus bens ou rendimentos possam usufruir, em qualquer jurisdição, incluindo a imunidade respeitante à:* ***16.3.1.*** *Concessão de qualquer compensação mediante injunção ou ordem de*

execução específica ou para a recuperação de bens ou rendimentos; e ***16.3.3****. Instauração de qualquer processo contra os seus bens ou rendimentos para a execução de uma decisão ou sentença, ou, numa acção de direito real, para o arresto, detenção ou venda de quaisquer dos seus bens e rendimentos (exceptuando, em qualquer dos casos, os bens excluídos).*

O garante concorda que, em quaisquer processos em Inglaterra, esta renuncia terá o mais pleno alcance permitido pela State Immunity Act 1978 (Lei de Imunidade dos Estados de 1978) Inglesa e que esta renúncia se destina a ser irrevogável para os fins de tal Lei. (...)".[1]

Portanto, segundo este Acto Legislativo Britânico de 1978, o Estado Moçambicano será julgado no Reino Unido sem se fazer valer dessa qualidade (perda de imunidade), nos actos relativos a casos comerciais ou de outra natureza, o que acaba colocando o Estado numa situação delicada, como ente soberano.

Por esta impossibilidade real de repúdio das garantias emitidas, a Comissão analisou uma outra via de sanabilidade da nulidade do acto do Governo que concede as garantias, nomeadamente a fiscalização *a posteriori* pela Assembleia da República.

Nos termos do artigo 179, n.º 2, alínea p) da Constituição da República, os poderes políticos da Assembleia da República em matéria de empréstimos e concessão de garantias e avales do Estado manifestam-se essencialmente *a priori*, isto é, a exigência prévia de uma autorização legislativa para validamente o Governo agir nesta matéria.

Embora não exista nenhum dispositivo constitucional e legal que estabeleça expressamente a competência da Assembleia da República de controlar "*a posteriori*" a forma como o Governo utilizou as autorizações legislativas de concessão de avales ou garantias, não se pode ignorar, perante o sucedido, que tal poder pode resultar da competência genéria da Assembleia da República de fiscalizar a gestão financeira do Estado nos termos do artigo 131 da Constituição.

O momento mais crucial e significativo nesta competência genérica da Assembleia da República é o da aprovação da Conta Geral do Estado. A Conta Geral do Estado representa um registo *a posteriori* da execução orçamental, o que

[1] Versão de execução, Contrato da MAM, SA.

determina nos termos dos artigos 45 e 48 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, Lei do SISTAFE, que a Conta Geral tem por objectivos evidenciar a execução orçamental e financeira, bem como apresentar o resultado do exercício e a avaliação do desempenho dos órgãos e instituições do Estado e tem a Conta uma estrutura idêntica a do Orçamento do Estado, o que permite que os movimentos relativos aos empréstimos e garantias não poderão deixar de ter expressão entre os mapas referentes à situação patrimonial a incluir na Conta, os referentes ao movimento da dívida pública, nos casos em que o Governo tenha efectuado qualquer pagamento na qualidade de garante.

Não tendo acontecido a previsão anterior, e havendo o risco potencial de o Estado ser chamado, seria sede correcta a inclusão destas despesas a título excepcional no Orçamento do ano subsequente.

II.2

O parecer da Procuradoria-Geral

Nos termos do artigo 12 da Lei n.º 22/2007, de 1 de Agosto, compete à Procuradoria-Geral da República: "d) *emitir pareceres nos casos de consulta obrigatória previstos na lei ou por solicitação do Conselho de Ministros; f) emitir pareceres sobre a legalidade dos contratos em que o Estado seja parte, quando exigidos por lei ou solicitados pelo Conselho de Ministros*".

Tendo em conta a implicação que a emissão de garantias ou avales do Estado podia acarrectar para o erário público e exercendo o Ministro de Finanças uma competência em nome do Conselho de Ministros, tinha o dever jurídico de solicitar o parecer ou "legal opinion" ao Procurador-Geral da República sobre o acto ou o contrato que pretendia assumir, o que corresponderia à afirmação do princípio do Estado de Direito Democrático e ao princípio da boa administração da coisa pública.

A Comissão entende que o Governo violou este dever de boa administração ao não ter-se feito valer dos seus poderes para tomar uma decisão mais acertada sobre os destindos da Nação Moçambicana.

II.3

O assentimento do Banco de Moçambique

O antigo Governador do Banco de Moçambique, Senhor Ernesto Gouveia Gove, veio em sede da Comissão Parlamentar de Inquérito responder às questões colocadas, submetendo a posterior as respostas em escrito. Relativamente aos três casos, empréstimos da EMATUM, sa; PROINDICUS, SA e MAM, SA, disse: "..., *embora os documentos apresentados pelos interessados cobrissem as condições financeiras bem como as projecções de receitas e despesas que resultavam na viabilidade económica e financeira dos projectos, pela sua natureza já descrita, a apreciação do Banco debruçou-se sobre:*

a) certificação da competência do procurador do Estado que assina a garantia (Ministro das Finanças); e

b) Certificação da "compliance" dos intervenientes do processo de financiamento;

Concluíndo, foram tidos em conta os seguintes factores:

a) a existência de garantia e qualidade do ente que a oferece, que pressupunha que o Estado havia realizado a necessária "due diligence"; e

b) a finalidade expressa nos documentos do processo de financiamento, que sugeria figurarem no quadro das acções estratégicas do Estado, incluíndo do domínio da soberania".

A Comissão entende que, ao abrigo do artigo 20 da Lei n.º 1/92, de 3 de Janeiro, compete ao Banco de Moçambique, na qualidade de Consultor do

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 finaciamento, 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 finaciados 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 salvaguarde as relações de fidúcia 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 consequente 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, constituia 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 irrealístas 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 componete 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 votada 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 constatatou 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 excepcionalidade e não regra. A Comissão reconhece que neste âmbito do Direito à Informação, Moçambqiue 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 Meticais*".

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 concessionalidade 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 entede 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 exigênciais 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 c).

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 correccional 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 avales 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 Admnistrativo, 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.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°.s 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.

Tabela 1: Projecto da MAM, SA, que se auto-financia a partir do quarto ano

Em USD	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8
1. Total de Receitas Brutas	63,650,000	42,275,000	513,775,000	563,275,000	584,275,000	584,275,000	584,275,000	584,275,000
2. EBITDA	57,095,000	275,250,000	268,580,000	239,930,000	246,740,000	246,740,000	246,740,000	246,740,000
3. Fluxo de Caixa Disponícel para Serviço de Dívida	63,975,000	271,445,000	264,205,000	235,930,000	242,740,000	242,740,000	242,740,000	242,740,000
4. Saldo de Dívida - Início do Período	750,000,000	750,000,000	562,500,000	375,000,000	187,500,000	0	0	0
Serviço da Dívida	-	(187,500,000)	(187,500,000)	(187,500,000)	(187,500,000)			
5. Saldo de Dívida - Fim do Período	750,000,000	562,500,000	375,000,000	187,500,000	0	0	0	0
5. Cash Disponível - Fim do Período	15,850,156	45,687,394	76,456,573	91,602,756	129,425,336	372,155,336	614,895,336	857,635,336

Fonte: Adaptado do Estudo de Viabilidade, MAM SA

O projecto da MAM, SA, é dedicado à reparação de embarcações e à
ıstrução de novos barcos e fragatas para a frota moçambicana e para a
ɔortação.

Tabela 2: Projecto de Monitoria e Protecção da Zona Económica Exclusiva (PROINDICUS, SA)

Em USD	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9	Ano 10
1. Receitas	121,803,620	130,329,873	139,452,965	149,214,672	159,659,699	170,835,878	182,012,057	194,752,901	208,385,604	222,972,596
2. Custos de Operações (Directo	79,664,091	82,665,628	103,610,470	108,280,478	113,573,243	119,411,806	123,618,146	129,799,054	136,289,006	143,103,457
3. Custos de Operações (Indirec	3,259,804	272,021	2,722,667	2,724,642	2,726,646	2,767,546	2,809,059	2,851,195	2,893,963	2,937,372
4. Capital	19,498,610	11,211,333	61,640,293	79,804,246	91,968,199	142,397,158				
5. Resultados Operacionais	54,666,121	69,017,198	6,762,542	(3,309,687)	(13,323,383)	(54,455,626)	88,714,809	95,124,858	102,111,700	109,722,035

Fonte: Adaptado do Estudo de Viabilidade do Projecto de Monitoria e Protecção da Zona Económica Exclusiva

Tabela 1: Projecto da MAM, SA, que se auto-financia a partir do quarto ano

Em USD	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8
1. Total de Receitas Brutas	63,650,000	42,275,000	513,775,000	563,275,000	584,275,000	584,275,000	584,275,000	584,275,000
2. EBITDA	57,095,000	275,250,000	268,580,000	239,930,000	246,740,000	246,740,000	246,740,000	246,740,000
3. Fluxo de Caixa Disponícel para Serviço de Dívida	63,975,000	271,445,000	264,205,000	235,930,000	242,740,000	242,740,000	242,740,000	242,740,000
4. Saldo de Dívida - Início do Período	750,000,000	750,000,000	562,500,000	375,000,000	187,500,000	0	0	0
Serviço da Dívida	-	(187,500,000)	(187,500,000)	(187,500,000)	(187,500,000)			
5. Saldo de Dívida - Fim do Período	750,000,000	562,500,000	375,000,000	187,500,000	0	0	0	0
5. Cash Disponível - Fim do Período	15,850,156	45,687,394	76,456,573	91,602,756	129,425,336	372,155,336	614,895,336	857,635,336

Fonte: Adaptado do Estudo de Viabilidade, MAM SA

O projecto da MAM, SA, é dedicado à reparação de embarcações e à construção de novos barcos e fragatas para a frota moçambicana e para a exportação.

Tabela 2: Projecto de Monitoria e Protecção da Zona Económica Exclusiva (PROINDICUS, SA)

Em USD	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9	Ano 10
1. Receitas	121,803,620	130,329,873	139,452,965	149,214,672	159,659,699	170,835,878	182,012,057	194,752,901	208,385,604	222,972,596
2. Custos de Operações (Directo	79,664,091	82,665,628	103,610,470	108,280,478	113,573,243	119,411,806	123,618,146	129,799,054	136,289,006	143,103,457
3. Custos de Operações (Indirec	3,259,804	272,021	2,722,667	2,724,642	2,726,646	2,767,546	2,809,059	2,851,195	2,893,963	2,937,372
4. Capital	19,498,610	11,211,333	61,640,293	79,804,246	91,968,199	142,397,158				
5. Resultados Operacionais	54,666,121	69,017,198	6,762,542	(3,309,687)	(13,323,383)	(54,455,626)	88,714,809	95,124,858	102,111,700	109,722,035

Fonte: Adaptado do Estudo de Viabilidade do Projecto de Monitoria e Protecção da Zona Económica Exclusiva.

Apesar da estrutura de custos muito pesada (representada por custos operacionais com aviões (15%), satélites (9%), fragatas (9%), infraestruturas portuárias básicas (8%), interceptores (4%), entre outros), o resumo do estudo de viabilidade indicava que o projecto PROINDICUS, SA, seria capaz de amortizar a sua dívida até ao sexto ano. Previa-se que o projecto fosse altamente rentável, baseado fundamentalmente em receitas provenientes de actividades de protecção do MONUSCO[2] (47%), infraestruturas no alto mar (25%), navios em trânsito (25%) e de barcos de pesca e de turismo (3%). Os custos indirectos representam menos de 4% e são dominados por salários (73%).

[2] MONUSCO - é a Organização das Nações Unidas para a Estabilização da República Democrática do Congo. Sendo que a receita em causa resultará das cobranças pelo trânsito marítimo nas águas territoriais nacionais das operações desta organização.

Tabela 3: Projecto inicial da EMATUM, incluindo componente de Monitoria

Em USD	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8
1. Total de Receitas Brutas	45,355,364	176,885,918	224,236,918	230,964,026	237,892,946	245,029,735	252,380,627	259,952,046
2. Custos Operacionais Totais	3,741,436	24,823,541	32,153,435	32,945,238	33,760,795	34,600,819	35,466,044	36,357,225
3. Fluxo de Caixa Disponícel para Serviço de Dívida	41,613,928	152,062,377	192,083,483	198,018,788	204,132,151	210,428,916	216,914,583	223,594,821
4. Saldo de Dívida - Início do Período	800,000,000	800,000,000	728,000,000	584,000,000	440,000,000	296,000,000	152,000,000	0
Serviço da Dívida	-	(72,000,000)	(144,000,000)	(144,000,000)	(144,000,000)	(144,000,000)	-152,000,000	
5. Saldo de Dívida - Fim do Período	800,000,000	728,000,000	584,000,000	440,000,000	296,000,000	152,000,000	0	0
5. Cash Disponível - Fim do Período	4,575,356	80,019,162	88,460,930	111,087,146	148,075,869	199,610,499	257,879,939	481,474,759

Fonte: Adaptado do Estudo de Viabilidade da EMATUM, SA (Julho de 2013).

Tabela 3: Projecto inicial da EMATUM, incluindo componente de Monitoria

Em USD	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8
1. Total de Receitas Brutas	45,355,364	176,885,918	224,236,918	230,964,026	237,892,946	245,029,735	252,380,627	259,952,046
2. Custos Operacionais Totais	3,741,436	24,823,541	32,153,435	32,945,238	33,760,795	34,600,819	35,466,044	36,357,225
3. Fluxo de Caixa Disponícel para Serviço de Dívida	41,613,928	152,062,377	192,083,483	198,018,788	204,132,151	210,428,916	216,914,583	223,594,821
4. Saldo de Dívida - Início do Período	800,000,000	800,000,000	728,000,000	584,000,000	440,000,000	296,000,000	152,000,000	0
Serviço da Dívida	-	(72,000,000)	(144,000,000)	(144,000,000)	(144,000,000)	(144,000,000)	-152,000,000	
5. Saldo de Dívida - Fim do Período	800,000,000	728,000,000	584,000,000	440,000,000	296,000,000	152,000,000	0	0
5. Cash Disponível - Fim do Período	4,575,356	80,019,162	88,460,930	111,087,146	148,075,869	199,610,499	257,879,939	481,474,759

Fonte: Adaptado do Estudo de Viabilidade da EMATUM, SA (Julho de 2013).

Segundo a previsão do estudo de viabilidade económica, a EMATUM, SA iria amortizar a sua dívida no sexto ano, partindo de uma disponibilidade de caixa de 50 milhões de dólares americanos, o qual serviria para amortizar custos com juros, logo no primeiro ano. O fluxo de caixa iria incrementar exponencialmente em oito anos.

Apesar do elevado optimismo que envolveu o processo de criação das empresas e da contracção das respectivas dívidas, a Comissão entende que a realidade actual mostra o contrário, pois, as empresas não têm capacidade económico-financeira para amortizar as dívidas dentro dos prazos contratualmente estabelecidos, o que, nos termos contratuais, coloca o Estado na obrigação de liquidar, nos períodos definidos, as prestações destas, na qualidade de garante.

A Comissão constata que a projecção financeira foi feita com base em pressupostos insustentáveis, hipotéticos e sem tomar em conta factos e elementos de risco e incerteza não negligenciáveis.

No caso da EMATUM, SA, uma vez que não havia, no País, experiência de captura de atum, o volume de captura e, consequentemente, as receitas de vendas não deveriam ter sido projectadas a um rítmo de crescimento bastante acelerado, a ponto de se atingir a capacidade máxima logo no terceiro ano. O estudo não toma em consideração, entre outros aspectos, economias de experiência. A curva de aprendizagem faz com que, no início da implementação do projecto haja desafios que condicionam o desempenho. Por exemplo, embora se tenha assumido a existência de quadros superiores no Ministério das Pescas e nas Instituições tuteladas, e que, eventualmente, tenham sido enquadrados no Projecto, à partida, tal não resolve o problema da falta de marinheiros e pescadores experientes. A necessidade de adequação técnica das embarcações, a

falta de indústria de isca do atum no País, são outros factores de relevo que não foram tomados em conta nos estudos de viabilidade.

Avaliação similar pode ser feita com relação ao estudo de viabilidade da PROINDICUS, SA e da MAM, SA.

No caso da MAM, SA, não foi tomada em consideração a existência ou não das condições no terreno para a instalação dos estaleiros em Maputo e Pemba, aliado à falta de experiência na área da indústria naval no País.

A Comissão constata também que os responsáveis pela implementação do SIMP assumiram um cenário bastante optimista segundo o qual, desde o início do "Projecto Integrado", todas as operações estariam dentro do calendário de implementação.

Embora as perspectivas do negócio aparentassem ser bastante atractivas, com a vantagem de, nos primeiros dois anos, o empreiteiro oferecer serviços de assistência "gratuita", conforme invocou o PCA das empresas durante as audições, tal facto não era alheio a factores de imprevisão que ocorrem normalmente neste tipo de projectos de grande envergadura.

Mesmo que a actual "polémica da dívida pública não declarada" não tivesse sido despoletada, que, na opinião do PCA das três empresas, é uma das principais razões para o actual estado pouco operacional do Projecto, alguns atrasos iriam ocorrer, dentre técnicos, burocráticos, legais, financeiros, imprevistos e contingenciais.

De notar que uma parte das receitas da MAM, SA, viriam da reparação de embarcações da PROINDICUS, SA, e da EMATUM, SA, empresas cujas receitas são actualmente de difícil prognóstico, por ainda não terem entrado em funcionamento pleno.

A Comissão constatou igualmente que parte das receitas da PROINDICUS SA e da MAM SA dependem muito de projectos de exploração de gás, cujos contratos ainda não foram celebrados com as empresas ANADARKO, ENI, entre

outras multinacionais que operam na Zona Económica Exclusiva, sobretudo, na Bacia do Rovuma.

Em tese, ficou evidente para a Comissão que sendo o principal proponente do projecto do SIMP, o próprio Estado, as três empresas deveriam ser avaliadas de uma forma holística, na sua complementaridade e não como partes mutuamente exclusivas.

A Comissão considera que os accionistas das empresas e o próprio Governo não avaliaram correctamente a engenharia financeira das operações, pois o período de tempo exigido para a amortização da dívida deveria ter sido usado pelas partes como um elemento de "contrabalanço" para a fixação das taxas de juro que poderiam ser mais moderadas, tanto mais que havia a componente de garantia do Estado que amortecia a componente de risco.

A Comissão entende que o Governo, ao emitir as garantias, não deveria ter ignorado o elevado peso que, potencialmente, os finaciamentos implicariam um crescimento geométrico do *stock* total da dívida do País (equiparável a cerca de 10,6% do PIB de 2015).

Ademais, ao se transferir a totalidade do valor do empréstimo para o empreitero, ignoraram-se vários outros pressupostos tais como a necessidade de fundos de maneio, os custos com a contratação e a formação de pessoal, para além dos custos de oportunidade de tempo ligados aos processos burocráticos (licenciamentos, recrutamento, etc.), que deveriam pesar na avaliação do período da amortização da dívida e, consequentemente, na análise global do custo do capital.

Outrossim, nos resumos dos estudos de viabilidade, aparenta não ter havido esforço de se tomar em conta os riscos inerentes à situação do País e da sua economia, como, por exemplo, a sua vulnerabilidade à conjuntura de preços de importação e de exportação nos mercados internacionais, como, aliás, foi feito, *a posteriori*, no estudo que visava a reestruturação do crédito da EMATUM, SA, que culminou com a sua transformação de títulos de dívida privados para títulos públicos e soberanos.

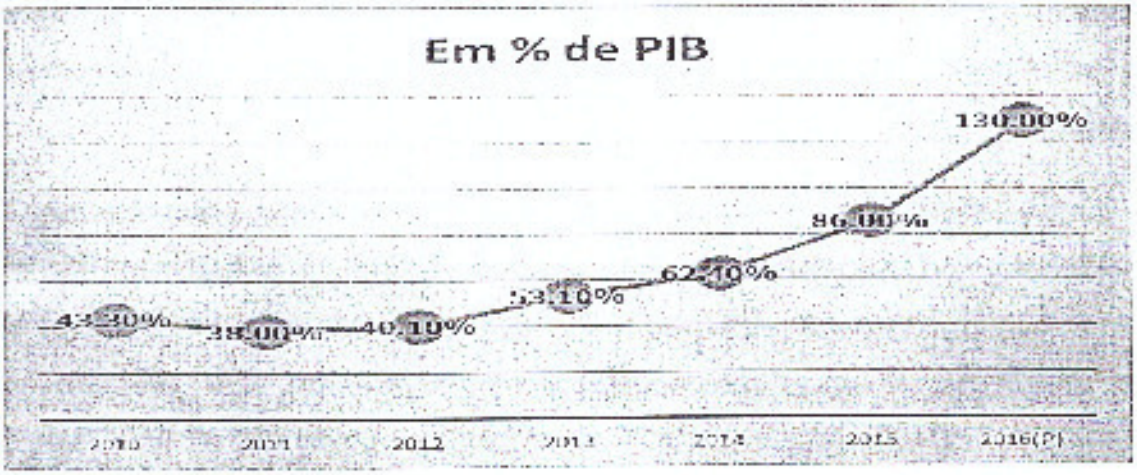
3. O VALOR DA DÍVIDA PÚBLICA DO ESTADO MOÇAMBICANO

Segundo dados do Governo que resultam da avaliação da situação actual, a dívida pública bruta aumentou significativamente como resultado da deterioração das posições fiscais e externas do País, sobretudo desde que se descobriu que o País contraiu empréstimos não concessionais de cerca de 1,37 mil milhões de dólares americanos no período entre 2012 e 2015.

Estima-se que, de momento, a dívida externa total (incluindo os passivos da MAM, SA e da PROINDICUS, SA) represente cerca de 80% do PIB, e com expectativas de atingir 130% até ao final do ano, à taxa de câmbio prevalecente.

O País tem um longo historial de endividamento, tendo beneficiado de perdão e de rescalonamentos da sua dívida pública como parte da Iniciativa HIPC (Iniciativa de Países Pobres Altamente Endividados), em resultado do bom desempenho macroeconómico demonstrado ao longo de vários anos. Contudo, segundo dados do Governo (Outubro de 2016), depois de uma tendência de queda da dívida pública de 2010 (43.3%) até o ano 2011 (38%), o valor começou a subir no ano de 2012 (40.1%), tendo acelerado para acima de 10% ano, nos anos subsequentes, para depois disparar para uma subida de cerca de 24% ao ano: *62.4%, em 2014, para 86% em 2015 e estima-se que esta tendência venha atingir o seu pico em 2017, antes de começar a quedar.*

Dívida Pública em percentagem do PIB:



Fonte: Ministério de Economia e Finanças, Outubro de 2016.

Ao ritmo das projecções acima, os níveis de sustentabilidade da dívida serão novamente atingidos muito para além do ano 2021. Com efeito, prevê-se que o ano de 2021 seja aquele em que as receitas fiscais do País iniciarão uma marcha ascendente significativa, mercê da previsão da entrada de receitas provenientes da comercialização do gás da Bacia do Rovuma. Até lá, projecta-se que os custos do serviço da dívida pública externa (incluindo aquelas garantidas pelo Estado) sejam, em média, de 832 milhões de dólares americanos ao ano, o que terá implicações no Orçamento do Estado e no custo de vida, a se manterem, eventualmente, os níveis actuais de inflação e depreciação do metical.

De notar que embora a maior parte da dívida pública externa seja dívida concessional (cerca de 80% do total), o peso da dívida da MAM, SA e da PROINDICUS, SA, exacerba o problema conjuntural dada a sua natureza não concessional (cujos períodos de amortização são curtos e os juros elevados).

A dívida pública externa, incluindo aquela garantida pelo Estado, é de 10,118 milhões de dólares americanos. Em termos de estrutura, cerca de 41% (4,138 milhões de dólares americanos) é multilateral; 42% (4,255 milhões de dólares americanos) é bilateral; e 17% (1,725 milhões de dólares americanos) é comercial, da qual 9.8% (998 milhões de dólares americanos) era atribuida às empresas MAM, SA e PROINDICUS SA, e 7.2% (727 milhões de dólares americanos) da EMATUM, SA.

Da avaliação feita pelo Governo, em Agosto de 2016, o total da dívida pública interna (excluindo as garantias do Estado) sobre a dívida pública total do país representa cerca de 14.8% que, segundo a Informação do Ministério de Economia e Finanças, de Agosto de 2016, submetida a esta Comissão, corresponde a 1.729 milhões de dólares americanos.

CONCLUSÕES

Feito o inquérito através da metodologia adoptada, nomeadamente, análise da documentação disponível, elaboração das questões para as audições, audições parlamentares e algumas visitas, cumpre tirar as devidas ilações, tomando como ponto de partida o artigo 2 da Resolução n.º 16/2016, de 1 de Agosto.

Todavia, a preceder as conclusões específicas, a Comissão apresenta as suas conclusões gerais:

I. Aspectos gerais:

a) A Comissão constata que o Governo, no âmbito da função que lhe cabe constitucionalmente, nomeadamente, "*assegurar a administração do país, garantir a integridade territorial, velar pela ordem pública e pela segurança e estabilidade dos cidadãos, promover o desenvolvimento económico, implementar a acção social do Estado, desenvolver e consolidar a legalidade e realizar a política externa do país*", tem a prerrogativa de encontrar as melhores formas de prossecução do interesse público que se encontra ao seu cargo. Portanto, goza de um poder discricionário na escolha dos meios e formas de actuação;

b) No âmbito do exercício discricionário de escolha das formas de prossecução do interesse público, o Governo optou por criar três sociedades comerciais, nomeadamente a EMATUM, SA; a PROINDICUS, SA e a MAM, SA;

c) A criação destas sociedades enquadra-se na actuação do Estado através das formas privadas de organização e funcionamento, bem como relacionamento com outros sujeitos de direito. Esta forma de actuação coloca o Estado na mesma situação de um empresário, ao que a Lei n.º 15/91, de 3 de Agosto e a Lei n.º 6/2012, de 8 de Fevereiro,

qualificou de sector empresarial do Estado. Neste contexto, o Estado actua segundo as regras do direito comercial, direito civil e direito do trabalho;

d) Face à existência de ameaças à soberania, integridade territorial, nomeadamente caracterizada por actividades ilícitas de pirataria marítima, imigração ilegal, tráfico de drogas, pesca ilegal, presença de forças privadas de segurança marítima a proteger alvos privados nas águas territoriais nacionais, insuficiência de meios financeiros e humanos para a eficaz protecção da soberania, a Comissão está convicta de que a opção pela criação de sociedades comerciais, nomeadamente, a EMATUM, SA; PROINDICUS, SA e MAM, SA, a contracção de empréstimos e prestação de garantias pelo Estado foi uma decisão política, segundo os critérios governamentais. Contudo, a Comissão entende que estas escolhas deveriam ser feitas em conformidade com o princípio de que "*O Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade*" e "*"O Conselho de Ministros .... desenvolve e consolida a legalidade ...*"(n.º 3 do art. 2 e n.º 1 do art. 203, ambos da Constituição).

e) As sociedades EMATUM, SA., PROINDICUS, SA, e MAM, SA. foram registadas na Conservatória do Registo Privativo do Ministério de Economia e Finanças, sem nenhum substracto patrimonial que pudesse fundamentar a sua constituição e início de actividade;

f) As entidades ouvidas em sede da Comissão, excepto o Antigo Presidente da República, Sua Excelência Armando Emílio Guebuza, o antigo Ministro de Finanças, Senhor Manuel Chang e o PCA da PROINDICUS, SA; EMATUM, SA e MAM, SA, Senhor António Carlos do Rosário, demonstraram a falta de um conhecimento profundo dos contornos dos empréstimos, não tendo, por isso, dado respostas profundas que pudessem ajudar a Comissão a obter informação capaz de esclarecer sobre a dívida pública relativa às três empresas;

g) A contracção de empréstimos pelas empresas mostrou um grau de relacionamento pouco aconselhável entre as instituições credoras, os empreiteiros e as empresas mutuárias. A relação entre as empresas EMATUM, SA; PROINDICUS, SA e MAM, SA e os empreiteiros e, estes com os credores não foi transparente, de tal forma que o Governo deveria ter-se certificado do processo da execução das encomendas por via de uma entidade fiscalizadora idónea;

h) O Governo, para prestar as garantias às três empresas no valor que ultrapassa o limite fixado nas Leis Orçamentais de 2013 e 2014, pressuposto essencial para a válida emissão daquelas garantias, não solicitou a autorização da Assembleia da República, nos termos da alínea p) do n.º 2 do artigo 179 da Constituição e do n.º 2 do artigo 9 das Lei n.º 1/2013, de 7 de Janeiro e Lei n.º 1/2014, de 24 de Janeiro;

i) O Banco de Moçambique não tem o registo da operação do adiantamento feito em 2014 pela ABU DHABI MAR LLC, de 53 milhões de dólares americanos para juros vencidos da EMATUM, SA junto dos credores, tendo sido desrespeitada a Legislação Cambial;

j) Falta de certificação dos equipamentos recebidos no processo de laboração, o que fez com que se corresse o risco real de recepção de equipamentos inadequados.

II. Aspectos específicos:

Nos aspectos específicos, a Comissão vai pronunciar-se sobre as suas competências, respondendo ao artigo 2 da Resolução n.º 16/2016, de 1 de Agosto:

A– A natureza das sociedades devedoras, a observância da legalidade na contracção da Dívida Pública e prestação de garantias pelo Estado:

a) As empresas EMATUM, SA; PROINDICUS, SA e MAM, SA, têm natureza de sociedades comerciais, regidas pelo direito comercial, civil e de trabalho. Todas elas integram o **sector empresarial do Estado,** onde este actua como se de um empresário fosse. São todas sociedades exclusivamente pertecentes ao Estado;

b) A Comissão entende que as sociedades EMATUM, SA e MAM, SA, integram-se perfeitamente nos objectivos do sector empresarial do Estado, que é o exercício de actividades nas áreas consideradas estratégicas, nomeadamente áreas económicas, de indústria, mineração, energia, hidrocarbonetos, turismo, transporte e comércio e actuam para a obtenção de níveis adequados de satisfação das necessidades colectivas (art. 109 da Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro e Lei n.º 3/91, de 3 de Agosto);

c) Relativamente à sociedade PROINDICUS, SA, tendo em conta o seu objecto, na parte que coincide com a componente militar da Defesa Nacional, a Comissão entende que nos termos do artigo 4, alínea b) da Lei da Política de Defesa e Segurança "*A defesa e segurança têm carácter global, abrangendo as componentes militar e não militar ...*" e o artigo 8 da mesma Lei atribui exclusivamente a responsabilidade de zelar pela componente militar às Forças Armadas de Defesa de Moçambique, e a não militar, a outros órgãos do Estado;

d) As Leis n.º 1/2013, de 7 de Janeiro e a Lei n.º 1/2014, de 24 de Janeiro, concediam poderes ao Governo de contrair empréstimos que garantissem um grau de concessionalidade igual ou superior a 35% (art. 9, n.º 2). Só em 2015, a Assembleia da República abriu a possibilidade de o Governo contrair empréstimos não concessionais, desde que se

destinassem ao financiamento de projectos ou programas com viabilidade económica e social e intervenções de emergência, tomando em consideração a sustentabilidade da dívida do País;

e) Desta assercção, a Comissão entende que o Governo, nos anos de 2013 e 2014, para além do dever de observar a imposição de limites orçamentais de prestação de garantias no valor anual de 183.500 mil meticais, tinha o dever de respeitar a natureza do empréstimo a conceder a garantia;

f) Tomando também em linha de conta os valores para os quais o Estado prestou a garantia às três sociedades, a Comissão conclui que o Governo ultrapassou os limites impostos pelas Leis Orçamentais de 2013 e 2014, o que impunha que, antes de conceder as garantias, o Governo tinha o dever de solicitar à Assembleia da República uma autorização legislativa para o efeito de prestação de garantias.

g) Não tendo sido solicitada a autorização parlamentar pelo Governo, pressuposto essencial para a válida emissão das garantias às três sociedades, poderia aventar-se juridicamente uma eventual declaração de nulidade das garantias. Contudo, se tal fosse possível, esta não implicaria qualquer lesão dos direitos dos credores, porque haveria lugar à restituição pelos devedores de tudo quanto tiver sido prestado, e nem os desoneraria de remunerar o capital emprestado em todo o período em que esteve na posse deles;

h) Portanto, a eventual declaração solene da nulidade pela Assembleia da República nunca teria o efeito desejado, nem que o Estado, no uso das suas prerrogativas de autoridade impusesse o repúdio camuflado da garantia prestada, porque, primeiro, o Governo teria agido com culpa na formação dos contratos de garantia, pois sabia que nos termos da Constituição e das Leis, havia que solicitar uma autorização

legislativa, dever que se não impõe aos credores; segundo, o Estado perderia a confiança no plano internacional; terceiro, o acto do Governo de emitir garantias faz com que o Estado assuma compromissos no plano internacional e, com efeito, comprometeu-se, renunciando a sua soberania, submetendo-se ao regime dos tribunais britânicos, através do Acto Legislativo de 1978, sobre a perda ou renúncia de imunidade dos Estados que se comprometem com empresas britânicas, o que implicaria processos de execução internacional;

i) A Comissão nota com preocupação que o Governo não prestou atempadamente informação ao Fundo Monetário Internacional sobre as dívidas contraídas pela EMATUM, SA; PROINDICUS, SA e MAM, SA, pois sendo Moçambique parte do Acto Constitutivo do FMI, impõe o Artigo IV deste instrumento, o dever de colaboração e de informar e, ao abrigo do Relatório n.º 13/200, de Junho de 2013, data antes de contracção dos empréstimos, o Governo assumiu, literalmente que: " ... *fornecerá aos técnicos do FMI a documentação sobre acordos de financiamento externo tão logo estes sejam assinados e entrem em vigor".* Aliás, na avaliação de 2015, logo que o Governo tomou posse, poderia ter fornecido estas informaçãoes no âmbito da solicitação de um apoio financeiro ao abrigo da Linha de Crédito Stand-By, em complemento do PSI (Instrumento de Apoio à Política Económica), que pretendia assumir na avaliação feita.

j) A Comissão entende que o Governo deveria ter agido segundo as regras de uma "boa administração", pois a ordem jurídica fornece vários mecanismos capazes de evitar a violação das leis. Um dos mecanismos disponíveis ao Governo é a faculdade que este tem de solicitar pareceres ao Banco de Moçambique e à Procuradoria-Geral da República sobre matérias do seu interesse (art. 20 da Lei n.º 1/92, de 3 de Janeiro e artigo 12 da Lei n.º 22/2007, de 1 de Agosto);

k) A Comissão considera que o processo da prestação de garantias pelo Estado, na parte excedente, sem autorização, constituiu uma violação da Constituição e das leis orçamentais, o que, nos termos do regime estabelecido na Lei n.º 7/98, de 15 de Junho, que prescreve as normas de conduta aplicáveis aos titulares dos cargos governativos e explicita os seus deveres e direitos, acarreta responsabilidades.

B- Caracterização e sustentabilidade da dívida

Relativamente ao montante da dívida, finalidades do empréstimo, valores emprestados, juros cobrados, prazos de amortização, níveis de receitas previstos, sustentabilidade da dívida e o valor da dívida pública do Estado Moçambicano, a Comissão conclui que:

a) O Governo, ao emitir as garantias no montante equivalente à dívida das três empresas contribuiu no *stock* total da dívida do País, em cerca de 10,6% do PIB de 2015;

b) Apesar do elevado optimismo que envolveu o processo de criação das empresas e da contracção das respectivas dívidas, a realidade mostra que, na actual situação, as empresas não têm capacidade económico-financeira para amortizar as dívidas dentro dos prazos contratualmente estabelecidos, o que, nos termos contratuais, coloca o Governo na obrigação de formular soluções sustentáveis para a liquidação das dívidas das três empresas, nos períodos acordados;

c) Desde que se descobriu que o País contraiu empréstimos não concessionais de cerca de 1,37 mil milhões de dólares no período entre 2012 e 2015, estima-se que a dívida externa total representa cerca de 80% do PIB, à taxa de câmbio prevalecente;

d) A dívida pública externa, incluindo aquela garantida pelo Estado, é de 10,118 milhões de dólares americanos. Em termos de

estrutura, cerca de 41% (4,138 milhões de dólares americanos) é multilateral; 42% (4,255 milhões de dólares americanos) é bilatral; e 17% (1,725 milhões de dólares americanos) é comercial, da qual 9.8% (998 milhões de dólares americanos) era atribuida às empresas MAM SA e PROINDICUS SA, e 7.2% (727 milhões de dólares americanos) da EMATUM SA;

e) De notar que embora a maior parte da dívida pública externa seja concessional (cerca de 80% do total), o peso da dívida da MAM,SA e da PROINDICUS, SA, exacerba o problema conjuntural dada a sua natureza não concessional (cujos períodos de amortização e juros são curtos e elevados, respectivamente);

f) O Governo deve continuar a responsabilizar as empresas para o pagamento das suas dívidas, de modo a aliviar o Estado da pressão da actual conjuntura económica e social, resgatando, desta forma, a credibilidade do País junto aos seus parceiros de cooperação internacional.

RECOMENDAÇÕES

1. Tendo em conta que está em curso uma auditoria sob a égide da Procuradoria-Geral da República, a Comissão recomenda que:

a) se apure a efectiva aplicação dos financiamentos contraídos pelas empresas EMATUM, SA; PROINDICUS, SA e MAM, SA, num processo integrado e uniformizado com a auditoria em curso;

b) se averigue da existência ou não de indícios de aproveitamento ilegítimo e ilícito dos fundos públicos por pessoas privadas, sejam singulares ou colectivas, no âmbito do processo de contracção de dívidas das três empresas e da prestação das garantias pelo Estado;

2. Remeter para os órgãos competentes a averiguação da eventual violação da Constituição da República e das Leis Orçamentais, tendo em conta os pressupostos e as motivações da prestação das garantias pelo Estado.

3. O Governo deverá adoptar medidas concretas para a rentabilização das três empresas, mantendo-se a posição de que as dívidas devem ser pagas pelas empresas, não cabendo quaisquer ónus ao erário público.

4. A necessidade de aprimoramento da legislação:

a) financeira que diga respeito a intervenção empresarial do Estado, a qualquer título, nomeadamente todo sector empresarial do Estado, todas as unidades produtivas ou comerciais que são exclusiva ou maioritariamente participadas pelo Estado e que adoptam a forma de organização e funcionamento empresarial;

b) respeitante ao sector da defesa e segurança, por forma a ser adequada ao estágio do desenvolvimento do nosso Estado de Direito e Democrático;

c) relativa à definição de limites sobre a contracção de empréstimos internos e externos e as condições de emissão de garantias, com a obrigatoriedade de pareceres vinculativos da Procuradoria-Geral da República e do Banco de Moçambique, bem como a fiscalização prévia do Tribunal Administrativo;

d) relativa à identificação das responsabilidades dos dirigentes superiores do Estado, que actualmente se encontram consagradas de forma muito vaga e indeterminada e em instrumentos legais dispersos;

e) atinente à clarificação das competências entre os diversos órgãos do Estado que compõem o ciclo de gestão orçamental ou que intervenham em matérias financeiras, fiscais e orçamentais;

f) referente à ampliação dos poderes da jurisdição administrativa no sentido de passar a emitir o visto de fiscalização prévia para os actos, contratos ou acordos para concessão e contração de empréstimos, quer internos, quer externos, bem como os actos, contratos ou acordos de emissão de garantias ou avales do Estado. Assim, o visto prévio passaria a ser condição de eficácia destes actos, contratos e acordos de empréstimos e de prestação de avales ou garantias do Estado.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

VIII LEGISLATURA

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO PARA AVERIGUAR A SITUAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

(ACTA DA ADOPÇÃO DO RELATÓRIO FINAL)

Destinatário: PLENÁRIO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Proveniência: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

Maputo, 30 de Novembro de 2016

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO PARA AVERIGUAR A SITUAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

ACTA DE ADOPÇÃO DO RELATÓRIO DE INQUÉRITO SOBRE A AVERIGUAÇÃO DA SITUAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

----------Aos trinta dias do mês de Novembro Do ano de Dois Mil e Dezasseis, pelas Dezassete horas, na Sala número três, do Antigo Edifício do Palácio da Assembleia da República, a Comissão Parlamentar de Inquérito para Averiguar a Situação da Dívida Pública, criada ao abrigo da Resolução n.º 16/2016, Agosto, publicada no *Boletim da República,* n.º 91, I Série, de 1 de Agosto de 2016, realizou a sua sessão terminal, tendo como agenda a adopção do Relatório Final do Inquérito sobre a averiguação da situação da dívida pública----------.

----------Estiveram presentes os seus membros, que a seguir adoptam o Relatório Final do Inquérito sobre a averiguação da situação da dívida pública, designadamente, Suas Excelências:----------

1. Eneas da Conceição Comiche **(Presidente)**.....;
2. Venâncio António Bila Mondlane (**Relator**).....;
3. Sérgio José Camunga Pantie (**Vice-Presidente**).....;
4. José Mateus Muária Katupha.....;
5. Lucas Chomera Jeremias.....;
6. Francisco Ussene Mucanheia.....;
7. Alberto Jacinto Nankuta Matukutuku.....;
8. Jaime Bessa Augusto Neto.....;
9. Olinda Francisco Langa Mith.....;
10. Esmeralda Aurélio Mutemba .....----------

----------Esteve ausente por motivo justificado Sua Excelência Deputado Luciano André de Castro----------.

----------Não votou por motivo não justificado Sua Excelência Deputado Venâncio António Bila Mondlane----------.

----------Nada mais havendo a tratar, o Presidente deu por encerrada a reunião e eu Arlégia Ubisse, Secretária da Comissão, lavrei a presente Acta que será assinada por mim, A. Ubisse e pelo Presidente da Comissão, Eneas da Conceição Comiche ..... e pelo Relator da Comissão, Venâncio António Bila Mondlane.....----------.

Maputo, aos 30 de Novembro de 2016.