



UNIVERSIDADE POLITÉCNICA (A POLITÉCNICA)  
Escola Superior de Gestão, Ciência e Tecnologia  
Departamento de Ciências Jurídicas  
Curso de Ciências Jurídicas

A obrigatoriedade de declaração de bens dos dirigentes do Estado à luz do novo Estatuto  
Geral dos Funcionários e Agentes do Estado

Gervásia Marcela Machava

Maputo 2011



UNIVERSIDADE POLITÉCNICA (A POLITÉCNICA)  
Escola Superior de Gestão, Ciência e Tecnologia  
Departamento de Ciências Jurídicas  
Curso de Ciências Jurídicas

A obrigatoriedade de declaração de bens dos dirigentes do Estado à luz do novo Estatuto  
Geral dos Funcionários e Agentes do Estado

Gervásia Marcela Machava

Maputo 2011

Autor: Gervásia Marcela Machava

Titulo: A Obrigoriedade de declaração de bens dos dirigentes do Estado à luz do novo Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado.

Nome do Tutor: Arlindo Adam

## **Parecer do tutor**

Trabalho de projecto apresentado a UNIVERSIDADE POLITÉCNICA como parte dos requisitos de graduação e obtenção do grau de Licenciado em Ciências Jurídicas.

## **RESUMO**

O trabalho que ora se apresenta versa sobre a Obrigatoriedade de declaração de bens dos dirigentes do Estado.

Pretende-se analisar as implicações da revisão feita ao Estatuto Geral dos Funcionários do Estado que, agora designa-se por Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado. Não se trata de uma análise de toda lei mas sim de determinada matéria, concretamente do artigo 41 n° 2 alínea o) que aborda a necessidade de os Dirigentes do Estado declarar os seus bens patrimoniais.

O problema que se levanta com relação a esta declaração de bens trazida pelo actual Estatuto é a falta de clareza no que se refere dirigentes abrangidos, para além de que, fora aos dirigentes existem situações de cidadãos que, não sendo dirigentes do Estado também deveriam declarar os seus bens, atendendo ao cargo e as responsabilidades que lhes incumbem nos postos de trabalho.

Atendendo a natureza do tema, no primeiro capítulo faz-se uma abordagem sobre a Administração Publica, debruçando-se sobre a noção da Administração Publica e os Princípios Gerais do Direito Administrativo.

Não se trata de uma dissertação meramente interpretativa desta disposição legal, sendo que um dos objectivos é contribuir de certa forma para posteriores revisões.

Foi privilegiada a consulta bibliográfica, a par do recurso aos meios eletrónicos (internet), a consulta a legislação pertinente.

Palavras-chave: Dirigentes do Estado, Transparência, Bens Patrimoniais, Administração Pública, Funcionário Público, Agente Público, Declaração, Enriquecimento ilícito, Rendimento.

## **AGRADECIMENTOS**

A finalização deste trabalho só foi possível graças as valiosas contribuições de varias pessoas sem as quais esta tarefa se tornaria mais difícil e, certamente o trabalho estaria menos completo.

Em primeiro gostaria de agradecer ao meu tutor, Dr. Arlindo Adam pelas suas recomendações e o seu empenho no atendimento as minhas duvidas.

Agradeço também aos meus colegas do grupo de estudo com quem partilhei ideias durante o tempo de duração do curso, nomeadamente Albertina Manhique, Amelia Fernanda Langa e Hermenegildo Gamito Penicela.

A minha gratidão vai ainda para os meus pais Elias Machava e Cacilda Jaime Siteo Machava, meus filhos Silecq Miguel e Bruno Miguel, meus irmãos Ilídio, Ivan, Ismoénia e Ana Paula.

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO .....	8
CAPÍTULO I: A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	9
1.1. Administração pública e administração privada.....	10
1.2. Princípios gerais do direito administrativo .....	12
CAPITULO II: ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	16
2.1. A administração pública e as funções do estado .....	17
2.2. Teoria da organização administrativa em moçambique .....	18
CAPITULO III: FUNCIONÁRIOS E AGENTES DO ESTADO .....	19
3.1. Análise do contexto da aprovação do EGFAE .....	19
3.2. Agentes administrativos .....	21
3.3. Funcionários .....	24
3.4. Funcionário público e agente público.....	25
3.5. Agentes funcionários e agentes não funcionários.....	26
3.6. Dirigentes do estado .....	27
3.7. Bens .....	29
CAPITULO IV: A OBRIGATORIEDADE DE DECLARAÇÃO DOS BENS DOS DIRIGENTES DO ESTADO .....	31
4.1. Órgãos abrangidos pelas declarações .....	33
4.2. Depósito e fiscalização das declarações .....	37
4.3. Extensão da declaração de bens a outros funcionários.....	40
4.4. O acesso as declarações .....	41
CAPITULO V: A QUESTÃO DE DECLARAÇÃO DE BENS EM OUTROS ORDENAMENTOS JURÍDICOS .....	42
5.1. Realidade moçambicana .....	42
5.2. Realidade brasileira .....	43
5.3. Realidade angolana.....	44
5.4. Realidade sul-africana .....	46
CONCLUSÃO .....	47
BIBLIOGRAFIA.....	52

# INTRODUÇÃO

Neste momento, o ordenamento jurídico moçambicano está a passar por uma reforma legislativa. Muitas leis estão a ser revistas e a sofrer alterações.

A título de exemplo, temos o Código do Processo Civil que num curto espaço de tempo já sofreu duas alterações. Até ao ano de 2005, o processo civil era regido pelo Decreto-Lei nº 44192 aprovado pelo Governo português. Em 2005, o Governo moçambicano introduziu alterações ao Código de Processo Civil através do Decreto-Lei nº 1/2005, de 27 de Dezembro. Vários artigos foram alterados. Em 2009, mais uma vez o mesmo código sofreu alterações.

O Direito Administrativo também sofreu alterações. Com efeito, a 17 de Março foi aprovada a Lei nº 14/2009, que constitui uma revisão do Estatuto Geral dos Funcionários do Estado (EGFE) que é agora designado Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (adiante EGFAE).

Pretende-se analisar as implicações da revisão feita ao Estatuto Geral dos Funcionários do Estado que, agora designa-se por Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado. Não se trata de uma análise de toda a lei mas sim de determinada matéria, concretamente do artigo 41 nº 2 alínea o) que aborda a necessidade de os Dirigentes do Estado declarar os seus bens patrimoniais.

O problema que se levanta com relação a esta declaração de bens trazida pelo actual Estatuto é a falta de clareza no que se refere aos dirigentes abrangidos, para além de que, fora aos dirigentes existem situações de cidadãos que, não sendo dirigentes do Estado também deveriam declarar os seus bens, atendendo ao cargo e as responsabilidades que lhes incumbem nos postos de trabalho.

A declaração de bens dos dirigentes do Estado é de grande interesse para o povo moçambicano mas é necessário que, para sua melhor implementação analisem-se todos aspectos que devem estar relacionados a esta matéria e que criem-se mecanismos eficazes para este processo decorra conforme as expectativas dos cidadãos moçambicanos.

# CAPÍTULO I: A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## Noção

O Direito Administrativo é um ramo do direito público definido como o ramo de direito que regula a organização e actividade dos órgãos da Administração Pública na prossecução de interesses colectivos<sup>1</sup>.

É o Direito Administrativo que regula a actividade de outros entes públicos igualmente incumbidos da prossecução de interesses colectivos; deste modo abrange um domínio muito vasto. É também, no entanto, o sistema de normas jurídicas que organizam a Administração Pública e regulam as relações que esta estabeleça exercendo os seus poderes de autoridade<sup>2</sup>.

A Administração Pública é todo um conjunto de necessidades colectivas cuja satisfação é assumida como tarefa fundamental pela colectividade, através de serviços por esta organizados e mantidos. São três os sentidos em que se utiliza na linguagem corrente a expressão *Administração Pública*: no sentido orgânico, sentido material e sentido formal.

No primeiro caso temos a Administração Pública como sinónimo de Organização Administrativa e, no segundo caso aparece como sinónimo de Actividade Administrativa.

Em **sentido orgânico**, a Administração Publica consiste fundamentalmente na organização dos serviços centrais do Estado. Contudo, este órgão não se limita ao Estado, inclui-o, mas comporta muitas outras entidades e organismos. Por isso também, nem toda a actividade administrativa é uma actividade estadual; a administração pública não é uma actividade exclusiva do Estado. Ao lado do Estado ou sob sua égide, há muitas outras instituições administrativas que não se confundem com ele: têm personalidade própria e constituem por isso entidades políticas, jurídica e sociologicamente distintas. É o caso dos municípios, universidades, empresas públicas, associações públicas, entre outras.

Em **sentido material**, a Administração Publica é a actividade de administrar.

---

<sup>1</sup> CAETANO, Marcelo, Manual de Direito Administrativo, vol.2, Edições Almedina, 10ªedição, 5ªreimpessao, 1994.

<sup>2</sup> AMARAL, Diogo Freitas, Curso de Direito Administrativo, Vol I, Editora Almedina, , 3ªedição, 2ªreimpessao da edição de Novembro de 2006.

Administrar é, em geral, tomar decisões e efectuar operações com vista a satisfação regular de determinadas necessidades, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes. Dai que a Administração Pública em sentido material possa ser definida como a actividade típica dos serviços públicos e agentes administrativos desenvolvida no interesse geral da colectividade, com vista a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes.

Em **sentido formal**, a Administração Pública é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objectivos do Governo; refere-se ao conjunto de entidades, órgãos e agentes públicos que dão forma a Administração Pública.

## **1.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO PRIVADA**

Antes de fazer uma análise comparativa entre a Administração Pública e a Administração Privada, é importante que se defina a também a Administração Privada, visto que a outra já foi definida anteriormente.

A **Administração Privada** é aquela que prossegue fins particulares; Tem por objectivo principal a obtenção do lucro e está a cargo dos sócios, directores ou gerentes. Os funcionários são contratados para desempenhar tarefas de acordo com as necessidades e atividades da empresa.

*Quanto ao objecto*, Administração Publica versa sobre as necessidades colectivas assumidas como tarefa e responsabilidade própria da colectividade; é responsável pelos interesses colectivos ligados a segurança e bem-estar das pessoas. Para tal, a realização desses interesses esta a cargo das entidades públicas territoriais ou de outras entidades que estejam constituídas por lei para exercerem atribuições próprias das entidades ou que delas recebam delegação ou concessão para tal exercício.

A Administração Privada, por sua vez, incide sobre necessidades individuais ou sobre necessidades que, sendo de grupo, não atingem contudo a generalidade de uma coletividade inteira.

*Quanto ao fim*, a Administração Pública tem necessariamente que prosseguir sempre o interesse público. O interesse público é o único fim das entidades públicas e os serviços públicos podem legitimamente prosseguir. A Administração Privada tem em vista, naturalmente, fins pessoais ou particulares. Tanto pode tratar-se de fins lucrativos como de fins não económicos e até nos indivíduos mais desinteressados, de fins puramente altruístas. Mas são sempre fins particulares sem vinculação necessária ao interesse geral da coletividade. *Quanto aos meios*, a Administração Pública tem de poder desenvolver-se segundo as exigências próprias do bem comum. Por isso a lei permite a utilização de determinados meios de autoridade que possibilitam as entidades e serviços públicos impor-se aos particulares sem ter que aguardar o seu consentimento ou mesmo fazê-lo contra a sua vontade.

A Administração Privada, os meios jurídicos que cada pessoa utiliza para atuar caracterizam-se pela igualdade entre as partes; os particulares são iguais entre si e, em regra, não podem impor uns aos outros a sua própria vontade, salvo se isso decorrer de um acordo livremente celebrado. O contrato é assim o instrumento jurídico típico do mundo das relações privadas.

No entanto, cabe ainda destacar algumas características que tornam a Administração Pública diferente da administração privada, o que, por consequência, faz com que as formas de gestão apresentem certas especificidades que as diferenciam.

Na *Administração Pública* as receitas derivam de Tributos (impostos, taxas e contribuições) tem carácter compulsório e não tem uma necessária contrapartida em termos de prestação directa de serviços.

O mecanismo de controle da Administração Pública é político e é feito por meio de eleições periódicas dos governantes. As decisões são tomadas de forma mais lentas, influenciadas por variáveis de ordem política. Políticas Públicas de acordo com os programas de Governo. A criação, alteração e extinção da pessoa jurídica é feita com base na lei<sup>3</sup>.

Na *Administração Privada* as receitas advêm de pagamentos feitos por livre e espontânea vontade; O desempenho é controlado pelo mercado através da concorrência com outras organizações.

---

<sup>3</sup> Internet, Google, [www.artigonal.com](http://www.artigonal.com)

As decisões são tomadas de forma mais rápidas, buscando a racionalidade. As políticas empresariais estão voltadas para objetivos de mercado. É através de um instrumento contratual que cria-se, altera-se ou extingue-se a pessoa jurídica.

A Administração pública goza de iniciativa para reunir meios, empregar técnicas e praticar actos jurídicos a fim de realizar os interesses dos cidadãos, fazendo uso dos meios lícitos que lhe é facultado ou executando as leis de harmonia com a evolução das necessidades públicas, mas procedendo sempre como se fosse o próprio titular dos interesses.

Encontram-se na Administração os funcionários públicos e estes exercem as suas actividades sendo-lhes aplicadas as regras estabelecidas pelo Estatuto Geral dos Funcionários do Estado (EGFE). É obrigação dos funcionários servir com eficiência e rigor à população, devendo o cidadão contribuir de forma recíproca para que lhe seja prestado um serviço de qualidade.

Os funcionários da Administração Pública têm igualmente o dever de prestar informações e esclarecimentos de forma clara e correcta a todos aqueles que careçam, e são responsabilizados pelos prejuízos causados a terceiros de acordo com a lei vigente (vide artigo 37º, nº3 do Decreto 30/2001 de 15 de Outubro).

Tais agentes e funcionários obedecem a certos princípios estabelecidos no Decreto 30/2001 de 15 de Outubro onde encontram-se as Normas de funcionamento dos serviços da administração pública.

## **1.2. PRINCÍPIOS GERAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO**

Releva sobremaneira para a presente dissertação a alusão a alguns princípios que regem o Direito Administrativo, até para verificar em que medida podem ter norteado a consagração da obrigatoriedade de declaração de bens pelos dirigentes do Estado, ou pelo menos, se esta obrigatoriedade encontra amparo nalgum deles.

Os princípios têm como principais funções impedir a criação de regras contrárias aos princípios já estabelecidos; amoldar a interpretação dessas regras e a aplicação directa ao caso concreto ante a inexistência de regras. Os princípios indicam o ponto de partida e os caminhos a serem percorridos.

### **Princípio da legalidade**

Como o próprio nome sugere, esse princípio diz respeito à obediência à lei. No Direito Administrativo, esse princípio determina que, em qualquer actividade, a Administração Pública está estritamente vinculada à lei. A Administração Pública só pode fazer o que a lei autoriza, seus actos têm que estar sempre pautados na legislação.

Então, é expressão do princípio da legalidade a permissão para a prática de actos administrativos que sejam expressamente autorizados pela lei, ainda que mediante simples atribuição de competência, pois esta também advém da lei.

### **Princípio da transparência**

Este princípio é concebido como ‘pai’ de outros princípios e institutos do direito constitucional e administrativo.

A transparência administrativa vai além da publicidade, abarcando a motivação e a participação popular. Este princípio visa trazer ao conhecimento público e geral dos administrados a forma como o serviço foi prestado, os gastos e a disponibilidade de atendimento.

### **Princípio da impessoalidade**

Qualquer agente público, seja ele eleito, indicado etc., está ocupando seu posto para servir aos interesses do povo. Assim, seus actos obrigatoriamente deverão ter como finalidade o interesse público, e não próprio ou de um conjunto pequeno de pessoas amigas. Ou seja, deve ser impessoal. Uma vertente desse mesmo princípio é a que prevê que os actos não serão imputados a quem os pratica, mas sim à entidade à qual está vinculado.

### **Princípio da moralidade**

Deve o administrador, além de seguir o que a lei determina, pautar sua conduta na moral comum, fazendo o que for melhor e mais útil ao interesse público. Tem que separar, além do bem do mal, legal do ilegal, justo do injusto, conveniente do inconveniente, também o honesto do desonesto. É a moral interna da instituição, que condiciona o exercício de qualquer dos poderes, mesmo o discricionário.

## **Princípio da publicidade**

É este mais um vector da Administração Pública, e diz respeito à obrigação de dar publicidade, levar ao conhecimento de todos os seus actos, contratos ou instrumentos jurídicos como um todo. Isso dá transparência e confere a possibilidade de qualquer pessoa questionar e controlar toda a actividade administrativa que deve representar o interesse público, por isso não se justifica, de regra, o sigilo.

Com a publicação, presume-se o conhecimento dos interessados em relação aos actos praticados e inicia-se o prazo para interposição de recurso e também o prazo de prescrição.

## **Princípio da supremacia do interesse público**

Este é outro princípio basilar da Administração Pública, onde se sobrepõe o interesse da colectividade sobre o interesse do particular, o que não significa que os direitos deste não serão respeitados. Mas a administração pública não pode prosseguir o seu interesse de qualquer maneira, tem de fazê-lo dentro de certos limites, com respeito por determinados valores, no interior de um quadro definido por dados parâmetros.

Sempre que houver confronto entre os interesses, há de prevalecer o interesse colectivo<sup>4</sup>. A prossecução de interesses privados em vez de interesse público, por parte de qualquer órgão ou agente administrativo no exercício das suas funções, constitui corrupção, e como tal acarreta todo um conjunto de sanções, quer administrativas quer penais, para quem assim proceder.

Esse princípio deve ser seguido, tanto no momento da elaboração da lei, quanto no momento da execução da mesma, num caso concreto, sempre vinculando a autoridade administrativa. Havendo actuação que não atenda ao interesse público, haverá o vício de desvio de poder ou desvio de finalidade, que torna o acto nulo.

O interesse público é indisponível. Assim, os poderes atribuídos à Administração Pública têm a característica de poder-dever, que não podem deixar de ser exercidos, sob pena de ser caracterizada a omissão. A noção de interesse público traduz-se numa exigência de satisfação das necessidades colectivas.

---

<sup>4</sup> O interesse colectivo é o interesse geral de uma comunidade, o bem-comum, o qual é por sua vez definido como aquilo que é necessário para que os homens não apenas vivam, mas vivam bem. Amaral, Diogo Freitas, Curso de Direito Administrativo, vol.2, Livraria Almedina, Coimbra, Abril,2002, pag.35.

### **Princípio da continuidade**

O Estado deve prestar serviços públicos para atender às necessidades da colectividade. Essa prestação não pode parar pois os desejos do povo são contínuos.

### **Princípio da hierarquia**

Os órgãos da Administração Pública devem ser estruturados de forma tal que haja uma relação de coordenação e subordinação entre eles, cada um titular de atribuições definidas na lei.

Como consequência desse princípio, surge a possibilidade de revisão de actos dos subordinados, delegação e avocação de atribuições, aplicação de penalidades; do ponto de vista do subordinado, há o dever de obediência.

### **Princípio da autotutela**

Cuidar de si mesma: isso que deve fazer a Administração Pública. Como deve obediência ao princípio da legalidade – ele novamente! – Sempre que um acto ilegal for identificado, deve ser anulado pela própria Administração. Cabe também a revogação daqueles actos que não sejam mais convenientes ou oportunos, seguindo critérios de mérito. É o poder-dever de rever seus actos, respeitando sempre o direito de terceiros de boa-fé.

### **Princípio da razoabilidade e proporcionalidade**

Este é mais um princípio voltado especialmente para o controle dos actos administrativos, em especial aqueles ditos discricionários, onde a lei dá duas ou mais opções válidas ao administrador. Se este toma alguma decisão destituída de razoabilidade ou coerência, tal será ilegítima, ainda que dentro da lei.

Em obediência a esse mandamento, as decisões têm de ser fundamentadas adequadamente, factos relevantes devem ser levados em conta, e devem, sobretudo, guardar proporção entre os meios e o fim a que se destina. Pelo critério da razoabilidade é que se busca a melhor maneira de concretizar a utilidade pública postulada pela norma; é a congruência lógica entre as situações postas e decisões administrativas.

## **Princípio da igualdade**

Já que todos são iguais perante a lei por disposição expressa da Constituição (art. 5º), perante a Administração Pública todos também devem receber o mesmo tratamento, impessoal e igualitário.

O princípio da igualdade não se circunscreve a obrigação de os órgãos administrativos e jurisdicionais aplicarem a lei de modo igual, envolvendo ainda, como sua componente essencial, uma ideia de igualdade na própria lei ou através da lei. A igualdade impõe que se trate de modo igual o que é juridicamente igual e de modo diferente o que é juridicamente diferente, na medida da diferença.

Pode-se assim dizer que o princípio da igualdade se projecta fundamentalmente na proibição da discriminação e na obrigação de diferenciação.

Naturalmente, esse princípio não é absoluto. Cabe à Administração Pública o estabelecimento de regras para a fruição de serviços públicos, o que não fere este princípio. O que está vedada é a existência de privilégios ou favorecimentos de uns em detrimento de outros.

## **CAPITULO II: ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A Administração Pública desempenha suas atividades por meio de órgãos públicos. Órgãos públicos, seriam, neste caso, os centros de competência instituídos para o desempenho das funções estatais, através de seus agentes, cuja actuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem.

Os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas. Estes órgãos não têm personalidade jurídica nem vontade própria, mas nas áreas de suas atribuições e nos limites de sua competência funcional, expressam a vontade da entidade a que pertencem. Todos os órgãos têm, necessariamente, cargos, funções e agentes, sendo certo que esses elementos podem ser alterados, substituídos ou retirados, sem que isso importe a extinção do órgão.

Embora despersonalizados, os órgãos mantêm relações funcionais entre si e com terceiros,

podendo ter prerrogativas funcionais próprias, que, quando infringidas, admitem defesa até mesmo por mandado de segurança.

## **2.1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS FUNÇÕES DO ESTADO**

### ***a) Política e Administração Pública:***

A Política, enquanto actividade pública do Estado, tem um fim específico: definir o interesse geral da actividade. A Administração Pública existe para prosseguir outro objetivo que é realizar, em termos concretos, o interesse geral definido pela política.

O objecto da Política são as grandes opções que o país enfrenta ao traçar os rumos do seu destino colectivo. A da Administração Pública, é a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas da segurança, cultura e bem-estar económico e social.

A Política reveste carácter livre e primário, apenas limitada em certas zonas pela Constituição, ao passo que a Administração Pública tem carácter condicionado e secundário, achando-se por definição subordinada às orientações da política e da legislação.

Toda a Administração Pública, além da actividade administrativa é também execução ou desenvolvimento de uma política. Mas por vezes é a própria administração, com o seu espírito, com os seus homens e com os seus métodos, que se impõe e sobrepõe à autoridade política, por qualquer razão enfraquecida ou incapaz, caindo-se então no exercício do poder dos funcionários.

### ***b) Legislação e Administração:***

A função Legislativa encontra-se no mesmo plano ou nível, que a função Política. A diferença entre Legislação e Administração está em que, a Administração Pública é uma actividade totalmente subordinada à lei: é o fundamento, o critério e o limite de toda a actividade administrativa.

Podem citar-se casos de leis que materialmente contêm decisões de carácter administrativo mas, há também actos da administração que materialmente revestem o carácter de uma lei, faltando-lhes apenas a forma e a eficácia da lei.

### ***c) Justiça e Administração Pública:***

Estas duas actividades têm importantes traços comuns: ambas são executivas e subordinadas à lei. A primeira consiste em julgar e a outra em gerir.

A Justiça visa aplicar o Direito aos casos concretos enquanto, que a Administração Pública visa prosseguir interesses gerais da colectividade.

A Justiça aguarda passivamente que lhe tragam os conflitos sobre que tem de pronunciar-se; a Administração Pública toma a iniciativa de satisfazer as necessidades colectivas que lhe estão confiadas.

A Justiça está acima dos interesses, é desinteressada, não é parte nos conflitos que decide; a Administração Pública defende e prossegue os interesses colectivos a seu cargo, é parte interessada.

## **2.2. TEORIA DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM MOÇAMBIQUE**

O Estado é uma pessoa jurídica pública, é uno, é originário (vide artigos 6,7,8,133 da CRM) não se confundindo com os seus órgãos. O Estado é susceptível de vontades, as quais satisfazem-se através dos seus órgãos.

**São órgãos de soberania:** o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo, os Tribunais e o conselho constitucional (artigo 133 da CRM).

**São órgãos centrais do Estado** os órgãos de soberania, o conjunto de órgãos governativos e as instituições a quem cabe garantir a prevalência do interesse nacional e a realização da política unitária do Estado (artigo 138 da CRM).

Os Órgãos Centrais tem seus dirigentes e agentes, através dos quais supervisionam as actividades centrais realizadas em determinada área (artigo 140 da CRM).

O conselho de ministros é o órgão executivo que se responsabiliza pela administração do país, garantia de integridade, ordem pública, segurança, bem-estar económico-social,

legalidade e política externa (artigo 203 da CRM). As formas de execução do governo podem ser colegiais e ou individuais.

Individuais – quando tem por titular um único indivíduo; Decidem e actuam por meio de um único agente, o chefe. Os órgãos singulares possuem vários agentes auxiliares mas a sua característica de singularidade é expressa pelo desenvolvimento da sua função por um único agente, em geral o titular.

Colegiais – quando tem por titular dois ou mais indivíduos designados para, em reunião exprimirem a vontade da pessoa coletiva; são aqueles que decidem pela manifestação de vários membros de forma conjunta e por maioria, sem a prevalência da vontade do chefe; a vontade da maioria é imposta de forma legal.

Os fins do Estado são chamados atribuições (justiça, segurança, cultura e bem estar económico-social). Este conjunto de atribuições são competências que por sua vez são exercidos pelos seus órgãos, mas pode se salientar que as competências e atribuições coincidem pois o executor parte das atribuições para exercer as suas competências; a competência pode ser limitada em razão do tempo, hierarquia e território. O Estado como pessoa colectiva não tem força de por si fazer funcionar os seus fins, mas através dos seus órgãos, salvo conflito de atribuições e competências.

## **CAPITULO III: FUNCIONÁRIOS E AGENTES DO ESTADO**

### **3.1. ANÁLISE DO CONTEXTO DA APROVAÇÃO DO EGFAE**

A Lei nº 14/2009, de 17 de Março que aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (doravante designado EGFAE) traz consigo normas e princípios que visam reger as actividades da Administração Pública. Estas normas aplicam-se a todos os funcionários e agentes do Estado que se encontram a exercer actividades na Administração Pública.

Encontram-se na lei várias inovações que, surgem com vista a melhorar as relações laborais e criar um melhor ambiente de trabalho nas instituições públicas para que os interesses dos cidadãos sejam sempre o centro das atenções dos funcionários e agentes do Estado.

A necessidade da aprovação do EGFAE surge nos termos das disposições conjugadas do n.º2 do artigo 251 e do n.º1 do artigo 179, ambos da Constituição da República de Moçambique.

A aprovação do EGFAE mostra a vontade do executivo de melhorar a situação do país mas, para tal, é necessário que a reacção penal deve ser muito forte para se possa combater a corrupção. Os denunciantes deveriam beneficiar de protecção legal pois, desta forma qualquer cidadão poderia denunciar a quem quer que fosse sem sentir-se intimidado.

A actual designação do EGFAE parece ter tido como fonte de inspiração o disposto no n.º2 do artigo 251, pois, este artigo já se refere aos agentes do Estado e, esta é uma figura que aparece no novo Estatuto como sendo uma das inovações.

Relevam no momento duas grandes inovações do EGFAE: a introdução da figura de “Agentes do Estado” e o tema da presente dissertação que é a Obrigatoriedade de declaração de bens por parte dos dirigentes do Estado.

A figura de “Agente do Estado”, como será estudado adiante foi introduzida com vista a diferenciar os trabalhadores contratados dos funcionários do Estado. A especificação dos direitos e deveres dos funcionários e agentes do Estado deverá ajudar a impor as boas práticas e eliminar o favoritismo e a fuga de responsabilidades na prestação do serviço público. A introdução desta figura vai cobrir a situação dos contratados, diferenciando-os dos funcionários do Estado.

As relações laborais na Administração Pública devem ser fortalecidas com a existência de direitos e obrigações que devem ser cumpridos por todos os agentes que desempenhem uma função. Estando os funcionários e agentes na qualidade de servidores do Estado, é necessário e importante que desempenhem as suas funções com zelo e responsabilidade servindo todo o cidadão de forma igual, contribuindo, deste modo, para o bem-estar do povo e para o desenvolvimento económico e social da nação.

A obrigatoriedade da declaração dos bens dos dirigentes do Estado que o novo estatuto nos apresenta na alínea o) do n.º2 do artigo 41, é uma inovação a nível do EGFAE, mas não a nível

do direito positivo moçambicano. Antigamente, a questão da declaração de bens era muito fraca, encontrava-se legislado mas quase que não era implementado.

Com efeito,

Acontece que esta lei apenas vem estabelecer a necessidade de declararem os bens patrimoniais dos dirigentes do estado e não avança qualquer outra informação ou critério para que tal aconteça.

Este é um aspecto citado em uma alínea apenas mas que suscita varias questões.

Para além de aparecer apenas em uma alínea do estatuto não se encontra nada no regulamento da lei n.14/2009 de 17 de Marco que aprova o estatuto, que dê continuidade ou que estabeleça termos e condições em que a declaração de bens deve ser efectuada. Isto leve a crer que esta inovação foi estabelecida de forma precipitada sem qualquer tipo de investigação profunda sobre o assunto.

## **3.2. AGENTES ADMINISTRATIVOS**

**Noção:** são agentes administrativos os indivíduos que por qualquer título exerçam actividade ao serviço das pessoas colectivas de direito público, sob direcção dos respectivos órgãos.

Os empregados que prestam serviços numa empresa pública por contrato de trabalho serão agentes administrativos se a empresa for pessoa colectiva de direito público. O agente presta os seus serviços mediante uma relação jurídica estabelecida entre ele e a pessoa colectiva que o emprega. O número de agentes administrativos é muito grande em quase todos os pais.

Existem casos em que a administração é servida por indivíduos que foram irregularmente ou extraordinariamente investidos nas suas funções. Estes são considerados meros agentes de facto; trata-se de indivíduos aceites pacificamente e publicamente como agentes administrativos e que exercem funções no interesse geral.

Os **Agentes de facto** podem ser:

- Agentes necessários – são aqueles que em estado de necessidade e por imperativo do bem comum se encarregam do exercício de funções públicas sem nelas terem sido investidos pelo processo regular.

- Agentes putativos – são os indivíduos que em circunstâncias normais exercem funções administrativas de maneira a serem reputados em geral como agentes regulares, apesar de não estarem validamente providos nos respectivos cargos.

### **Modos de provimento<sup>5</sup> dos agentes administrativos**

Os agentes administrativos são providos nos seus cargos por meio de: Acto administrativo, Contrato, Assalariamento e Eleição.

*Acto administrativo* é uma conduta unilateral de um órgão da administração;

*Contrato* é o acto jurídico bilateral. O agente obriga-se a prestar a sua actividade profissional a uma pessoa colectiva de direito público sob as ordens e direcção dos respectivos órgãos mas sem submissão ao estatuto legal da função pública.

*Assalariamento* é um acto que consiste no ajuste feito com um indivíduo para que preste serviço a uma pessoa colectiva de direito público mediante remuneração estipulada por cada dia útil de trabalho.

*Eleição* é o acto que consiste na designação do agente feita a pluralidade dos votos de um colégio para esse efeito competente, que não funcione como órgão de gestão permanente de uma pessoa colectiva.

Para que haja eleição é necessário que o colégio eleitoral não seja o órgão de gestão permanente de uma pessoa colectiva pois quando o seja não interessam as vontades manifestadas pelos votantes senão para determinar o sentido uno da vontade da pessoa colectiva.

Não se deve confundir com o provimento de um indivíduo como agente o modo de selecção do indivíduo para prover o lugar, neste caso o recrutamento dos agentes administrativos.

### **Recrutamento dos agentes administrativos**

Os processos de recrutamento são fundamentalmente:

A *livre escolha* que consiste no poder discricionário de designação, pela autoridade competente, de entre os indivíduos com os requisitos gerais da capacidade administrativa;

---

<sup>5</sup> Provimento é o acto jurídico pelo qual alguém é chamado para exercer funções de agente administrativo. O provimento difere-se da investidura pois é o conjunto de condições de que a lei faz depender o exercício regular das funções em que se foi provido.

A *Escolha condicionada*, em que a lei fixa as categorias de entre as quais a autoridade competente vai designar a pessoa a prover, de forma discricionária;

O *concurso* que consiste na faculdade de apresentação de candidatura de quantos pretendam provar que possuem as condições necessárias para o exercício de certo cargo ou de certa categoria de cargos. Caracteriza-se por facultar a competição entre todos os pretendentes que legitimamente aspirem a ocupar o lugar a prover.

Em alguns serviços administrativos praticam-se duas espécies de concurso para recrutamento de pessoal. São eles o concurso de habitação e o concurso de provimento. O primeiro destina-se a determinar quais os indivíduos estão aptos a ingressar em certas categorias para depois serem providos nas vagas que se abram de lugares ou cargos dessa categoria durante o prazo marcado por lei para a sua validade e, o concurso de provimento é aberto para o preenchimento da vaga de um cargo de certa categoria e a que podem apresentar-se os indivíduos declarados aptos em anterior concurso de habitação.

A *preparação profissional* que destina-se a recrutar e preparar os futuros agentes administrativos; a aprovação no curso é condição indispensável para ser admitido nos lugares e só podem ingressar nesses quadros os indivíduos habilitados no curso profissional.

A *observação em estágio* que, ocorre quando o recrutamento é feito de entre os indivíduos que, após exame de documentos ou até aprovação num concurso preliminar, sejam provisoriamente admitidos no serviço administrativo a prestar um estágio temporário.

### **Agentes da administração e agentes administrativos**

Todo aquele que exerça uma actividade implicando prestação pessoal de serviços a administração pública sob a direcção dos respectivos órgãos será um agente da administração. Marcello Caetano estabelece 3 critérios para determinar quem deve ser considerado funcionário de entre os agentes da administração:

1. Critério da permanência do cargo ocupado

Se um cargo é individualmente criado por lei por tempo indeterminado e tem dotação própria no orçamento da entidade pública a que pertence, exige estabilidade de quem o

ocupa e da garantia de continuidade ao serventuário. O funcionário será, pois, o agente que ocupa um cargo permanente nos quadros da administração.

## 2. Critério da profissionalidade

O que distinguiria os funcionários dos outros agentes administrativos seria o serem profissionais, isto é, o abraçarem o serviço da administração como modo de vida o qual dediquem toda a sua atenção procurando fazer carreira. Este funcionário deve ter garantias de estabilidade e ser admitido nos quadros da administração a título permanente num cargo determinado.

Não se trata de um funcionário pelo simples facto de estar a ocupar esse cargo mas sim por ocupa-lo com o objectivo de tornar este exercício a sua profissão.

## 3. Critério do carácter público da relação de serviço

De acordo com os defensores deste critério admitir-se-ia que a massa dos agentes dativos fosse regida por contratos de trabalho. Ficariam de fora certas funções de soberania que por motivos de segurança e de interesse público exigissem um regime jurídico especial, o regime de direito publico e só os que se achassem a ele submetidos seriam funcionários.

### **3.3. FUNCIONÁRIOS**

É funcionário público todo o empregado da administração estatal, isto é, todo aquele que mantém um vínculo empregatício com o Estado e seu pagamento provem da arrecadação pública de impostos<sup>6</sup>.

A investidura na qualidade jurídica de funcionário determina a atribuição de um complexo de poderes e deveres legais a pessoa atribuída.

Existe estatuto dos funcionários, que é o conjunto das normas legais que define e regula os poderes e deveres correspondentes a qualidade de funcionário. As normas que formam o estatuto podem estar ou não codificadas.

---

<sup>6</sup> Contribuição obrigatória devida por todos os cidadãos não isentos por lei, que possibilitam os seus recursos para atender as despesas do Estado.

### **O provimento dos funcionários**

O funcionário é um profissional da função pública, daí que é natural que esteja a ela vinculado para que assegure a sua estabilidade.

O provimento do funcionário num lugar de certo quadro faz-se mediante nomeação, definitiva ou tendendo para o definitivo ou ainda por contrato. Nos casos em que é feito por contrato não há necessidade de renovação periódica. A nomeação e o contrato criam uma relação de serviço que tem como sujeitos a pessoa colectiva de direito público e por outro lado o indivíduo investido na qualidade de servidor.

Para ser-se funcionário é necessário que estejam reunidos certos requisitos estabelecidos por lei, isto é, é exigida uma capacidade administrativa para que o indivíduo seja funcionário. Podemos encontrar também na lei os direitos e deveres dos funcionários mas, no entanto, existem ainda impedimentos legais no que refere ao provimento dos funcionários.

## **3.4. FUNCIONÁRIO PÚBLICO E AGENTE PÚBLICO**

A noção de funcionário engloba todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho com entidades governamentais integradas em cargos ou empregos das entidades político-administrativas.

Contudo, encontramos casos de cidadãos que exercem uma função pública de carácter transitório e as vezes não remunerado. Estas pessoas exercem uma função pública no âmbito do Estado e são, as vezes, requisitadas a prestar um serviço público de forma transitória. É daí que surge a noção de Agente Público.

Os **Agentes Públicos** são todos os indivíduos que actuam sob a direcção dos órgãos da Administração pública para participarem em tarefas próprias; são todos aqueles que exercem uma actividade implicando prestação pessoal de serviços a Administração Pública Sob direcção dos restantes órgãos.

O artigo 3º da Lei nº 14/2009, de 17 de Março, estabelece a distinção entre Funcionário e Agente do Estado, definindo cada um de forma clara; aliás, esta é uma das grandes inovações trazidas pelo novo estatuto, o que levou a que a designação da lei sofresse alteração.

### 3.5. AGENTES FUNCIONÁRIOS E AGENTES NÃO FUNCIONÁRIOS

É importante distinguir estes dois tipos de agentes.

Esta distinção resulta apenas da consagração que recebe do direito positivo de cada país. Será funcionário, em cada país, quem as respectivas leis qualificarem como tal.

Antigamente, funcionários ou não, a grande maioria dos agentes da administração era qualificada na categoria dos agentes administrativos. Hoje não é mais assim.

O agente administrativo servia a colectividade e não um indivíduo ou uma empresa particular. Para a escola francesa do serviço público, a base do direito administrativo era o regime do serviço público por este ser destinado ao público e devia funcionar com regularidade e continuidade. O agente administrativo era o agente do serviço público que devendo assegurar essa regularidade e continuidade devia proporcionar a todos os benefícios da sua existência, estando sujeito a um estatuto em que as exigências encontrassem garantias de eficácia.

A forma jurídica de provimento do indivíduo na função pública não pode constituir característica individualizadora pois na maior parte dos países o próprio agente qualificado como funcionário pode ser provido por nomeação ou por contrato administrativo. Esta teoria distingue as duas formas porque na nomeação há um acto unilateral perfeito cuja eficácia depende da aceitação posterior do indivíduo nomeado em que as duas vontades acordam o objecto visado.

A classificação de agentes funcionários e agentes não funcionários pode ser feita atendendo a 3 critérios mais sufragados na doutrina e frequentemente acolhidos nas leis.

O primeiro é o *critério da permanência do lugar ocupado*, em que está assente a ideia de que se um lugar é individualmente criado por lei por tempo indeterminado e tem dotação própria no orçamento da entidade pública a que pertence, de modo a assegurar a regularidade de pagamento dos vencimentos do seu titular.

Temos ainda o *critério da profissionalidade* que defende que o que distinguiria os funcionários dos outros agentes administrativos seria o serem profissionais, ou seja,

abraçarem o serviço da administração como modo de vida do qual dediquem toda a sua atenção procurando fazer carreira auferindo recursos necessários para a sua sustentação.

Por último teríamos o *critério do carácter público da relação do serviço* que entende que a administração pode e deve aproximar-se cada vez mais do sector privado quanto as relações de trabalho com os seus agentes. Admitir-se-ia que os agentes administrativos fossem regidos por contratos de trabalho e que seus sindicatos negociassem com pessoas colectivas de direito público, contratos colectivos de trabalho<sup>7</sup>.

### **3.6. DIRIGENTES DO ESTADO**

**Noção:** Dirigente é aquele que coordena, gerência, dirige algo ou empresa<sup>8</sup>.

Quem são os dirigentes do Estado?

Esta questão da definição dos dirigentes do Estado não esta muito clara pois, o novo EGFAE não faz menção. Existem os órgãos de soberania do Estado e os órgãos centrais do Estado. Os órgãos de soberania fazem parte dos órgãos centrais do Estado. Não esta claro se para efeitos da declaração de bens estão abrangidos apenas os órgãos de soberania do Estado.

#### **Papel dos dirigentes na Administração Publica<sup>9</sup>**

Os dirigentes do Estado são responsáveis pela eficiência e eficácia da direcção e do trabalho desenvolvido nos respectivos serviços que dirigem e pela execução da política de gestão de recursos humanos.

Cabe aos dirigentes um papel primordial na materialização da visão de mudança para o sector. Devem providenciar condições propícias para a alteração de mentalidades, culturas, comportamentos e processos que permitam, enfim, operacionalizar as reformas de modernização administrativa preconizadas pelo poder executivo. Para tal os dirigentes devem estar dotados de competências ao nível de gestão e liderança.

---

<sup>7</sup> Marcello Caetano é da opinião que a nota dominante da definição deve ser a profissionalidade, fato abordado na sua obra intitulada Manual de Direito Administrativo, vol.2, Edições Almedina, 10ª edição, 5ª reimpressão, Coimbra, 1994.

<sup>8</sup> Definição tirada da internet, [www.cip.org.mz](http://www.cip.org.mz)

<sup>9</sup>Internet, Google, [www.dei.uc.pt/depacad/gee/dir](http://www.dei.uc.pt/depacad/gee/dir)

Espera-se que os dirigentes consigam implementar um enquadramento de regras e objectivos tendentes a potenciar e rentabilizar o comprometimento, a cooperação e um desempenho relevante da parte dos trabalhadores.

Os dirigentes devem desenvolver competências da liderança que promovam a inovação, a criatividade e o empreendedorismo, dimensões funcionais indispensáveis na sociedade do conhecimento. Devem desenvolver um conjunto de competências, designadamente a gestão por objectivos, a compreensão e eficácia organizacional, o trabalho em equipa, o trabalho em parceria, as relações interpessoais, a comunicação, a gestão de conflitos, a negociação bem como um sólido sentido de deontologia do serviço público e dos valores que o norteiam.

A liderança, enquanto actividade a exercer, pode ser objecto de aprendizagem e treino, levando a contínua melhoria do desempenho do dirigente.

A falta de aquisição de novos conhecimentos e competências pelos dirigentes importa num prejuízo evidente para o organismo, já que os respectivos elementos responsáveis pela elaboração e operacionalização da estratégia organizacional não ficarão a par do estado da arte na sua área de especialidade e intervenção remediando-se eventuais situações críticas com recurso a soluções técnicas sistemáticas.

### **Competências do Dirigente<sup>10</sup>**

- O dirigente deve ser um bom comunicador;
- Deve ser animador da equipa e facilitador, criando um clima de respeito, de confiança e de honestidade que suscita a confiança em si e ao mesmo tempo que permite que os trabalhadores se expressem no trabalho;
- Deve ser flexível e inovador, acolhendo sempre novas ideias e elaborando novas abordagens para se adaptar a situações de mudança;
- Deve saber negociar com eficácia, criando relações positivas com as outras partes e cultivando a confiança mútua;
- Deve ter capacidade de colocar as coisas em perspectiva, ou seja, capacidade de ter uma visão de conjunto;
- Deve perceber os riscos e considera-los uma forma de melhorar o *status quo*, assumindo as responsabilidades pelo risco, mesmo aqueles que não conduzem aos resultados esperados.

---

<sup>10</sup>Internet, Google, [www.camaraquevedos.rs.gov.br](http://www.camaraquevedos.rs.gov.br)

## **O Estatuto do Dirigente<sup>11</sup>**

A moderna gestão pública tem que assentar na capacidade de liderança dos seus dirigentes e gestores, na clara definição das suas competências, responsabilidades e autonomia de decisão, garantindo a sua qualificação e capacidade de resposta.

Aos dirigentes compete a coordenação e continuidade do processo de mudança, a organização e métodos de trabalho, a exigência crítica na simplificação e racionalização dos processos, a abertura a gestão e partilha de conhecimentos, a sensibilidade e iniciativa para a formação do pessoal e reconhecimento de competências, tendo como propósito o envolvimento e capacidade de execução dos respectivos serviços e organismos na prossecução dos objectivos a atingir pelas politica publicas.

O EGFAE estabelece na alínea o) do n.º 2 do artigo 41 a obrigação dos dirigentes do Estado declararem seus bens. Acontece que o conceito de Dirigente superior do Estado não esta claramente definido na legislação em vigor.

O Centro de Integridade Publica defende a necessidade de se redefinir o conceito de Dirigente Superior do Estado e, assume que a legislação existente concerne a concessão de direitos e regalias aos designados Dirigentes, sem rigor e nem clareza necessárias acerca de quem deve ser considerado Dirigente. Em volta desta questão da definição de Dirigentes Superiores do Estado, existe uma contradição entre as leis 4/90 de 26 de Setembro e a lei 7/98 de 15 Junho.

### **3.7. BENS**

A administração pública tanto serve de bens que se acham sujeitos a seu domínio como dos bens dos administrados sobre os quais exerce determinados poderes no interesse geral. Para desenvolver a sua actividade carece de bens, isto é, coisas móveis e imóveis e também de ser titular de direitos reais sobre coisas que não sejam propriedade sua.

A administração procede segundo regras próprias do direito público. Os poderes que a administração pública exerce sobre as coisas formam o seu domínio. Através da lei, a administração publica recebe uma jurisdição senhorial sobre as coisas que vai desde a propriedade privada passando por um tipo de direito real denominado propriedade publica e

---

<sup>11</sup> Internet, Google, [www.camaraquevedos.rs.gov.br](http://www.camaraquevedos.rs.gov.br)

por formas de direitos reais sobre as coisas, é o caso de servidões administrativas, ate chegar a jurisdição inerente a soberania sobre o território e suas riquezas.

### **Bens Públicos**

Todas as coisas corpóreas ou incorpóreas, imóveis ou móveis; créditos, direitos e acções, que pertençam as entidades estatais, autarquias, fundações e empresas governamentais.

São públicos os bens de domínio nacional pertencentes as pessoas jurídicas de direito publico interno; todos os outros são particulares seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Todos aqueles que, de qualquer natureza e a qualquer título, sejam federativos, sejam as da administração descentralizada.

Os bens da administração são aqueles bens que pertencem ao estado não sujeito a usucapião, que somente podem ser alienados na forma e nos casos especificados em lei.

*Uso comum do povo* – é a forma mais completa de participação de um bem na administração pública. Ex: mares, rios, estradas, ruas e praças.

*Uso especial* – são os edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração pública. Ex: escolas, cemitérios públicos, aeroportos, museus e outros.

Quanto a disponibilidade

Bens indisponíveis por natureza – bens públicos de uso comum.

Bens patrimoniais disponíveis – são os bens sem destinação específica, vale reforçar, dominicais.

### **Património<sup>12</sup>**

Entende-se por Património os bens, direitos e obrigações de uma pessoa física ou jurídica.

Existem também os Bens pessoais ou particulares que, são os que pertencem a pessoas naturais ou jurídicas de direito privado. São estes bens, pessoais, que interessam para efeitos de declaração de bens.

---

<sup>12</sup> Internet, Google, [www.answers.yahoo.com/question/index](http://www.answers.yahoo.com/question/index)

O trabalho versa sobre a obrigação de declaração de bens dos dirigentes do Estado e, os bens que devem ser declarados são os pessoais. Cada dirigente tem a obrigação de declarar o património que possui.

## **CAPITULO IV: A OBRIGATORIEDADE DE DECLARAÇÃO DOS BENS DOS DIRIGENTES DO ESTADO**

A necessidade de se declarar os bens pertencentes aos dirigentes do Estado surge no âmbito do combate a corrupção em Moçambique.

A medida enquadra-se no âmbito da revisão da estratégia de combate a corrupção e é uma iniciativa que poderá acabar com casos de conflito de interesses que se registam na Administração Pública. Não está claro sobre quem deve declarar os bens e nem se os mesmos devem ser ou não de domínio público e, é pertinente que se inclua na nova lei a questão da periodicidade com que esta declaração será feita para permitir maior ética e mais transparência no funcionamento da Administração Pública.

Pretende-se com a lei evitar que a gestão dos bens particulares dos funcionários públicos influencie, negativamente, a performance dos seus deveres e responsabilidades para com o Estado<sup>13</sup>.

Pode-se dizer que esta é uma forma encontrada para se exigir maior responsabilização para os funcionários do Estado em casos destes praticarem actos de imprudência, falta de destreza ou negligência na gestão dos bens do Estado a eles confiados.

A falta de declaração dos bens patrimoniais por parte dos dirigentes constituía grande preocupação ao nível do aparelho do Estado pois não existia transparência.

O nível de corrupção em Moçambique tendia a atingir contornos alarmantes e o seu controlo através da reacção penal ganhou maior relevância no ano 2000, devido a apelos feitos ao governo no sentido de reduzir os níveis de corrupção com base em leis e regulamentos que permitissem uma actuação efectiva das autoridades judiciais.

---

<sup>13</sup> Segundo Abdul Carimo, diretor da Unidade Técnica de Reforma Legal (UTREL).

O princípio da declaração de bens permite que se verifique até que ponto o património de um titular de um cargo público varia entre o momento da sua tomada de posse e o momento em que cessa as funções.<sup>14</sup> Através deste princípio fica exposta a variação patrimonial dos bens do dirigente e, desta forma fica garantida a transparência na gestão do bem público. Os dirigentes declaram não só o património como também os seus rendimentos.

A necessidade de aprovação de uma lei sobre a declaração de bens dos titulares de cargos públicos, monitorização e fiscalização da mesma lei foram propostas avançadas recentemente em Maputo por alguns participantes no encontro de apresentação pública da Proposta de Código de Conduta dos Titulares de Cargos Públicas que envolve lei sobre a declaração de bens.

Tratava-se de uma proposta de Código que viria estabelecer as bases e o regime jurídico a que passariam a estar sujeitos os titulares de cargos públicos, relativo à moralidade pública e ao respeito pelo património público. A declaração de bens é uma das medidas que visa controlar e combater o enriquecimento ilícito em Moçambique, principalmente dos dirigentes de cargos públicos.

Entretanto, para a Dra. Isabel Rupia, antiga directora do Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC) e que já ocupou o cargo de procuradora-geral adjunta da República, não há condições para que uma lei específica sobre declaração de bens seja eficaz de modo a responder às necessidades de controlo do enriquecimento "ilícito" no país. Dra. Rupia justifica que há "falta de vontade política por parte do Governo", no sentido de combater a corrupção dos dirigentes do Estado.

A magistrada referiu ainda que o Governo do dia ainda não mostrou realmente o seu interesse em combater o enriquecimento ilícito através das declarações de bens. A título de exemplo, Isabel Rupia recordou que a lei de combate à corrupção já prevê que os dirigentes declarem seus bens antes de assumirem os cargos públicos, mas isso não se tem verificado, apesar de estar plasmado na lei. "Isto mostra claramente que o Governo não está interessado em ver combatido o enriquecimento ilícito" dos dirigentes, disse a interlocutora.

---

<sup>14</sup> De acordo com o Centro de Integridade Pública, Contributos para uma melhoria do quadro legal anticorrupção em Moçambique, 2008.

Por outro lado, a antiga directora do Gabinete Central de Combate à Corrupção diz que o Presidente da República devia ser um exemplo para o Governo, tornando-se ele, primeiro, a declarar os seus bens publicamente.

Entretanto, para a fonte é preciso que haja vontade política, não só dos fazedores desta lei, mas também do Governo. Não basta a lei para combater o enriquecimento ilícito.

Outra fonte que falou sobre o assunto é investigador e director do Centro de Integridade Pública (CIP), Marcelo Mosse. Este afirma que a lei não basta para combater o enriquecimento ilícito no país, é preciso que haja principalmente a "monitoria e a fiscalização da sua aplicabilidade para conferir-lhe eficácia". A fonte defende que a lei sobre a declaração de bens vai sofrer muitas deturpações, principalmente pelos dirigentes influentes que sabem que podem ver-se privados das suas ambições.

A declaração de bens vai desencorajar a corrupção na Função Pública

Entretanto, para Grilo Lubrino, director Nacional de Estudos e Procedimento Administrativos da Função Pública, a lei sobre a declaração de bens vai trazer mais controlo da evolução patrimonial dos dirigentes de cargos públicos, situação que vai evitar o controlo de enriquecimento ilícito.

Outra fonte que falou sobre o assunto é investigador e director do Centro de Integridade Pública (CIP), Marcelo Mosse. Este afirma que a lei não basta para combater o enriquecimento ilícito no país, é preciso que haja principalmente a "monitoria e a fiscalização da sua aplicabilidade para conferir-lhe eficácia". A fonte defende que a lei sobre a declaração de bens vai sofrer muitas deturpações, principalmente pelos dirigentes influentes que sabem que podem ver-se privados das suas ambições.

#### **4.1. ÓRGÃOS ABRANGIDOS PELAS DECLARAÇÕES**

O próprio EGFAE não entra em detalhes sobre outros aspectos relacionados com a declaração, isto é, não diz de forma detalhada quem são os dirigentes abrangidos, quais são os procedimentos a seguir para que tal declaração seja feita, o momento em que deve ser feita, entres outros aspectos. É de notar que mesmo o Regulamento do EGFAE não faz menção a tais aspectos.

A lei n°7/98, que estabelece as Normas de conduta dos Titulares de cargos Governativos, indica os entes que estão abrangidos por ela e, conseqüentemente, sujeitos a declaração de bens, mas exclui o Presidente da Republica e os órgãos do poder legislativo e judicial.

A lei n°4/90, vai um pouco além em relação aos órgãos abrangidos, referindo que estão sujeitos a declaração de bens o Presidente da Assembleia da Republica, o Primeiro-ministro, os membros da comissão permanente da Assembleia da Republica, os Ministros, os Vice-Ministros, Inspectores do Estado, Governadores Provinciais, Secretários do Estado, Embaixadores, Cônsules Gerais, Administradores de Distritos e Chefes dos Postos Administrativos. Encontram-se ainda abrangidos pela lei o Governador e Vice-Governador do Banco de Moçambique, Reitores de universidades públicas e de institutos superiores de ensino.

Com relação ao Presidente da Republica, a obrigatoriedade da declaração de bens só foi estabelecida mais tarde com a aprovação da lei n°21/92, de 31 de Dezembro, que fixa os Direitos e deveres do Presidente da Republica em exercício. Esta lei estabelece que o Presidente da Republica deve depositar anualmente, junto ao Conselho Constitucional, uma declaração indicando o seu património e demais rendimentos.

No que diz respeito aos dirigentes fazerem declaração dos seus rendimentos, a lei Anticorrupção tenta ser mais abrangente embora não seja muito específica na indicação de alguns titulares de cargos públicos sujeitos ao processo e, alarga a esfera para aqueles que exercem funções públicas com competência decisória nas instituições do Estado, Autarquias locais, Empresas Publicas e Institutos Públicos.

### **Entidades abrangidas**

A anteproposta de lei dispõe, no seu artigo 64, que estão sujeito à declaração de bens as seguintes entidades:

- Titulares de cargos políticos por eleição ou nomeação;
- Juizes e magistrados do Ministério Público, sem excepção;
- Gestores do património afectos às Forças Armadas e à Polícia independentemente da sua qualidade;

- Gestores e responsáveis dos institutos públicos, dos fundos ou fundações públicas, das empresas públicas e das empresas participadas pelo Estado e associações públicas;
- Titulares de órgãos executivos e deliberativos autárquicos;
- Funcionários da Autoridade Tributaria.

A antiga directora do Gabinete Central de Combate à Corrupção, Isabel Rupia, considera que o Presidente da Republica, Armando Guebuza, devia ser exemplo declarando publicamente seus bens.

### **A questão do enriquecimento ilícito**

Estamos perante a figura do enriquecimento ilícito quando um indivíduo apresenta bens e valores desproporcionais aos seus rendimentos e cuja origem não pode provar. Existe uma grande tendência para o uso da influência do poder para benefícios pessoais ou troca de compensações. Verificou-se que a corrupção a nível dos dirigentes do Estado vem se destacando cada vez mais. Em Moçambique não existe transparência na gestão das finanças públicas.

Foi criado o Gabinete Central de Combate a Corrupção (GCCC) com base na lei Anticorrupção que, funciona dentro da Procuradoria-Geral da Republica e é, por sua vez, subordinada ao Procurador-Geral da Republica, com competência para investigar crimes de corrupção e participação económica em negócio. Acontece que o gabinete acha-se desprovido de competência para acusar os crimes que investiga e instrui. Sendo assim, esvazia a razão principal da sua existência e criação.

O enriquecimento ilícito deveria ser punido enquanto acto de corrupção. Deveriam existir medidas legislativas para o efeito. Em Moçambique, esta figura, ainda não é considerada como crime de corrupção.

No último informe do Procurador Geral da República, este afirmou que há falta de leis para punir os corruptos. Disse ainda que os fundos e bens do Estado estão entregues à sua sorte. O PGR apelou uma maior celeridade na revisão e aprovação de uma nova legislação atinente ao

combate a corrupção no país, de modo a se conferir robustez a esta luta, assim como para os casos de desvios de fundos ou bens públicos.

“ Clama-se pela perspectiva de que quem ostenta uma determinada riqueza e, sendo conhecido o seu salário ou rendimento, fica obrigado a provar a sua origem lícita sob pena de ter tido, legalmente, por produto de proveniência ilícita, com recurso ao confisco, na falta de prova de proveniência lícita do bem<sup>15</sup>.

A ideia de se criminalizar o enriquecimento ilícito não tem sido pacífica pois alega-se que:

- Se for considerado crime, estaria em contradição com o Princípio da Presunção de inocência (numero 2 do artigo 59 da CRM), pois, se alguém mostrasse sinais exteriores de riqueza, sem os respetivos justificativos, considerar-se-ia que cometeu o crime de enriquecimento ilícito.

- Existe o ónus da prova (Quem alega prova) e, neste caso o crime de enriquecimento ilícito poderia implicar a inversão do ónus da prova, tendo em atenção que cabe ao Estado através de outros órgãos provar a culpa do suspeito.

Ao pretender sujeitar, entre outras entidades, os funcionários da Autoridade Tributária e membros da Polícia da República de Moçambique à obrigação da declaração de bens, a anteposta pretendia, no fundo, resgatar os índices de confiança para com estas duas entidades pois, neste momento, existe um grande consenso no seio da sociedade moçambicana segundo o qual muitos funcionários da Autoridade Tributária (Alfândegas e Direcção de colecta de Impostos) são altamente corruptos sendo, por isso, os funcionários detentores de grandes fortunas e, por consequência, rostos do enriquecimento ilícito.

Devido a este entendimento público, principalmente nos jovens, de que trabalhar na Autoridade Tributária é meio caminho andado para o acesso à riqueza (muitas vezes com recurso a esquemas de corrupção alegadamente já instalados) tem sido quase um sonho acalentado por muitos jovens trabalhar naquela instituição.

---

<sup>15</sup> Discurso proferido pelo PGR na apresentação do informe anual sobre o Estado Geral da Justiça no país – 28 de Abril de 2011.

Alguns estudos também comprovam que a PRM é uma das instituições que, no entendimento público, é associada à corrupção. Dentro dos ramos da PRM, a Polícia de Trânsito é tida como a mais corrupta. Os gestores administrativos da Polícia são também associados à corrupção.

Quanto aos juízes e procuradores, embora não existam muitos estudos aprofundados sobre corrupção no sector judicial, o facto é que algumas entidades independentes, como a Liga dos Direitos Humanos, têm denunciado com alguma frequência alguns indícios de corrupção neste sector. Aqui o tipo de corrupção consiste, no caso dos procuradores, na ordem de solturas ilegais para além da desorganização deliberada de processos judiciais. No caso dos juízes, alguns têm sido acusados de proferirem sentenças injustas. Em ambos os casos, a troca de valores monetários afigura-se um caso de enriquecimento ilícito.

## **4.2. DEPÓSITO E FISCALIZAÇÃO DAS DECLARAÇÕES<sup>16</sup>**

### **Local de depósito**

Os titulares de cargos públicos como o Presidente da República, presidente da Assembleia da República, primeiro-ministro, provedor de Justiça, ministro, vice-ministro e governador provincial deverão declarar os seus bens no Conselho Constitucional.

Os juízes e magistrados do Ministério Público de todos os tribunais, sem excepção, deverão depositar as suas declarações nos correspondentes conselhos superiores das magistraturas. Os juízes conselheiros do Conselho Constitucional depositam as suas declarações no Conselho Constitucional.

Os servidores públicos, tais como, governador e vice-governador do Banco de Moçambique; presidente da Autoridade Tributária; reitor e vice-reitor de universidades públicas e estabelecimentos de ensino superior; embaixador; cônsul geral; inspector de Estado e secretário permanente de Ministério, gestores e responsáveis da Administração Central e Local do Estado; gestores do património público afectos às Forças Armadas e à Polícia;

---

<sup>16</sup> Contributos para uma melhoria do quadro legal anti corrupção em Moçambique. CIP

gestores e responsáveis dos institutos públicos, dos fundos ou fundações públicas, das empresas públicas e das empresas participadas pelo Estado e associações públicas deverão proceder à deposição das respectivas declarações na Procuradoria-Geral da República. Os restantes servidores públicos deverão depositá-las nas respectivas procuradorias provinciais.

De acordo com a lei n.º 7/98, no seu artigo 7, os registos patrimoniais devem ser depositados em lugar específico, nomeadamente no Conselho Constitucional (CC), que tem também competências de fiscalização. Encontra-se estabelecido nesta lei um regime sancionatório no caso de algum dirigente violar as normas e clarifica que a competência na matéria é da alçada do CC. A lei faz um enquadramento penal sobre a corrupção, sobre a violação da legalidade orçamental e sobre a utilização abusiva de informações, mas não dá poderes específicos ao CC para que este órgão possa fazer uma fiscalização efectiva das declarações.

A lei n.º 6/2006, que é a lei Orgânica do Conselho Constitucional, era também omissa a esse respeito, não conferindo poderes ao CC para averiguar a legitimidade da procedência dos bens e rendas acrescidas ao património dos titulares de cargo público. É também omissa quanto a obrigatoriedade de os órgãos sujeitos a declaração de bens apresentarem uma declaração anual de rendimentos, declaração esta que é entregue aos directores das áreas fiscais, nos prazos previstos pelos códigos sobre o rendimento, para se fazer a liquidação dos impostos, que consubstancia-se no apuramento do valor do imposto devido pelo contribuinte ao Estado.

A propósito da questão do depósito das declarações ser feita junto do CC, surge uma questão importante: *Se a função do CC é analisar a constitucionalidade dos actos legislativos e normativos emanados pelos órgãos do Estado e dirimir conflitos de natureza eleitoral, qual seria a vantagem de as declarações serem depositadas junto a este órgão?*

Esta é uma questão que ganha maior relevância atendendo que a acumulação do património por parte de titulares de cargos públicos pode resultar de actos ilícitos e de improbidade administrativa praticados no exercício de funções públicas. Faria mais sentido se as declarações de bens fossem depositadas numa instituição que, por atribuições, tivesse acesso directo a informações ligadas a execução orçamental do Estado, como é o caso do Tribunal Administrativo, visto que as declarações estão ligadas a evolução do património do titular do

cargo publico e levando em consideração que tal património pode aumentar mediante a violação de regras orçamentais por parte do mesmo titular.

O Tribunal Administrativo estaria em condições de agir com celeridade na investigação de suspeitas de pratica de infracções financeiras conexas a actos de corrupção, dado que teria acesso directo as declarações patrimoniais dos suspeitos. O depósito das declarações num organismo como o Tribunal Administrativo abriria portas para uma fiscalização eficaz.

Outra solução seria reforçar as competências do CC sobre a matéria por forma a fazer uma fiscalização concreta, determinando, por exemplo, se existe proporcionalidade entre os bens que acresceram ao património do titular do cargo público, do seu cônjuge e descendentes, e os rendimentos por ele auferidos no ano em causa.

Se eventualmente os bens acrescidos forem manifestamente superiores aos rendimentos anuais declarados sem que se prove a licitude da sua proveniência, possa levantar um juízo de suspeição sobre o cometimento de um acto de improbidade administrativa, talvez ligado a um acto de corrupção.

Esta seria uma das formas de reforço dos mecanismos de transparência em Moçambique.

O exercício de função pública poderá sujeita-se à obrigação de declaração dos direitos, rendimentos, títulos ou qualquer espécie de bens e valores, localizados no país ou no estrangeiro, caso a anteposta da Lei do Código de Conduta dos Titulares de Cargos Públicos, ora em debate público, venha ser aprovada pelo parlamento.

### **Quem fiscaliza?**

O artigo 69 da anteposta preconiza que a Procuradoria-Geral da República, através do Gabinete de Combate à Corrupção, supervisiona, fiscaliza e avalia todo o sistema de declarações de património e rendimentos, dispondo de livre acesso às mesmas e, em caso de indícios criminais, instaurar o competente processo. Entretanto, não será permitida a difusão ou divulgação do conteúdo da parte 2 das declarações. Assim, quem o fizer incorre em pena de três dias a seis meses de prisão.

Esta é uma grande inovação que esta futura lei pretende trazer. É que, actualmente, apenas o procurador-geral da República pode pedir ao Conselho Constitucional para acessar às declarações de bens dos detentores de cargo públicos (presidente, ministros, entre outros).

Entretanto, apesar de acede-las e, por via disso, aferir a existência de algumas operações suspeitas e passíveis de procedimento criminal, não existe um dispositivo legal que permite avançar com os competentes processos criminais, o que significa que apenas servira para tomar conhecimento dos casos e não poder agir.

A anteposta preconiza, no número 2 do artigo 69, que as entidades públicas podem, sempre que considerem necessário, requerer à Procuradoria da República a fiscalização específica relativamente à declaração de património de qualquer titular ou agente público do respectivo sector ou área de jurisdição. Por outro lado, sempre que a Procuradoria-Geral da República considere existirem indícios bastantes de crime ou de violação da lei, instaura o competente processo.

### **4.3. EXTENSÃO DA DECLARAÇÃO DE BENS A OUTROS FUNCIONÁRIOS**

A apresentação da declaração de bens prevista no EGFAE reserva-se aos dirigentes dos Estado mas, o Regulamento do EGFAE deveria prever a extensão desta obrigatoriedade de declaração de bens a todos os funcionários do Estado pois, existem casos de funcionários de categoria inferior que enriquecem ilicitamente usando as funções que desempenham.

A gestão do património destes funcionários de categoria inferior poderia ser feita por um outro órgão que não fosse o CC; os cartórios notariais poderiam fazer a gestão das declarações destes funcionários ou então, tal gestão poderia ainda estar a cargo dos Serviços da Administração Pública através da criação de departamentos de ética e disciplina.<sup>17</sup>

A lei Anticorrupção estabelece que, regras específicas podem estender a declaração de bens aos cônjuges ou companheiros, filhos e outras pessoas que vivam sob dependência económica do declarante mas, a lei anterior, lei n<sup>o</sup>7/98, já estabelecia que esta obrigação era também extensiva ao cônjuge caso o regime de casamento fosse o de comunhão de bens ou adquiridos

---

<sup>17</sup> Centro de Integridade Pública, Boa Governação – Transparência – Integridade; Submissão do CIP ao Ministério da Função Pública a propósito do novo Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado.

ou, se tratando de união de facto, aos filhos menores e incapazes e outros dependentes legais de que o titular do cargo fosse tutor.

#### **4.4. O ACESSO AS DECLARAÇÕES**

Na legislação vigente, existe a problemática que liga-se ao facto de as declarações de bens feitas junto ao Conselho Constitucional não serem públicas, sendo regidas por rigorosas regras de confidencialidade.

A publicidade das declarações de bens é um requisito de transparência em democracias modernas. Este é um princípio que permite que os cidadãos se defendam de determinados actos de corrupção que tenham lugar. Se o Estado moçambicano acolhesse este princípio, os cidadãos estariam em melhores condições de propor acções com vista a anulação de actos lesivos ao património do Estado que fossem praticados por titulares de cargos públicos através do abuso das suas funções.

Há quem entenda que a publicidade das declarações poderá constituir uma invasão a privacidade dos titulares de cargos públicos e, sendo assim, seria necessária uma cultura de privacidade em relação ao acervo patrimonial dos titulares de cargos públicos, sob pena de sua vida privada ficar exposta ao público.

##### **O acesso as declarações pelos singulares**

O artigo 73 da anteproposta em alusão preconiza, no seu número 1, que “o acesso ao livro de registo (das declarações) bem como o acesso à primeira parte (que contém os dados pessoais de identificação do declarante) é livre.

Já o número 2 do referido artigo diz que “qualquer pessoa pode requerer, às entidades depositárias, consultar à parte 2 da declaração de património depositada. A parte 2 contém “os elementos, ordenados por grandes rubricas, que permitam uma avaliação rigorosa do património e rendimentos do declarante e do seu cônjuge, ou pessoa que com ele viva como tal...”

Entretanto, este requerimento é dado a conhecer ao declarante, a fim deste, querendo, contestar o pedido de acesso, no prazo de três dias. Sendo assim, no prazo de três dias a

Comissão de Recepção e Verificação submete o requerimento, devidamente informado, ao dirigente da instituição depositária que decide, em igual prazo, e notifica o requerente e o declarante da decisão tomada. Em caso de indeferimento, “o requerente pode recorrer da decisão para o Conselho Constitucional, que decide em última instância”.

## **CAPITULO V: A QUESTÃO DE DECLARAÇÃO DE BENS EM OUTROS ORDENAMENTOS JURÍDICOS**

Observando as leis em vigor em Moçambique e em outros ordenamentos jurídicos foi possível constatar que a declaração de bens é matéria tratada a parte, isto é, existe, em cada ordenamento, uma lei que dispõe a necessidade de se declararem os bens dos funcionários do Estado.

### **5.1. REALIDADE MOÇAMBICANA**

Existem leis a regular a declaração de bens em Moçambique e algumas delas com igual conteúdo se sucedem no tempo sem que tenha havido critério de revogação expressa da legislação predecessora.

Uma das leis que aborda tal conteúdo é a lei n.4/90, que estabelece as Normas de conduta, Direitos e Deveres dos dirigentes superiores do Estado. Esta estabelece, no artigo 3, a obrigatoriedade de os dirigentes declararem os seus activos patrimoniais, passivos, cargos sociais que exercem ou exerceram em empresas privadas ou públicas, indicação de rendimento complementar bruto para efeitos de dedução fiscal, declaração do património dos cônjuges e a apresentação anual do património activo. Outra lei que aborda o mesmo assunto é a lei 7/98 de 15 de Junho.

De acordo com a lei 7/98, após serem empossados, o Presidente da Republica assim como os ministros e vice-ministros são obrigados a apresentar uma declaração dos seus bens, sendo ainda obrigados a proceder a sua actualizacao anualmente.

Só o Presidente da República, o Primeiro-ministro, a Assembleia da República e a Procuradoria-Geral da República podem ter acesso as declarações, devendo solicitar por escrito. As declarações são protegidas pelo segredo de justiça.

O novo Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado vem também, por sua vez, estabelecer a apresentação da declaração de bens no artigo 41 n.2 alínea o). Esta declaração é reservada aos dirigentes superiores do Estado que pelas funções que exercem devem ser abrangidos, como é o caso dos que ocupam cargos governativos.

Através deste instrumento criou-se uma plataforma para que a nível da função pública, para cargos de direcção e chefia seja feita a declaração.

Em Moçambique, o depósito das declarações de bens encontra-se por conta do Conselho Constitucional. As declarações não são públicas e são regidas por rigorosas regras de confidencialidade. A publicação indevida das declarações pode ser sancionada por lei.

## **5.2. REALIDADE BRASILEIRA**

O Brasil é um estado federado, dentro deste país encontram-se vários estados. Para determinadas matérias, cada estado é regido pelas suas próprias leis. É o caso da questão da declaração de bens.

Nos diferentes estados foram criadas leis que dispõem sobre a declaração de bens e encontram-se algumas diferenças e semelhantes quanto ao que vem disposto. Por serem vários os estados do Brasil, apenas serão destacados dois deles: o Estado do Amazonas e o Estado do Rio de Janeiro.

O *Estado de Amazonas*, no Brasil, através da resolução n.8/1999 dispõe sobre a declaração de bens e rendas, no momento da posse ou, inexistindo esta, na entrada em exercício do cargo ou função e no término da gestão.

Existe um tribunal de contas que é responsável por esta matéria. Por meio desta resolução o tribunal que os bens que se encontram abrangidos devem ser declarados de forma detalhada, excluindo os objectos e utensílios de uso doméstico de valor módico.

No Estado de Amazonas, a declaração de bens é feita de uma forma pormenorizada indicando-se os bens que constituam património do declarante e seus dependentes e que se encontrem dentro ou fora do país. Estes bens são declarados de forma discriminada pelos seus valores de aquisição e, tratando-se de bens que se encontrem fora do país, o valor é expresso na moeda do país em que estes se encontrem.

A declaração de bens deve actualizada anualmente. O depósito deve ser feito no Tribunal de Contas do Estado e este pode utilizar as declarações para proceder ao levantamento da evolução patrimonial do seu titular e ao exame de sua compatibilização com recursos e as disponibilidades declaradas.

O *Estado do Rio de Janeiro*, por meio de outra lei que é a lei n.02/2003 também estabelece a obrigatoriedade de declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e nos poderes executivo, legislativo e judiciário e, das outras providências.

Neste estado, à semelhança do Estado de Amazonas, o Tribunal de Contas do Estado é que se responsabiliza pelo depósito e fiscalização das declarações de bens. Anualmente, os declarantes entregam a cópia assinada à Unidade de Pessoal do órgão ou entidade a que estejam vinculados.

O presidente do Tribunal de Contas regulamenta os procedimentos internos para a guarda, análise e processamento das declarações de bens.

Tanto o Estado de Amazonas com o Rio de Janeiro pertencem ao mesmo país, Brasil, mas cada estado goza de autonomia na elaboração destas leis, daí que encontram-se diferenças no mesmo país quanto a abrangência e a forma com que a declaração de bens é efectuada.

### **5.3. REALIDADE ANGOLANA**

Em Angola, o dever à declaração dos direitos, rendimentos, títulos e acções ou qualquer outra espécie de bens e valores, localizados no país ou no estrangeiro, consubstancia o artigo 27º da Lei da Probidade Pública.

Nestes pais, segundo a Lei da Probidade Pública, é fiel depositária da declaração de bens a Procuradoria-Geral da República, à qual apenas é permitido acesso, por mandato judicial. Assim mesmo, o mandato apenas é justificável no âmbito de processo-crime e/ou disciplinar e administrativo ou outras razões de forte indício de ilícitos criminais e/ou administrativos.

De acordo com o diploma, as informações e dados contidos na declaração de bens, assim como em denúncia, por acto de improbidade, são considerados elementos sob segredo de Justiça, estando o seu desrespeito, por qualquer forma, sujeito a correspondente processo criminal e disciplinar. A lei estabelece que a declaração de bens é apresentada em envelope fechado e lacrado, até 20 dias após tomada de posse do agente, junto à entidade que exerce poder de direcção que, deve remeter no prazo de oito dias úteis, ao Procurador-Geral da República.

A declaração visa, nomeadamente, todos os direitos, rendimentos, títulos, acções ou qualquer outra espécie de bens e valores localizados no país ou no estrangeiro que constituem património privado.

A esta exigência estão sujeitos os titulares de cargos políticos providos por eleição ou nomeação, os deputados à Assembleia Nacional, os magistrados judiciais e do Ministério Público sem excepção, assim como os gestores e responsáveis da administração central e local. Por outro lado, a lei prevê o mesmo regime declaratório aos gestores do património público afecto às Forças Armadas de Angola e Polícia, independentemente da sua qualidade e ainda aos gestores e responsáveis dos institutos públicos, dos fundos ou fundações públicas.

Os titulares dos órgãos executivos e deliberativos autárquicos deverão igualmente fazer esta declaração que deverá ser actualizada por todas as entidades acima nomeadas em cada dois anos.

É passível de responsabilização política, disciplinar e criminal, de acordo com o preceituado, falsa declaração, por dolo ou negligência, omissões e não participação dos bens, em definitivo ou nos prazos estipulados.

Para os casos, as penas preveem demissão ou destituição, sem prejuízo de outras medidas constantes no ordenamento jurídico.

A lei prevê no número três do seu artigo 27º “as falsas declarações por dolo ou negligência, as omissões e a falta de declaração de bens”, como algo equivalente “a falsas declarações perante autoridade pública susceptíveis de responsabilização política, disciplinar e penal”.

O gestor que não apresentar dentro do prazo legal a declaração dos seus bens será punido com demissão ou destituição, não se descartando outras sanções que a lei preveja.

Ainda neste capítulo, a Lei impõe um conjunto de obrigações nomeadamente quando haja lugar ao termo de funções, dispondo que no quadro da entrega de pastas, os agentes públicos devem ainda no prazo máximo de 60 dias restituir todo o material e meios da instituição que estiveram ao seu dispor durante o exercício das funções.

#### **5.4. REALIDADE SUL-AFRICANA**

De acordo com a lei da probidade sul-africana, o chefe de estado deve entregar a declaração de bens no prazo de 60 dias após a tomada de posse. A lei em referencia obriga igualmente os detentores de cargos políticos a declararem os bens dos seus familiares mais próximos.

De acordo com as regras na África do Sul, o procurador Publico e obrigado a realizar uma investigação depois de receber a denúncia de um membro do parlamento sobre qualquer violação do Código de Ética As regras para a divulgação da declaração de bens por parte do executivo do governo (incluindo o Presidente) foram aprovadas pelos deputados.

Na África do Sul, o salário do Presidente da República é público; é aprovado no parlamento e é revisto sempre que necessário. O actual presidente da república já foi forçado a declarar seus bens para justificar de que forma conseguia manter a família.

## CONCLUSÃO

Feita uma análise sobre alguns dos princípios do Direito Administrativo, pode-se observar que a obrigatoriedade de declaração de bens, que é o tema em questão, atendeu aos princípios gerais do Direito Administrativo.

Logo a partida temos o *princípio da legalidade* que, tal como diz o nome, tem a ver com a obediência a lei. Ao se legislar teve-se em conta este princípio, pois, uma vez que ao princípio da legalidade corresponde a ideia de submissão da administração a lei, o desenvolvimento das atividades administrativas de acordo com as normas gerais diz respeito a duas necessidades que são a de justiça para os cidadãos e a eficiência para a própria administração.

A questão da declaração de bens tem maior interesse para os cidadãos, ou seja, para o povo moçambicano. A corrupção em Moçambique já atingiu níveis muito altos e esta a criar revolta no seio da população que apenas vê os seus representantes a enriquecerem de forma ilícita. A lei que obriga os dirigentes superiores a declararem seus bens surge com o objetivo de justificar-se ao povo de forma transparente, o destino do dinheiro que também das suas contribuições. O interesse Público prevalece diante dos demais.

Os dirigentes devem pautar por uma conduta moral fazendo o melhor para a satisfação do interesse público. Devem, ainda, publicitar os seus atos como forma de promover a transparência. A falta de transparência leva-nos a corrupção e, um dos mecanismos de controlo é o estabelecimento de regras de conflitos de interesses e a declaração de bens.

No novo Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, a apresentação da declaração de bens prevista no nº 2 do artigo 41, reserva-se aos dirigentes do Estado. Existe uma necessidade de se redefinir o conceito de Dirigente Superior do Estado. Não existe rigor e clareza acerca de quem deve ser considerado dirigente e portanto, usufruir das benesses da função ou cargo que exerce.

A lei 4/90 de 26 de Setembro lista uma série de figuras com a designação de dirigentes superiores do Estado com a finalidade de conferir direitos e regalias bem como os deveres. Por sua vez a lei 7/98 de 15 de Junho que visa rever a lei 4/90, confere uma nova designação

aos membros do executivo que já constavam como dirigentes superiores do estado nomeando-os como titulares de cargos governativos sem para tal, revogar ou ab-rogar a lei anterior.

Ao se declararem os bens dos dirigentes do Estado estaríamos perante uma forma de servir ao cidadão, prestando-lhe contas, atendendo ao facto de que um dirigente do Estado esta para servir o cidadão na missão que o povo o colocou e confiou e, tal deve acontecer de forma clara e transparente.

O maior interessado em ver os dirigentes do Estado a declarar seus bens é o cidadão pois, é este que elege os tais dirigentes para o servir, esperando que tal aconteça de forma clara e transparente. Se o Estado existe para servir ao cidadão, os interesses deste último devem prevalecer.

Os cidadãos moçambicanos são unânimes em considerar que a declaração de bens dos dirigentes do Estado é bem-vinda e não pode ser vista como uma perseguição ou violação à privacidade dos dirigentes. Muitos ainda, são de opinião que nem só os dirigentes do estado deveriam declarar seus bens pois, existem cidadãos que, não sendo dirigentes, exercem funções que, pela sua natureza deveriam também declarar os bens. Esta medida serviria de estratégia na luta contra a corrupção que enferma a administração pública.

As pessoas que assumem altos cargos têm tendência a ver apenas as vantagens de tirar dividendos e muitas vezes não levam em conta que a sua vida publica e privada esta exposta; não se tem em conta que quem contribui para que estes dirigentes tenham salários é o povo.

A questão da declaração de bens dos dirigentes não é uma novidade no nosso país pois, muito antes de aparecer esta matéria no Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, já existiam algumas leis a tratar do mesmo assunto. Acontece que os níveis de corrupção em Moçambique tem tendência a atingir proporções alarmantes, por isso é que só agora esta questão vem a ser fortemente debatida. Isto leva a crer que antigamente, os dirigentes não declaravam por falta de vontade e não por falta de lei.

Deste modo pode-se concluir que não basta apenas que as leis sejam aprovadas, é necessário que se façam cumprir. O sistema de declaração deve funcionar e para tal deve existir alguém para fiscalizar.

A fiscalização das declarações de bens deve envolver diversos aspetos ou fases. É necessário ver se órgãos abrangidos estão a cumprir devidamente o estabelecido por lei, obedecendo os prazos e os procedimentos a seguir; Não basta que os dirigentes declarem os bens e depositem no Conselho Constitucional, é necessário que este último vá ao terreno para verificar se os bens que foram declarados correspondem realmente aos bens que os dirigentes possuem, caso contrário, cada um estará livre de declarar apenas o que achar conveniente.

Os membros do Conselho Constitucional que tem a obrigação de declarar os seus bens, fazem-no no próprio Conselho Constitucional. Deste modo, não se observa a transparência desejada. Deveria existir um outro órgão para fiscalizar as declarações dos membros do CC ou então deveria ser feita uma auditoria anualmente. Só assim será possível comprovar a veracidade das declarações dos membros.

Com relação aos prazos para entrega das declarações, é necessário ver se estão a ser cumpridos pelos declarantes e, penalizar os que depositarem as declarações depois do prazo ter corrido.

Seria também importante fazer uma análise comparativa entre as declarações do mesmo dirigente à medida que o tempo passa. Isto permitiria observar até que ponto houve enriquecimento, ainda que lícito. Nos casos em que, de um ano para outro, o património de um declarante aumentasse de forma exagerada, obrigar-se-ia ao declarante a comprovar a proveniência de tais bens. No fim do mandato do dirigente deve-se verificar até que ponto houve enriquecimento.

O EGFAE deveria prever a extensão da obrigatoriedade de declaração de bens a todos os funcionários do Estado porque os funcionários de categoria inferior enriquecem ilicitamente usando as funções que desempenham.

Existem cargos no aparelho do Estado cujos funcionários não são por lei considerados dirigentes superiores do Estado, mas que, pelas funções que exercem, deviam ser abrangidos pela obrigatoriedade da apresentação da declaração de bens.

O Presidente da República deve ser o primeiro a declarar os seus bens como forma de dar exemplo aos demais dirigentes. Se o que se pretende é combater a corrupção e promover a

transparência no sector publico, o melhor é que comece do topo. O problema é que a declaração de bens do Presidente da Republica e dos demais membros do governo é mantida em segredo de justiça. Existe um secretismo exagerado, o que não revela transparência nenhuma.

Uma vez que o Conselho Constitucional possui limitações em matéria de fiscalização das declarações de bens, poderiam ser indicadas outras instituições para fiscalizar as declarações de bens dos funcionários públicos de categoria inferior. Seria o caso dos cartórios notariais. Os serviços da Administração Publica poderiam também criar seus departamentos próprios para gerir as declarações de bens.

Moçambique está classificado pela 'Transparência Internacional' como um dos mais corruptos do mundo e é o terceiro país mais corrupto da África Austral. Em Moçambique, os dirigentes públicos são os detentores do poder económico, sendo sócios de uma grande parte das empresas privadas que operam no país. Por exemplo, o Presidente da Republica tem fortes interesses empresariais ao nível do sector económico empresarial e, por isso, deveria estar abrangido pela lei de conflito de interesses.

Se os bens são pessoais e adquiridos licitamente não há que se ter receio em declará-los publicamente. Se alguém não estiver disposto em declará-los pode também assumir que não está disposto em ser membro do governo.

Analisando o nosso ordenamento jurídico e os outros já mencionados, nomeadamente, Brasil, Angola e África do Sul pode-se constatar que em todos estes países existem leis que dispõem sobre as declarações de bens. Encontram-se algumas diferenças e semelhanças entre eles.

Em Moçambique, a declaração a questão de declaração de bens não constitui uma novidade mas só agora é que está a ser implementada com rigor. Dai que surgem muitas inquietações com relação ao assunto.

Enquanto em Moçambique o depósito das declarações está a cargo do Conselho Constitucional, em Angola e na África do Sul encontra-se na responsabilidade da Procuradoria-Geral da Republica.

No Brasil, a responsabilidade é do Tribunal de Contas do Estado. Na África do Sul, em particular, a declaração de bens abrange os titulares de cargos políticos e ainda os bens dos seus familiares mais próximos, o que demonstra uma maior rigidez na fiscalização em relação aos outros países aqui mencionados.

## **BIBLIOGRAFIA**

CAETANO, Marcello, Manual de Direito Administrativo, vol.2, Editora Almedina, 10<sup>a</sup> edição, 5<sup>a</sup> reimpressão, 1994;

AMARAL, Diogo Freitas, Curso de Direito Administrativo, vol.I, Editora Almedina, 3<sup>a</sup> edição, 2<sup>a</sup> reimpressão da edição de Novembro de 2006;

CAETANO, Marcello, Direito Administrativo, vol.II, Editora Almedina, 10<sup>a</sup> reimpressão, 2010;

ASCENSÃO, José de Oliveira, O Direito, Introdução e Teoria Geral, Livraria Almedina, 11<sup>a</sup> edição, 2003;

FILHO, José dos Santos Carvalho, Manual de Direito Administrativo, Editora Lumen Juris, 14<sup>a</sup> edição, 2006;

MIRANDA, Jorge, Manual de Direito Constitucional – Tomo IV, Editora Coimbra, 4<sup>a</sup> edição, 2008;

FAEL, Baltazar, MUNGUAMBE, José, CRUZ, Lucinda, MOSSE, Marcelo, Legislação anti-corrupção em Moçambique, Contributos para uma melhoria do quadro legal anti-corrupção em Moçambique, Centro de Integridade Pública, Julho de 2008;

### **Legislação**

- Lei 14/2009 de 17 de Março, Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado;
- Constituição da República de Moçambique, aprovado na Assembleia da República em 16 de Novembro de 2004;
- Lei 4/90 de 26 de Setembro, Normas de Conduta, Direitos e Deveres dos Dirigentes Superiores do Estado;

- Lei 21/92 de 31 de Dezembro, Direitos e Deveres do presidente da Republica em exercício;
  
- Lei 7/98 de 15 de Junho, Regulamento da lei dos Direitos e Deveres dos titulares de cargos governativos;
  
- Lei 6/2006 de 2 de Agosto, Lei Orgânica do Conselho Constitucional;
  
- Lei 6/2004 de 17 de Junho, Lei Anti-corrupção;
  
- Decreto 30/2001 de 15 de Outubro, Normas de funcionamento dos serviços da administração pública;
  
- Internet: [www.cip.org.mz](http://www.cip.org.mz), [www.portaldogoverno.gov.mz](http://www.portaldogoverno.gov.mz), [www.artigonal.com](http://www.artigonal.com),  
[www.dei.uc.pt/depacad/gee/dir](http://www.dei.uc.pt/depacad/gee/dir),  
[www.mercosulcplp.blogspot.com/mocambiquepgr.html](http://www.mercosulcplp.blogspot.com/mocambiquepgr.html), [www.dei.uc/pessoal/estatuto](http://www.dei.uc/pessoal/estatuto),  
[www.camaraquevedos.rs.gov.br](http://www.camaraquevedos.rs.gov.br), [www.answers.yahoo.com/question](http://www.answers.yahoo.com/question),
  
- Jornal Zambeze do dia 27 de Janeiro de 2011, página 3