



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

ANTICORRUPÇÃO

19 de Junho de 2023 | Edição nº 10 | Distribuição Gratuita | www.cipmoz.org

Branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo:

Análise crítica dos progressos de Moçambique para sair da lista cinzenta

*Por: Borges Nhamirre e Baltazar Fael

Resumo

Este texto apresenta e analisa criticamente os progressos alcançados por Moçambique com vista a sair da lista cinzenta do Grupo de Acção Financeira Internacional (GAFI), lugar em que o país foi colocado, em 2022, devido a deficiências estratégicas na prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa. Moçambique registou progressos em apenas 7 das 15 recomendações submetidas para a avaliação do Grupo de Combate ao Branqueamento de Capitais da África Oriental e Austral (ESAAMLG). Todos os progressos alcançados são resultado da aprovação da nova legislação de prevenção e combate ao branqueamento de capitais, financiamento ao terrorismo e proliferação de armas, bem como da realização da Avaliação Nacional de Risco. A grande fragilidade do país continua a ser a incapacidade das autoridades de aplicação da lei em investigar e responsabilizar crimes de branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo. Outra fragilidade prende-se com a não realização de uma avaliação sectorial de risco das organizações sem fins lucrativos (confissões religiosas, ONGs, organizações da sociedade civil) para o financiamento ao terrorismo. A análise destaca, ainda, que o Ministério das Finanças está a realizar contratações de bens e serviços de consultoria sem obedecer às regras de contratação pública, justificando-se na pressa para retirar o país da lista cinzenta. O texto é resultado de pesquisa documental.

Palavras Chaves: Branqueamento de Capitais; Financiamento ao Terrorismo; Grupo de Acção Financeira Internacional; Lista Cinzenta; Moçambique;

1 Nhamirre, B (2022). Moçambique não cumpriu com 80% das recomendações internacionais contra o branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo. CIP. Disponível em <https://www.cipmoz.org/pt/2022/10/13/mocambique-nao-cumpriu-com-80-das-recomendacoes-internacionais-contr-o-branqueamento-de-capitais-e-financiamento-ao-terrorismo/> (consultado a 22 de mai. de 23)

2 FATF (24 de fevereiro de 2023). Jurisdictions under Increased Monitoring – 24 February 2024. Disponível em <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Increased-monitoring-february-2023.html> (consultado a 07 de Junho de 2023)

3 O País (2023). País avança em acções para sair da lista cinzenta do GAFI. Disponível em <https://opais.co.mz/pais-avanca-em-accoes-para-sair-da-lista-cinzenta-do-gafi/> (consultado a 22 de mai. de 23)

* Em caso de dúvidas, sugestões e questões relacionadas a esta nota, contacte: borges.nhamirre@cipmoz.org e baltazar.fael@cipmoz.org

Introdução

Moçambique foi colocado na lista cinzenta do Grupo de Acção Financeira Internacional (GAFI), em Outubro de 2022, devido a deficiências estratégicas que o país apresenta no combate ao branqueamento de capitais, financiamento ao terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa¹.

Moçambique foi colocado na lista cinzenta num contexto em que é assolado por ataques terroristas no norte do país. Outros países africanos, igualmente assolados por ataques terroristas ou onde se registam actividades de financiamento ao terrorismo, foram, também, colocados na lista cinzenta. São os casos da República Democrática de Congo, Mali, Nigéria, Burkina Faso, África do Sul, Sudão do Sul, Tanzania e Uganda².

O Governo de Moçambique prometeu tirar o país da lista cinzenta em dois anos³ mas os progressos alcançados até aqui são poucos para se atingir tal objetivo no período estabelecido.

No presente texto analisam-se os progressos alcançados pelo país desde que foi colocado na lista cinzenta e discutem-se os desafios preponderantes. O texto é resultado de pesquisa documental sobre as acções realizadas pelo Governo para corrigir as deficiências crónicas que levaram o país a entrar na lista cinzenta. Dentre os documentos consultados, incluem-se relatórios de progresso submetidos pelo Governo para a avaliação do Grupo de Combate ao Branqueamento de Capitais da África Oriental e Austral (ESAAMLG) e do GAFI.

Aprovar leis não basta, é preciso aplicá-las

Em Março do corrente ano, 2023, o Governo moçambicano submeteu ao Grupo de Combate ao Branqueamento de Capitais da África Oriental e Austral (ESAAMLG, na sigla em inglês) o relatório de acompanhamento reforçado (*Enhanced Follow-up Report – FUR*) a solicitar a reclassificação (*re-rating*) positiva do cumprimento de 15 recomendações.

Moçambique solicitou uma nova avaliação após ter realizado a primeira Avaliação Nacional de Risco⁴ e aprovado um novo pacote legislativo de combate ao branqueamento de capitais, financiamento ao terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa.

Entretanto, das 15 recomendações que Moçambique solicitou reavaliação, em apenas sete (46,7%) teve uma avaliação positiva. O ESAAMLG rejeitou imediatamente 5 (cinco) das 15 (quinze) recomendações submetidas pelo Governo moçambicano. Das 10 que seguiram para a reavaliação, 9 (nove) foram avaliadas positivamente pelo ESAAMLG como tendo registado progressos em conformidade com as regras do GAFI. Todavia, cinco países membros do Grupo Conjunto de Análise (*Joint Group – JG*), nomeadamente Alemanha, França, Holanda, Reino Unido e Estados Unidos da América, levantaram objecções a duas avaliações positivas a Moçambique atribuídas pelo ESAAMLG. Com a objecção, apenas 7 recomendações foram avaliadas como tendo assinalado progressos.

Nem todas as 7 recomendações com progresso significam que Moçambique é cumpridor. Em três recomendações o país cumpre parcialmente (ver tabelas 1 e 2). Face a esta situação, o país foi orientado a “permanecer no processo de acompanhamento rigoroso reforçado, uma vez que foi classificado com um nível de eficácia baixo/moderado em 11 resultados imediatos e deverá apresentar um novo relatório em Setembro de 2023”.

O GAFI tem um total de 40 recomendações que devem ser adoptadas por todos os países para garantir que os seus sistemas financeiros não sejam usados para o branqueamento de capitais, financiamento ao terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa⁵.

Países cujas jurisdições não apresentam conformidade com parte significativa das recomendações do GAFI são colocados na lista cinzenta, significando que passam a estar sob acompanhamento reforçado do GAFI e, caso as deficiências persistam, podem sofrer restrições sérias no acesso ao sistema financeiro internacional.

Moçambique foi submetido à avaliação de pares, no Grupo de Combate ao Branqueamento de Capitais da África Oriental e Austral, em Maio de 2021. Da avaliação apurou-se que em 30 das 40 recomendações do GAFI, o país era classificado como estando parcialmente em conformidade (PC) e não em conformidades (NC).

4 República de Moçambique (2022). Relatório da Avaliação Nacional Dos Riscos De Branqueamento De Capitais e de Financiamento do Terrorismo. Disponível em <http://www.gifim.gov.mz/documents/138.pdf> (consultado a 06 de Junho de 2023)

5 A versão traduzida para português está disponível em <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/as-recomendacoes-do-gafi-livro.pdf> (consultado a 22 de maio de 23)

6 Nhamirre, B (2022). Moçambique não... *op cit*

7 Lei n.º 13/2022, de 8 de Julho, que estabelece o Regime Jurídico de Prevenção, Repressão e Combate ao Terrorismo e Proliferação de Armas de Destruição em Massa

8 Lei n.º 11/2022, de 7 de Julho, Revê a Lei n.º 14/2013, de 12 de Agosto, Lei de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo.

O Quadro 1 mostra a situação de Moçambique no cumprimento das recomendações do GAFI, em Maio de 2021.

QUADRO 1. Classificações de conformidade técnica, Maio de 2021

R 1	R 2	R 3	R 4	R 5	R 6	R 7	R 8	R 9	R 10
PC	PC	PC	PC	PC	NC	NC	NC	C	PC
R 11	R 12	R 13	R 14	R 15	R 16	R 17	R 18	R 19	R 20
LC	LC	LC	NC	NC	PC	C	LC	NC	PC
R 21	R 22	R 23	R 24	R 25	R 26	R 27	R 28	R 29	R 30
C	PC	PC	NC	NC	NC	PC	PC	LC	PC
R 31	R 32	R 33	R 34	R 35	R 36	R 37	R 38	R 39	R 40
PC	LC	LC							

Fonte: ESAAMLG, 2021

Legenda:

NC – Non compliant (não conformidade)

PC – Partially compliant (parcial conformidade)

LC – Largely compliant (larga conformidade)

C – Compliant (conformidade)

Após a avaliação de Maio de 2021, foram emitidas recomendações de resultados mediatos que o país devia implementar para evitar ser colocado na lista cinzenta. Mas o Governo falhou no cumprimento das recomendações⁶ e, em Outubro de 2022, Moçambique foi colocado na lista cinzenta do GAFI.

Após o Governo tomar conhecimento de que o país seria colocado na lista cinzenta, correu para implementar algumas reformas na esperança de ainda evitar que o país fosse, efetivamente, colocado na lista. Tais reformas incluíram a realização da Avaliação Nacional dos Riscos de Branqueamento de Capitais e de Financiamento do Terrorismo, aprovação de legislação de prevenção e combate ao terrorismo⁷ e revisão da legislação de prevenção ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo⁸.

Em Março de 2023, Moçambique submeteu a ESAAMLG o 2º Relatório de Acompanhamento Reforçado, a incluir as reformas realizadas (legislativas e de Avaliação Nacional do Risco) e solicitou a reavaliação de 15 recomendações. 5 foram rejeitadas liminarmente por ausência de base de reformas que suportem a reavaliação do cumprimento e 10 foram aceites para a reavaliação. O Quadro 2 mostra a nova classificação de Moçambique na avaliação de Março deste ano.

Quadro 2: Reavaliação da conformidade técnica, Março de 2023

R 1	R 2	R 3	R 4	R 5	R 6	R 7	R 8	R 9	R 10
PC (LC)	PC	PC	PC (C)	PC	NC (LC)	NC (LC)	N C (NC)	C	PC
R 11	R 12	R 13	R 14	R 15	R 16	R 17	R 18	R 19	R 20
LC	LC	LC	NC (PC)	NC (PC)	PC	C	LC	NC (LC)	PC (C)
R 21	R 22	R 23	R 24	R 25	R 26	R 27	R 28	R 29	R 30
C	PC	PC	NC	NC	NC (PC)	PC	PC	LC	PC
R 31	R 32	R 33	R 34	R 35	R 36	R 37	R 38	R 39	R 40
PC	PC	PC	PC	PC	PC	PC	PC	LC	LC

Fonte: ESAAMLG, 2023

Conforme se pode constatar do quadro 2, a nova avaliação fez algumas actualizações do cumprimento de Moçambique às recomendações do GAFI, nos termos seguintes:

- Actualizadas R.4 e R.20 de PC para C
- Actualizada R.1 de PC para LC
- Actualizadas R.6 e 19 de NC para LC
- Actualizadas R. 7, 14, 15, 26 de NC para PC
- Mantida R.8 como NC.

A reavaliação de Moçambique no ESAAMLG foi realizada por peritos regionais que fizeram a análise, nomeadamente Zenobia Barry (Namíbia), Julia Mukapuli (Namíbia), Susan Mangori (Botsuana), Refilwe Nasha (Botsuana), Kapaletswe Chikhwa Somolekae (Botsuana), Tshwaragano Mmerekki (Botsuana), Patrick Okettayot (Uganda) e Ricardo João (Angola).

Progressos de Moçambique questionados por peritos internacionais

Dois dos resultados positivos atribuídos a Moçambique por peritos regionais do ESAAMLG foram questionadas por peritos de Estados membros do GAFI. Trata-se das recomendações 6 e 7, com as quais peritos da Alemanha, França, Holanda, EUA e Reino Unido não concordam que tenham registado progressos.

A recomendação 6 refere-se à aplicação de sanções financeiras relacionadas ao terrorismo e ao financiamento do terrorismo). Os peritos regionais do ESAAMLG consideram que Moçambique progrediu de “não conformidade” para “larga conformidade” pelo facto de a nova lei que estabelece o Regime Jurídico de Prevenção,

Repressão e Combate do Terrorismo e Proliferação de Armas de Destruição em Massa conter alguns artigos que prevêm sanções relacionadas ao financiamento do terrorismo.

A recomendação 7 refere-se à aplicação de sanções financeiras relacionadas ao financiamento do terrorismo e à proliferação de armas. De igual modo, os peritos regionais do ESAAMLG consideraram que Moçambique progrediu de “não conformidade” para “larga conformidade”, pelo facto de a nova legislação conter disposições que punem estes aspectos.

Os peritos internacionais discordaram da avaliação positiva atribuída a Moçambique. Por exemplo, os peritos alemães comentaram que “exigência de congelamento (de activos) só se aplica a Instituições Financeiras (IFs) e Empresas e Profissões Não Financeiras Designadas (DNFBPs) e não se estende às demais pessoas físicas e jurídicas. Apesar dessa grande lacuna, os revisores classificaram essa deficiência como apenas uma deficiência menor...”

Por sua vez, os peritos franceses corroboraram com os alemães, adicionando que “mais precisamente, de acordo com a Metodologia do GAFI, os critérios exigem que ‘os países devam exigir que todas as pessoas físicas e jurídicas no país congelem, sem demora e sem aviso prévio, os fundos ou outros activos de pessoas e entidades designadas’ e (no caso da legislação moçambicana) o requisito de congelamento só se aplica a IFs e DNFBPs e ainda não se estende às restantes pessoas físicas e jurídicas”.

Peritos do Reino Unido acrescentaram que “esta classificação parece inconsistente com a forma como esta deficiência foi ponderada para muitos outros países na Rede Global... se a versão actual do Relatório de Acompanhamento Reforçado for publicada, enviará mensagens contraditórias aos órgãos regionais no estilo do GAFI, e ao público, sobre como o GAFI julga deficiências relacionadas a sanções financeiras direccionadas (Targeting Financial Sanctions - TFS) e a importância de todas as pessoas físicas e colectivas serem envolvidas na implementação de sanções. Dado o risco e o contexto de Moçambique, a Rede Global do GAFI deve garantir a existência de uma estrutura adequada para que o país implemente eficazmente o TFS”.

Falha nas seis grandes recomendações

Dentre as 40 recomendações do GAFI, existem as “BIG SIX”, correspondentes à criminalização do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, sanções financeiras direccionadas para o financiamento do terrorismo, *due-diligence* ao cliente e medidas de manutenção de registos e relatórios de transacções suspeitas. Trata-se das recomendações 3, 5, 6, 10, 11, 20⁹.

Se um país for classificado como “não conforme” ou “parcialmente conforme” (NC/PC) em 3 ou mais dessas seis grandes recomendações, fica sujeito ao processo do Grupo de Revisão da Cooperação Internacional. Ora Moçambique está nesta situação pois é “parcialmente conforme” nas recomendações 3, 5, 10 (ver Quadro 2).

9 FATF (2022). Report on the State of Effectiveness and Compliance With the FATF Standards. Disponível em <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Effectiveness-compliance-standards.html> (consultado a 07 de Junho de 2023)

Não avaliação de risco de organizações sem fins lucrativos entre as grandes fragilidades

Para além das “BIG SIX”, existe um outro grupo de recomendações designadas resultados imediatos e consideradas essenciais pelo GAFI. Trata-se das primeiras 11 (de 1 a 11) das 40 recomendações. Com relação a estas recomendações, Moçambique apresenta “não conformidade” em apenas uma, a recomendação 8, que trata da necessidade de avaliação de risco de organizações sem fins lucrativos e a respectiva regulamentação.

Moçambique concluiu a avaliação de risco nacional sobre o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo que cobre os riscos das organizações sem fins lucrativos. No entanto, não realizou a avaliação de risco sectorial em organizações sem fins lucrativos. Peritos da ESAAMLG referem que Moçambique ainda não identificou organizações sem fins lucrativos que se enquadrem na definição do GAFI, de entidades com maior probabilidade de estar em risco de abuso do financiamento do terrorismo. “O relatório de Avaliação de Risco Nacional não fornece uma análise clara dos riscos colocados pelas organizações sem fins lucrativos que operam em Moçambique”, referem os peritos da ESAAMLG.

Apesar de a Lei de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo conter disposições que exigem que as organizações sem fins lucrativos tenham políticas que promovam a responsabilidade, integridade e confiança pública na administração e gestão, e incentive o uso de instituições financeiras regulamentadas ao realizar transacções financeiras, os peritos do ESAAMLG concluíram que as restantes deficiências mantêm-se pendentes e são consideradas graves, mantendo-se a classificação de “não conformidade”.

Um grupo de ONGs tem estado em discussão com o Governo, através do Ministérios dos Negócios Estrangeiros e Cooperação. Contudo, ainda não há consenso entre as ONGs e o Governo para a realização da avaliação nacional do risco. As ONGs temem que o Governo possa aproveitar-se da situação para limitar o seu espaço de actuação, através da aprovação de legislação restritiva ao espaço cívico.

No calendário estabelecido pelo Governo, a avaliação de risco de organizações sem fins lucrativos devia ter iniciado em Maio. No entanto, não foi possível devido à falta de entendimento entre o Governo e as organizações quanto à salvaguarda do espaço cívico. Há, contudo, indicações de que a avaliação irá iniciar no dia 21 de Junho corrente e terminará até final de Agosto próximo, devendo abranger mais de 300 organizações.

A avaliação será realizada pelo grupo técnico multisectorial, liderado, do lado do Governo, pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação e, do lado das organizações da sociedade civil, o processo da avaliação será liderado pelo Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil (CESC).

10 Greenacre Group (2015). Greenacre’s NPO Sector Risk Assessment Methodology. Disponível em <http://greenacregroup.co.uk/greenacre-government/npo-risk-assessments/> (consultado a 15 de Junho de 2023)

11 <https://www.globalcenter.org/about-us/> (consultado a 15 de Junho de 2023)

12 Informação Anual do Procurador – Geral da República à Assembleia da República – 2018, pág. 82

13 Informação Anual do Procurador – Geral da República à Assembleia da República – 2016, página 49

14 Lei n.º 11/2022 de 7 de Julho (estabelece o regime jurídico e as medidas de prevenção e repressão, em relação à utilização do sistema financeiro e das entidades não financeiras, para efeitos de branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação de armas de destruição em massa).

A avaliação das organizações sem fins lucrativos vai a usar metodologia da *Greenacre Group*, que ajuda países a avaliar as vulnerabilidades que possam levar este tipo de organizações a ser usadas para o financiamento ao terrorismo¹⁰.

Neste processo, as organizações da sociedade civil moçambicanas contam com a assessoria técnica da *Global Center on Cooperative Security*, uma organização norte-americana que apoia governos, empresas e organizações não governamentais a “alcançar uma segurança duradoura através da promoção de políticas, parcerias e práticas inclusivas e baseadas nos direitos humanos que abordem as causas profundas do extremismo violento”¹¹.

Incapacidade na Investigação de branqueamento de capitais continua a principal fragilidade de Moçambique

A fraca capacidade das instituições de aplicação da lei em investigar, efectivamente, casos de branqueamento de capitais (BC) foi a principal razão que levou Moçambique a ser colocado na lista cinzenta do GAFI. É da competência do Ministério Público (MP), como titular da acção penal, investigar os actos suspeitos de configurarem crimes de BC. No entanto, esta entidade vem apresentado dificuldades no que concerne à instrução/investigação deste tipo legal de crime, sobretudo em termos técnicos.

No Informe do Procurador – Geral da República de 2018 esta questão foi aflorada ao referir-se que “Um dos grandes desafios na instrução preparatória dos processos por crime de branqueamento de capitais prende-se com a aplicação de mecanismos e técnicas especiais de investigação”¹².

Já antes, em 2015, eram apontadas dificuldades para a instrução dos casos de BC, concretamente no que se refere à falta de capacidade técnica para investigar o crime precedente ao branqueamento de capitais, tendo na altura sido referido que “... estas medidas inovadoras não são aplicáveis na investigação da maioria dos crimes precedentes ao branqueamento de capitais, nomeadamente, tráfico de drogas, corrupção, extorsão, rapto, roubo, entre outros”¹³. É de referir que para a condenação por prática de crime de BC é fundamental que seja provada a prática de um crime precedente constante do catálogo previsto na lei¹⁴.

Para elucidar as dificuldades que o MP apresenta na investigação do crime de BC recorrer-se-á às estatísticas oficiais constantes da informação anual do Procurador – Geral da República (PGR) à Assembleia da República (AR) dos últimos dez anos, concretamente, de 2014 a 2023.

As estatísticas sobre casos de BC mostram incapacidade do Ministério Público na investigação deste tipo legal de crime

A título meramente ilustrativo, na Informação Anual do Procurador – Geral da República de 2023, as estatísticas apresentadas mostram que em 2022 houve mais casos de BC, registados em número de

69, sendo que destes só foram acusados 11. Ou seja, houve mais casos entrados/registados em relação àqueles que o Ministério Público conseguiu efectivamente concluir a sua investigação com a dedução da acusação, o que tem constituído um padrão, como será demonstrado na tabela a seguir.

Quadro 3. Análítica da evolução dos casos de Branqueamento de Capitais (2013 – 2022)

Informação (ano)	Comunicações	Registados	Instrução	Acusados	Abstidos
2014 (2013)		-	-	-	-
2015 (2014)		-	-	-	-
2016 (2015)		8	-	-	-
2017 (2016)	12	16	7	7	2
2018 (2017)	97	40	-	-	-
2019 (2018)	48	41	72	3	8
2020 (2019)	-	48	33	21	10
2021 (2020)	33	45	-	-	-
2022 (2021)	16	36	-	-	
2023 (2022)	29	69	-	11	16
Total	235	303	112	42	36

Fonte: Informação Anual do Procurador – Geral da República à Assembleia da República

A tabela ilustra que foram registados, durante o período em análise, 303 processos de BC, tendo passado para a fase de instrução 112, o que significa que do total de casos registados, só 36,9% é que transitaram para a fase de instrução preparatória ou investigação propriamente dita.

Dos 112 casos instruídos, somente 42 é que foram acusados durante o período em referência, o que corresponde a uma percentagem de 37,5% de casos que findaram com a dedução do libelo acusatório. Estes números demonstram que existem deficiências no que concerne à instrução de casos de BC registados, o que se repercute no baixo número de casos que terminam com a acusação. É de referir, ainda, que durante o período analisado houve 36 casos abstidos, cujas razões não são mencionadas.

Sector imobiliário alvo de suspeitas de BC por falta de uma entidade reguladora

A primeira vez que o Ministério Público apresentou preocupação, de forma directa, acerca da ocorrência de actos que configuram a prática do crime de BC, foi há cerca de 10 anos depois de ter sido aprovada a primeira lei que pune este tipo legal de crime, concretamente em 2011¹⁵. Na altura, o então PGR, Augusto Paulino, referiu que “No nosso caso, Moçambique, a lavagem de dinheiro parece incidir sobre o negócio imobiliário, sabido que a economia nacional não é capaz de comportar construções de dimensão das que ‘vegetam’ nas grandes cidades, com destaque para a capital do país”¹⁶.

15 Lei n.º 7/2002, de 5 de Fevereiro – Revogada - (Estabelece o regime jurídico de prevenção e repressão da utilização do sistema financeiro para a prática de actos de branqueamento de capitais, bens, produtos ou direitos provenientes de actividades criminosas definidas nos termos da presente Lei).

16 <https://verdade.co.mz/pgr-afirma-haver-indicios-de-lavagem-de-dinheiro-no-sector-imobiliario/>

17 <https://verdade.co.mz/beatriz-buchili-relaciona-investimentos-no-sector-imobiliario-ao-branqueamento-de-capitais-em-mocambique/> - Informação Anual de 2017

18 Informação Anual do Procurador-Geral da República a Assembleia da República (2018), página 81.

Seguidamente, em 2018, a actual Procuradora – Geral da República, Beatriz Buchili, também veio apontar o mesmo sector referido pelo seu antecessor como apresentando indícios de estar a ser usado para a prática de actos relacionados com o BC¹⁷.

Para fazer face a tais suspeições, Beatriz Buchili, na informação anual à Assembleia da República, foi mais longe ao afirmar que “... o sector imobiliário carece de uma entidade reguladora, facto que concorre para a fragilidade e deficiente fiscalização, podendo, deste modo, ser usado para actividades ou fins ilícitos como é o caso do branqueamento de capitais”¹⁸. No entanto, até ao momento, 8 anos depois da denúncia feita, ainda não foi criada, formalmente, uma entidade reguladora especializada para fiscalizar as actividades desenvolvidas no sector imobiliário, o que significa que o mesmo continua vulnerável à prática de actos de BC.

Acções Prioritárias para a saída de Moçambique da “lista cinzenta” na área judiciária

Para a saída de Moçambique da lista cinzenta do GAFI mostra-se necessário que o país cumpra, de forma efectiva, com uma série de recomendações. No entanto, para o judiciário existem duas medidas prioritárias que devem ser levadas a cabo, designadamente:

1. Demonstrar a capacidade das Autoridades de Aplicação da Lei para investigar efectivamente casos de BC, usando informação financeira;
2. Realizar formação para todas as autoridades de aplicação da lei em assistência mútua legal para melhorar a recolha de provas ou apreensão/confisco de produtos do crime;

No que concerne à primeira medida, importa referir que da análise retrospectiva realizada, sobretudo a referente aos anos que apresentam informação completa (vide a tabela acima), é de referir que em 2016 houve 12 comunicações de instituições financeiras sobre suspeitas da prática de actos de BC que resultaram na abertura de 16 processos – crime (mais dois do que os comunicados no ano em referência), o que significa que parte destas comunicações transitou do ano anterior (ano de 2015).

Em 2018 o Ministério Público recebeu 48 comunicações que resultaram na abertura de 32 processos-crime, existindo um diferencial de 16 processos sem informação se os mesmos findaram com o arquivamento ou abstenção da acusação, ou se transitaram para o ano seguinte. Em 2020 foram recebidas 49 comunicações que resultaram na abertura de 33 processos-crime, voltando a existir um diferencial de 16 comunicações que, também, não se sabe se seguiram os passos subsequentes no que concerne à sua tramitação. Em 2021, das 16 comunicações havidas, 14 resultaram em processos-crime, havendo 2 processos que também não se sabe como findaram. Ou seja, houve quase sempre um défice entre as comunicações feitas pelas instituições financeiras e aquelas que efectivamente resultam na abertura de processos-crime, o que adensa o facto de a primeira medida acima enunciada advir do facto de o Ministério Público demonstrar incapacidade para investigar efectivamente casos de BC com recurso à informação financeira.

No que concerne à segunda medida prioritária enunciada, pelo movimento que vem existindo para a retirada do país da lista cinzenta, já está a ser efectivada, sendo que estão a acontecer várias acções de formação envolvendo agentes do Serviço Nacional de Investigação Criminal (SERNIC), magistrados judiciais e do Ministério Público. No entanto, falta informação no que se refere aos valores confiscados/apreendidos no âmbito da investigação de casos de BC. Nas estatísticas oficiais, disponíveis até ao momento, só foram apresentados valores em forma de estimativas com referência ao ano de 2016 e que dizem respeito a 12 comunicações e 4 denúncias de suspeitas que, no total, indiciam 1. 887. 322.434,27 Mts (mil milhões, oitocentos e oitenta e sete milhões, trezentos e vinte e dois mil, quatrocentos e trinta e quatro meticais e vinte e sete centavos)¹⁹. No entanto, o Ministério Público deve apresentar a informação de forma desagregada sobre os valores apreendidos/confiscados relacionados com o crime de BC, de modo a que possa ser avaliada a sua eficiência, a despeito do que passou a ser exigido aos tribunais²⁰.

Mais de 50 milhões de meticais gastos em contratação de bens e serviços sem concurso público

O Ministério das Finanças contratou bens e serviços de consultoria no valor de aproximadamente 50 milhões de meticais (ver quadro 3), de uma única vez, no âmbito das actividades para sair da lista cinzenta. As contratações foram realizadas sem obedecer a concurso público.

Num anúncio de adjudicação publicado no Jornal Notícias do dia 12 de Abril de 2023 pela Direcção Nacional do Tesouro, Cooperação Económica e Financeira, consta que as aquisições foram realizadas no Regime Especial, através do donativo do IDA (*International Development Association*) para o Projecto de Inclusão e Estabilidade Financeira.

Nos termos do Regulamento de Contratação Pública, o Regime Especial aplica-se quando o acordo de financiamento através do qual é paga a contratação exige especificamente a adopção de regime específico ou quando a adopção do regime especial de contratação seja a condição do respectivo acordo ou contrato de financiamento.²¹

Quadro 4. Lista de bens e serviços contratados pelo MEF no âmbito da implementação de actividades para a saída de Moçambique da lista cinzenta

Número da adjudicação	Objecto	Valor	Beneficiário	Adjudicado
MZ-MEF-DNT-325020	Serviços de consultoria individual para o desenvolvimento de uma estrutura de supervisão baseada em risco para combater a lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo para seguros e previdência complementar	USD 50.475,00	Instituto de Supervisão de Moçambique	José António Monreal Hurtado
MZ-MEF-DNT-337512-GO-RFQ	Fornecimento de equipamento informáticos (computadores e impressoras)	MZN 1.219.063,04	Comité Executivo de Coordenação para Saída de Moçambique da Lista Cinzenta	SINEC, LDA (detida por Elizabeth de Fátima Francisco e Roberto Domingos Januário Napualo)
MZ-MEF-DNT-339081-GO-RFQ	Fornecimento de uma viatura dupla cabine, tipo 4x4	MZN 2.856.000,00	Comité Executivo de Coordenação para Saída de Moçambique da Lista Cinzenta	Inter Auto Comércio Automóvel Lda.
Contrato MZ-MEF-DNT-339736-CS-INDV:Projecto n. P166107	Serviço de consultoria para o desenvolvimento e implementação de ferramentas de supervisão AML/CFT, procedimentos e formação para profissões não financeiras e empresariais	USD 180.237,00	Comité Executivo de Coordenação para Saída de Moçambique da Lista Cinzenta	Bernardo Machado Mota
MZ-MEF-DNT-339737-CS-INDV	Serviços de consultoria para revisão dos quadros legais e regulatórios – AML/CFT, para profissionais e empresas não financeiras	USD 175.661,00	Comité Executivo de Coordenação para Saída de Moçambique da Lista Cinzenta	Joaquim da Cunha Neto
MZ-MEF-DNT-151618-CS-LCS	Serviços de consultoria especializada para a implementação de uma estrutura de segurança de cibernética para o registo colateral móvel em Móvel em Moçambique	USD 321.791,74	Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos	KPMG auditores e consultores AS

Fonte: Jornal Notícias edição de 12 de Abril de 2023, p. 20

Ao que se se apurou, os três consultores individuais contratados são de nacionalidade brasileira, com experiência na área de prevenção e combate ao branqueamento de capitais. Foram contratados por iniciativa do ministro das Finanças, Ernesto Max Tonela, que tem trabalhado com assessores brasileiros em outras áreas.

19 Informação Anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República – 2017, pág. 53

20 Vide Directiva n.º 01/2023, de 25 de Janeiro de 2023 do Tribunal Supremo.

21 Cfr. Art. 8 do **Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro, que** Aprova o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado

Conclusão

As acções que Moçambique está a implementar para sair da lista cinzenta do GAFI são ainda incipientes para alcançar este objectivo. Essencialmente resumem-se em reformas legais para reforçar as medidas de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Faltam, no entanto, acções de aplicação da lei que impliquem a investigação e a responsabilização dos agentes que praticam tais crimes. Sem a componente de investigação e responsabilização, o país dificilmente sairá da lista cinzenta em dois anos, tempo a que o Governo se propôs conseguir retirar o país da lista.

O Branqueamento de Capitais é um crime difícil de investigar e sancionar, sobretudo porque para a sua criminalização é necessário provar a prática do crime precedente de cujos proventos se pretende ocultar a sua origem ilícita. No entanto, este facto não pode justificar a letargia que existiu ao longo dos anos no que concerne à eficiente investigação e julgamento dos agentes envolvidos na prática deste tipo legal de crime, o que levou o país a ser integrado na lista cinzenta do GAFI.

Sendo assim, é impoetante que o país continue a fazer esforços na área de investigação e sancionamento dos actos que configurem o crime de BC, investindo, sobretudo, na formação de magistrados judiciais e do Ministério Público e no melhoramento do seu desempenho processual. Isto implica maior eficiência na investigação/instrução de casos de BC e o seu conseqüente sancionamento, apreensão e reversão dos bens envolvidos a favor do Estado.

No esforço para sair da lista cinzenta, há, também, riscos associados de o Governo vir a reprimir, ou a restringir, o espaço cívico de actuação de organizações sem fins lucrativos, especialmente das ONGs e OSC, com a aprovação de leis de regulação do sector, que limitam a sua acção, justificando-se na necessidade de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

Há ainda o risco de o Governo estar a fazer aquisições públicas violando a lei, sob justificação da necessidade de urgência na realização de actividades para sair da lista cinzenta.

Recomendações

Face ao exposto recomenda-se:

Ao Governo a:

1. Cumprir com os prazos estabelecidos pelo Comité Executivo de Coordenação para realizar reformas com vista à saída da lista cinzenta, especificamente a aprovação de propostas de revisão das leis de prevenção e combate ao branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e proliferação de armas de destruição em massa, e realização de avaliações sectoriais de risco;
2. Seguir as regras de contratação pública estabelecidas por lei para evitar que os esforços para sair da lista cinzenta sejam transformados em saco azul;
3. Não transformar a necessidade da regulação do sector de organizações sem fins lucrativos em oportunidade para restringir o espaço de actuação de ONGs e Organizações da Sociedade Civil;
4. Criar uma entidade reguladora, independente ou autónoma, para fiscalizar o sector imobiliário;
5. Dotar o Ministério Público de meios tecnológicos eficientes para a investigação de crimes de BC.

À Procuradoria Geral da República:

1. A apresentar informação consistente e completa sobre as diversas fases de tramitação de casos de BC;
2. A divulgar periodicamente informação referente aos casos de BC em tramitação;
3. A apresentar, de forma agregada, na Informação Anual do Procurador – Geral da República, o estágio da justiça no país com dados estatísticos agregados sobre casos de BC (incluindo sobre os casos em tramitação e tramitados pelos tribunais);
4. A apresentar os valores e bens apreendidos e que reverteram a favor do Estado nos crimes de BC;
5. A continuar a ministrar formações técnicas contínuas aos magistrados do Ministério Público.

Documentos consultados

- FATF (2022). Report on the State of Effectiveness and Compliance With the FATF Standards. Disponível em <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Effectiveness-compliance-standards.html> (consultado a 07 de Junho de 2023)
- FATF (24 de fevereiro de 2023). Jurisdictions under Increased Monitoring – 24 February 2024. Disponível em <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Increased-monitoring-february-2023.html> (consultado a 07 de Junho de 2023)
- GAFI. AS RECOMENDAÇÕES DO GAFI - Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/as-recomendacoes-do-gafi-livro.pdf> (consultado a 22 de maio de 23)
- Greenacre Group (2015). Greenacre’s NPO Sector Risk Assessment Methodology. Disponível em <http://greenacregroup.co.uk/greenacre-government/npo-risk-assessments/> (consultado a 15 de Junho de 2023)
- Jornal *A Verdade* (21 de Junho de 2011). PGR afirma haver indícios de lavagem de dinheiro no sector imobiliário. Disponível em <https://verdade.co.mz/pgr-afirma-haver-indicios-de-lavagem-de-dinheiro-no-sector-imobiliario/> (consultado a 04/05/2023)
- Nhamirre, B (2022). Moçambique não cumpriu com 80% das recomendações internacionais contra o branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo. CIP. Disponível em <https://www.cipmoz.org/pt/2022/10/13/mocambique-nao-cumpriu-com-80-das-recomendacoes-internacionais-contr-o-branqueamento-de-capitais-e-financiamento-ao-terrorismo/> (consultado a 22 de mai. de 23)
- O País (2023). País avança em acções para sair da lista cinzenta do GAFI. Disponível em <https://opais.co.mz/pais-avanca-em-accoes-para-sair-da-lista-cinzenta-do-gafi/> (consultado a 22 de mai. de 23)
- República de Moçambique (2017). Informação Anual do Procurador – Geral da República à Assembleia da República – 2016
- República de Moçambique (2019). Informação Anual do Procurador – Geral da República à Assembleia da República – 2018
- República de Moçambique (2022). Relatório da Avaliação Nacional Dos Riscos De Branqueamento De Capitais e de Financiamento do Terrorismo. Disponível em <http://www.gifim.gov.mz/documents/138.pdf> (consultado a 06 de Junho de 2023)
- Tribunal Supremo (2023). Directiva n.º 01/2023, de 25 de Janeiro de 2023 do Tribunal Supremo.
- <https://www.globalcenter.org/about-us/> (consultado a 15 de Junho de 2023)

Legislação Consultada

- Lei n.º 13/2022, de 8 de Julho, que estabelece o Regime Jurídico de Prevenção, Repressão e Combate ao Terrorismo e Proliferação de Armas de Destrução em Massa
- Lei n.º 11/2022, de 7 de Julho, Revê a Lei n.º 14/2013, de 12 de Agosto, Lei de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo.
- Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro, que Aprova o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado
- Lei n.º 7/2002, de 5 de Fevereiro – Revogada - (Estabelece o regime jurídico de prevenção e repressão da utilização do sistema financeiro para a prática de actos de branqueamento de capitais, bens, produtos ou direitos provenientes de actividades criminosas definidas nos termos da presente Lei).



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embaixada da Suíça em Moçambique



Norwegian Embassy



Suécia
Sverige



Reino dos Países Baixos



Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autores: Borges Nhamirre e Baltazar Fael

Revisão de pares: Edson Cortez

Revisão Linguística: Samuel Monjane

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Rua Fernão Melo e Castro,
Bairro da Sommerschild, nº 124
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917
Cel: (+258) 82 3016391
[f](https://www.facebook.com/CIP.Mozambique)@CIP.Mozambique [T](https://www.tiktok.com/@CIPMoz)@CIPMoz
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique