

GLOSSÁRIO

ANTI-CORRUPÇÃO



Grande parte dos conceitos utilizados nos círculos do desenvolvimento internacional e ciências sociais – e nas discussões específicas sobre o combate contra à corrupção – são caracterizados pela utilização de linguagem ou termos técnicos pouco comuns. Este glossário tem o objectivo de fornecer respostas curtas e precisas sobre o significado desses conceitos.

É um contributo do Centro de Integridade Pública (CIP) para massificar o conhecimento sobre esta temática que suscita muita atenção em Moçambique. O glossário é uma adaptação de um trabalho da U4 (um organismo de recursos sobre corrupção baseado na Noruega). A adaptação compreendeu o enquadramento dos conceitos mais usados na literatura sobre corrupção tendo em conta a legislação moçambicana.

A QUE NOS REFERIMOS QUANDO FALAMOS EM:

▶ **ACESSO À INFORMAÇÃO:** Trata-se da oportunidade



ou do direito de obter, ver e utilizar informação e de adquirir conhecimento sobre informação recolhida, mantida ou disseminada pelo Governo. A liberdade de informação e acesso público à informação é um direito democrático, normalmente

codificado nas leis, que declara que a informação do Governo deve estar disponível ao público e que qualquer excepção deve ser limitada e específica. O público tem o direito a saber de forma a aumentar a responsabilidade do Governo e reduzir a confidencialidade e secretismo que fomentam a corrupção. No caso de Moçambique, o acesso à informação está consagrado na Constituição da República, no n.º 3 do Artigo 48. No entanto, não foi produzido ainda um regulamento específico que proteja este direito constitucionalmente consagrado.

▶ **PRESTAÇÃO DE CONTAS:** São as limitações



impostas no comportamento dos políticos e funcionários públicos pelas instituições do Estado, organizações e pelos eleitores com o poder de aplicar sanções. A prestação de contas tem

três componentes básicas: transparência, responsabilidade e controlo. A prestação de contas é a responsabilidade de uma instituição pública, funcionário ou político de cumprir um mandato específico e justificar as suas decisões e acções de acordo com regras e regulamentos aplicáveis (no nosso caso é relevantes o n.º 8 do Artigo 38 do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado conjugado com a al. l) do Artigo 41 do mesmo diploma legal).

A responsabilidade democrática é a ideia de que as pessoas confiadas com poder político são responsáveis perante “as pessoas”; quer directamente através das eleições e indirectamente através da autoridade delegada a verificações e controlos institucionais (n.º 1 do Artigo 135 conjugado com o n.º 1 do Artigo 2, ambos da Constituição da República).

► **CORRUPÇÃO ACTIVA E PASSIVA:** Corrupção



activa ou ‘suborno activo’ é a ofensa cometida pela pessoa que promete ou oferece o suborno; em contraste com ‘suborno passivo’ que é a ofensa cometida pelo funcionário que

recebe o suborno. O suborno activo é o lado da oferta, o suborno passivo é o lado da procura. A Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho (também conhecida por Lei Anti-corrupção) faz referência especial a estas duas formas de corrupção nos Artigos 7 (corrupção passiva para acto ilícito) e 8 (Corrupção activa para acto lícito) e 9 (corrupção activa). Igual referência é feita no Código Penal, concretamente nos Artigos 318 (corrupção passiva) e 321 (corrupção activa).

No que tange aos diplomas legais internacionais ratificados por Moçambique, podemos nos referir ao Protocolo da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) aprovado pela Resolução n.º 33/2004, de 9 de Julho que estabelece as duas formas de corrupção na al.a) Corrupção passiva e b) Corrupção activa do Artigo 3.

De igual modo, a Convenção das Nações Unidas contra à Corrupção aprovada pela Resolução n.º 31/2006, de 26 de Dezembro, que prevê a corrupção activa na sua al. a) do Artigo 15 e na al. b) do mesmo dispositivo legal a passiva.

Na Convenção da União Africana sobre a Prevenção e o Combate à Corrupção aprovada pela Resolução n.º 30/2006, de 2 de Agosto, estão igualmente previstas estas duas formas

de corrupção, sendo a passiva na al. a) e a activa na al. b) todas do Artigo 4.

► **AUDITORIA:** refere-se a uma avaliação oficial das contas



de uma organização ou instituição para se verificar se o dinheiro foi gasto de forma correcta, ou seja, de acordo com as regras, regulamentos e normas. As instituições de auditoria

tais como Auditores Gerais nacionais e regionais, Escritórios de Auditoria, controladores do Estado, Tribunal de Contas (no caso moçambicano a 3ª Secção do Tribunal Administrativo - TA), contribuem de forma vital para a boa governação através da detecção de uma gestão fraca e utilização inapropriada do dinheiro público. As instituições de auditoria podem ser consideradas como os guardas independentes e profissionais dos contribuintes.

Em Moçambique a Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho (Lei Anti-Corrupção), no n.º 1 do Art. 21, refere-se à necessidade de se realizarem auditorias no caso de houver indícios de corrupção, a obrigatoriedade de informar por escrito ao Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC) com o objectivo de ser accionado o competente procedimento criminal contra os que delapidam os fundos do Estado. Esta obrigatoriedade recai tanto para os entes públicos (podemos referir a Inspeção-geral de Finanças- IGF), como para as empresas privadas de auditoria.

O Tribunal Administrativo, nomeadamente através da sua 3ª secção, tem um papel central na análise da Conta Geral do Estado (CGE), o documento final sobre a execução do Orçamento do Estado. Nos termos da Lei No. 16/97, de 10 de Julho, compete ao TA dar um *parecer* sobre a Conta Geral do Estado. Esta deve ser apresentada pelo Governo à Assembleia da República e ao Tribunal Administrativo até 31 de Maio do ano seguinte àquele a que a mesma respeita, segundo dispõe

a Lei No. 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o Sistema da Administração Financeira do Estado (SISTAFE).

O Relatório e o Parecer do Tribunal Administrativo sobre a CGE aprecia, designadamente: (i) a actividade financeira do Estado no ano a que a Conta se reporta, nos domínios patrimonial e das receitas e despesas; (ii) o cumprimento da Lei do Orçamento e legislação complementar; (iii) o inventário do património do Estado; e (iv) as subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedidos, directa ou indirectamente

Paralelamente ao Tribunal Administrativo, funciona a Inspeção Geral de Finanças (IGF), subordinada ao Ministério das Finanças, cuja função é fazer inspecções internas às contas do Estado. A IGF funciona na directa dependência do Ministro das Finanças e tem como objectivos contribuir para a economia, eficácia e eficiência na obtenção das receitas e na realização das despesas públicas nacionais e apoiar o ministro no controlo global da aplicação das normas de gestão financeira do estado, através de acções de inspecção financeira junto dos organismos do Estado.

► **SUBORNO:** É o acto de oferecer dinheiro ou outros valores a alguém com o propósito de o (a) persuadir a fazer algo em troca. Suborno é corrupção por definição. Os subornos também são designados por gratificação, adoçante, dinheiro para protecção, dinheiro para suborno de actos políticos, etc. O suborno, do ponto de vista do subornador assemelha-se à gota de óleo colocada na roda ferrugenta da burocracia excessiva para fazer as coisas andarem suavemente de novo. Também designado de amaciador, adoçante, presente. Consulte os comentários a questão suscita acima referente a corrupção activa e passiva.

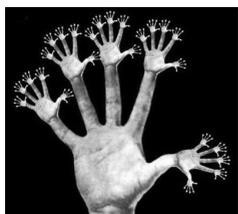


O suborno é praticado a todos os níveis desde situações

familiares privadas à política internacional. O suborno de funcionários estrangeiros é banido pela Convenção da OEECD para o Combate contra o Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros. Em Moçambique esta prática integra-se nas situações de corrupção passiva. Trata-se de um dos elementos constitutivos desta forma de corrupção como se pode retirar da epígrafe do Artigo 318 do Código Penal.

► **CORRUPÇÃO BUROCRÁTICA:** A corrupção burocrática (também conhecida por corrupção administrativa ou pequena corrupção) ocorre na administração pública, ao nível da implementação de políticas, onde o público se encontra com os funcionários públicos. A corrupção burocrática é normalmente diferenciada da “grande” corrupção política de alto nível (na medida em que é possível distinguir administração de política).

► **CLIENTELISMO:** Clientelismo é uma relação informal entre pessoas de diferentes estatutos sociais e económicos: um ‘patrono’ (chefe, grande homem) e os seus “clientes” (dependentes, seguidores, protegidos). A relação inclui proximidade e uma troca mútua mas desigual de favores,



que pode ser corrupta. Uma rede hierárquica informal, mas sofisticada na maioria dos países em desenvolvimento, que penetra em papéis e cargos formais. Práticas patrimoniais e de clientelismo duradoiras podem institucionalizar elites hegemónicas e corrupção política implantada, num sistema que por vezes chega até ao presidente da república.

► **CONFLITO DE INTERESSES:** É o dilema ou princípios incompatíveis de um indivíduo num cargo oficial com uma responsabilidade (formal e escrita) de servir o público, mas onde existe uma cultura informal ou pretensões e obrigações

morais para ele/ela servirem os seus próprios interesses e os interesses dos seus dependentes (família, amigos, aliados). É quando tais interesses pessoais aparentam influenciar o exercício objectivo dos seus deveres oficiais. Um conflito de interesses compromete o juízo profissional objectivo, a objectividade e a independência. Sobre esta questão, a legislação moçambicana é precária e a prática não é criminalizada. O regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado (Decreto n.º 54/2005, de 13 de Dezembro, no Artigo. 112), faz menção a necessidades de se evitarem conflitos de interesse na contratação de bens e serviços.

► **CRONISMO:** é o tratamento preferencial dado amigos e “companheiros”; é favoritismo, confidencialidade e tratamento preferencial baseado na amizade de longa data; camaradismo.

► **DESVIO DE FUNDOS:** é a apropriação indevida, desvio ou roubo para uso pessoal. É a utilização indevida de propriedade a que se tem acesso ou que lhe foi legalmente confiada no seu cargo formal ou trabalho como servente, agente, fiador ou guardião. Em termos legais, o desvio de fundos é um crime económico. O Código Penal refere-se ao desvio de fundos do Estado no Artigo 313, tratando-o como peculato. A Lei n.º 1/79, de 11 de Janeiro vem de forma especial punir a situação do desvio de fundos do Estado, agravando as penas aplicáveis e aumentando o leque de instituições e funcionários do Estado que se acham sob a sua alçada.

► **EXTORSÃO:** é a exigência ilegal ou recepção por parte de um responsável, na sua capacidade oficial, de qualquer propriedade ou dinheiro não legalmente devido a ele através do uso da força, medo ou autoridade excessiva. A extorsão inclui solicitar honorários acima do permitido, sob a capa do

dever. Um exemplo típico de extorsão poderia ser quando um polícia armado ou militar exige dinheiro para passar através de um bloqueio de estrada. Sinónimos incluem chantagem e extracção. O Código Penal refere-se a extorsão por empregado público no Artigo 314, enquanto que, nos Artigos 440 e 452 alude-se a extorsão praticada ou levada a cabo por qualquer pessoa, isto é, quando despida da qualidade de empregado ou funcionário público.

► **FAVORITISMO:** é a tendência humana para favorecer amigos, família e pessoas próximas e de confiança. É o tratamento preferencial baseado na proximidade e obrigações, devido ao clientelismo ou etnia, clã, religião, família (ver *nepotismo*), amizade (ver *cronismo*) ou qualquer outra afinidade.



► **FRAUDE:** é um crime económico que envolve engano, trapaça ou falsos pretextos, através do qual alguém ganha proveito de forma indevida. Uma fraude é motivada pelo desejo de prejudicar outra pessoa, abusando de uma relação de confiança ou não. Sinónimos: burla, engano, negócio duplo, batota e *bluff*. O Código Penal faz referência à fraude no Artigo 451, referindo-se a esta como burla por defraudação. A Lei n.º 9/87, de 19 de Setembro que estabelece alterações a Lei de Defesa da Economia (Lei n.º 5/82 de 9 de Junho) prevê e pune a prática da fraude no Artigo 16. A fraude é uma das formas de corrupção que ocorre no sector privado.

► **OFERTA DE PRESENTES:** A oferta de presentes é uma prática cultural em muitas sociedades, conforme descrito na antropologia, através da qual as pessoas oferecem presentes e favores em várias circunstâncias de acordo com os costumes e práticas locais. O problema



é que a oferta de presentes, em particular para funcionários públicos, pode contradizer os princípios da imparcialidade, profissionalismo e mérito e ser encarada como suborno ou corrupção. O n.º 27 do artigo 39 do EGFAE proíbe liminarmente a recepção

de presentes por parte dos funcionários e agentes do Estado em consequência do exercício de funções públicas e também não permite que estes exijam ou aceitem promessas de pagamentos ou ofertas.

► **GRANDE CORRUPÇÃO:** A corrupção de alto nível ou 'grande' corrupção ocorre ao nível da formulação de políticas. Refere-se não tanto à quantia de dinheiro envolvida mas ao nível em que ocorre: grande corrupção é no nível superior da esfera pública, onde as políticas e regras são formuladas. Normalmente (mas nem sempre) é sinónimo de corrupção política.

► **SISTEMA DE INTEGRIDADE:** Integridade é a qualidade de ser honesto e firme nos seus princípios morais e no que faz. Um sistema de integridade é um conjunto de instituições e normas políticas e administrativas que encoraja a integridade. O Sistema de Integridade Nacional de um país abrange todas as instituições governamentais e não governamentais que têm a capacidade de trabalhar em conjunto para alcançar os padrões elevados de integridade nacional e baixos níveis de corrupção e má administração, quer individualmente quer como um sistema de responsabilidade em que cada um age como um guarda sobre as acções do outro. O estabelecimento de um Sistema de Integridade Nacional eficaz, transparente e responsável fragmenta o poder e traça o caminho para a boa governação.

► **PACTO DE INTEGRIDADE:** O Pacto de Integridade é um sistema para prevenir a corrupção nos contratos públicos. Uma das partes envolvidas no pacto é um governo central, local ou municipal, uma subdivisão do governo ou mesmo uma empresa do próprio Estado (a Autoridade). A outra parte é normalmente uma empresa privada interessada em obter tal contrato ou encarregue da sua implementação. No quadro de projectos encomendados pela administração, tais como concursos, contratos e implementação, tanto a administração como a empresa comprometem-se a não fazer ou receber subornos e a aceitar sanções caso o quebrem.

► **GRATIFICAÇÃO:** é um suborno, o 'retorno' de um favor indevido ou serviço fornecido, um pagamento secreto ilegal feito em retribuição de um favor. A palavra descreve o suborno do ponto de vista do subornado. Por exemplo, eu faço-lhe um favor e você dá-me uma gratificação, algo em troca. É utilizada para descrever – de forma inocente - o retorno de uma transacção corrupta ou ilegal ou os ganhos pela prestação de um serviço especial. Também designada percentagem, fatia, comissão, recompensa, etc.

► **CLEPTOCRACIA:** De klepto:roubar; e kratos: regra: "regras dos saqueadores". A cleptocracia é um sistema político dominado por aqueles que roubam dos cofres do Estado, os que tratam o Ministério das Finanças como a sua carteira privada e praticam extorsão como o seu modo de operação.



► **LAVAGEM DE DINHEIRO:** é o processo pelo qual a identidade de dinheiro obtido de forma desonesta e/ou ilegal (rendimentos da corrupção) é transformada de forma a aparentar originar de uma fonte legítima (negócios legítimos). As formas de lavagem de dinheiro são infindáveis,

mas os traficantes de droga, partes envolvidas no crime organizado, cleptocratas e criminosos de colarinho branco podem ser considerados os principais utilizadores da lavagem de dinheiro. A confidencialidade bancária e paraísos fiscais facilitam a lavagem de dinheiro.

Esta questão acha-se aflorada na Lei n.º 7/2002, de 5 Fevereiro, nos seus Artigos. 3 al. a) e 4. Também a Convenção das Nações Unidas contra à Corrupção prevê esta prática no Artigo 23 como “branqueamento do produto do crime”. A Lei n.º 14/2007, de 27 de Junho que cria o Gabinete de Informação Financeira de Moçambique (GIFim) prevê que, existindo indícios bastantes que levem a concluir a prática de uma actividade ligada ao branqueamento de capitais, deve o GIFim propor ao Ministério Público a suspensão de tais operações e o exercício da competente acção penal.

► **NEPOTISMO:** é favoritismo, mas é normalmente utilizado para indicar uma forma de favoritismo que envolve os membros da própria família. O nepotismo é favoritismo baseado em relações familiares; é quando alguém com poder ou autoridade se serve disso para conseguir trabalho ou outros favores a membros da própria família. O nepotismo pode ocorrer a todos os níveis do Estado, desde correios administrados por uma família alargada à elite estatal.

► **PATRONAGEM:** é o apoio ou patrocínio de um patrono (tutor rico ou influente). Numa relação de clientelismo é “bondade” feita com um ar de superioridade e autoridade. Patronagem é fazer nomeações para cargos no governo, promoções, contratos de trabalho, etc. Mas, como se diz, “não há almoços grátis”: os patronos utilizam o patronato para manterem uma clientela e ganharem poder, riqueza e estatuto. O patronagem transgride as fronteiras da influência política legítima e viola os princípios de mérito e competição.

► **PEQUENA CORRUPÇÃO:** Corrupção de pequena escala, corrupção burocrática ou pequena corrupção é a corrupção diária que ocorre a nível da implementação de políticas, onde os funcionários públicos se encontram directamente com o público. A pequena corrupção é suborno relativamente à implementação das leis existentes, regras e regulamentos e, por conseguinte, diferente da corrupção política ou grande corrupção. A pequena corrupção refere-se às modestas quantias de dinheiro normalmente envolvidas e também é designada 'baixo nível' e 'nível da rua' para designar o tipo de corrupção que as pessoas podem verificar mais ou menos diariamente, no seu encontro com a administração e serviços públicos tais como hospitais, escolas, autoridades de licenciamento locais, polícia, autoridades de impostos, entre outras.

► **CORRUPÇÃO POLÍTICA:** Corrupção política é qualquer transacção entre actores do sector privado e público através da qual bens colectivos são convertidos de forma ilegítima em pagamentos privados. Corrupção política é frequentemente utilizado como sinónimo para 'grande' corrupção ou corrupção de alto nível, diferente da pequena corrupção ou corrupção burocrática, pois ela envolve os responsáveis políticos pela tomada de decisões. A corrupção política ou grande corrupção ocorre nos níveis mais altos do sistema político, quando os políticos e agentes do Estado com direito a fazer e aplicar as leis em nome das pessoas, estão a utilizar esta autoridade para sustentar o seu poder, estatuto e riqueza. A corrupção política causa não só a distribuição indevida dos recursos mas também perverte a tomada de decisões em si. A corrupção política é quando as leis e regulamentos são abusados, contornados, ignorados ou até adaptados para servir os interesses dos líderes. É quando as bases legais, contra as quais as práticas corruptas

são normalmente avaliadas e analisadas, são fracas e estão sujeitas a usurpação pelos líderes.

► **PREBENDAS:** As prebendas eram originalmente o direito do clero aos rendimentos de uma catedral ou templo, ou a parte desse rendimento a que qualquer membro do clero tinha direito. Actualmente descreve também outros rendimentos não produtivos, como as “rendas”. Em semelhança às prebendas feudais, as prebendas modernas podem ser considerados os lucros da “privatização” e parcelamento do poder do Estado.

► **CORRUPÇÃO ESPORÁDICA:** é o contrário de corrupção sistémica. A corrupção esporádica ocorre irregularmente e, portanto não ameaça os mecanismos de controlo nem a economia como tal. Não é prejudicial, mas pode comprometer seriamente a moral e esgotar os recursos da economia.

► **CORRUPÇÃO SISTÉMICA:** Em contraste com situações ocasionais, a corrupção endémica ou sistémica refere-se a situações em que o fenómeno é um aspecto integrado e essencial do sistema económico, social e político; quando está profundamente enraizado na sociedade. A corrupção sistémica não é uma categoria especial da prática corrupta mas sim uma situação em que as principais instituições e processos do Estado estão dominados e são utilizados rotineiramente por indivíduos e grupos corruptos na qual a maioria das pessoas não tem alternativas senão lidar com funcionários corruptos.

► **TRANSPARÊNCIA:** significa clareza, honestidade e abertura. Transparência é o princípio segundo o qual aqueles afectados pelas decisões administrativas devem ser informados e que é dever dos funcionários públicos,

gestores e depositários agir de forma visível, previsível e compreensível. Por conseguinte, a transparência engloba acesso, relevância, qualidade e fiabilidade; e descreve o crescente fluxo de informação económica, social e política atempada e fiável (por exemplo sobre a utilização por parte de investidores privados dos empréstimos e do mérito para crédito dos clientes, sobre a provisão de serviços do governo, política monetária e fiscal e sobre as actividades das instituições internacionais). A transparência permite às instituições – e ao público – tomar decisões políticas informadas, melhora a responsabilidade dos governos e reduz o espaço para a corrupção. A transparência é também fundamental para a economia: melhora a atribuição de recursos, melhora a eficiência e aumenta as perspectivas de crescimento. No caso moçambicano, o Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro sobre as Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública, aborda aspectos ligados à transparência da função pública.

► **PROTECÇÃO DOS DENUNCIANTES:** Uma aplicação bem sucedida da lei e de estratégias anti-corrupção está em grande parte dependente da boa vontade dos indivíduos para fornecerem informações e/ou apresentarem provas. Os denunciantes são pessoas que se atrevem a informar o público ou as autoridades sobre transacções corruptas de que têm conhecimento. Estes indivíduos vão precisar de protecção em relação as pessoas que foram alvo das suas denúncias.

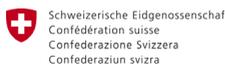
A protecção de testemunhas tem a ver com a segurança da testemunha, mas a experiência demonstra que os indivíduos terão de acreditar que o Estado vai defender os seus direitos bem como a sua segurança. Em Moçambique, o artigo 13 da Lei Anti-Corrupção (6/2004), faz referência à protecção de denunciante mas ainda não temos um regulamento que

especifica como é que essa protecção é, administrativamente, levada a cabo.

► **CAPTURA DO ESTADO:** refere-se à capacidade das empresas de moldarem e afectarem a formação de regras básicas do jogo (ou seja, leis, regulamentos e decretos) através de influência indevida como pagamento privado a funcionários públicos e políticos. A imagem tradicional da corrupção é o burocrata extorquir subornos de indivíduos e empresas sem poder (por exemplo, cleptocracia). Diferentemente, se os interesses privados – como as máfias – são mais fortes que os interesses do Estado, esses grupos privado podem moldar as leis, políticas e regulamentos para seu benefício...e aí estamos a falar de captura do Estado.

Este glossário foi adaptado pelo Centro de Integridade Pública, uma organização da sociedade civil moçambicana estabelecida em 2005 com o objectivo de contribuir para a promoção da transparência, boa governação e integridade em Moçambique. O CIP actua na área da governação através da pesquisa, advocacia e monitoria, promovendo igualmente actividades de consciencialização pública. O CIP interessasse concretamente pelas temáticas da descentralização e governação local, financiamento político e eleitoral, transparência fiscal, procurment, controlo social, oversight e anti-corrupção, ajuda externa e dependência.

O CIP é apoiado pelas seguintes entidades de cooperação internacional:



Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
MOÇAMBIQUE

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
CENTER FOR PUBLIC INTEGRITY

Boa Governação – Transparência - Integridade
Good Governance - Transparency-Integrity
Av. Amilcar Cabral, 903. 1º Andar. Caixa Postal: 3622
Tel.: (+258) 21 32 76 61 - Fax: (+258) 21 31 76 61
cipmoz@tvcabo.co.mz
www.cip.org.mz