

***Acórdão n.º 7/CC/2020***

***de 8 de Maio de 2020***

**Processo n.º 05/CC/2019**

***Fiscalização sucessiva abstracta da constitucionalidade e da legalidade***

***Relatório***

**I**

Dois mil cidadãos, devidamente identificados nos autos, assistidos pela Associação N'WETI COMUNICAÇÃO PARA A SAÚDE e representados pela advogada Dra. Stela Santos, com escritório na Avenida Eduardo Mondlane, n.º 149, 2.º andar, salas 168 e 169, no Bairro da Ponta-Gêa, Cidade da Beira, vêm ao Conselho Constitucional solicitar, ao abrigo do disposto na alínea g) do n.º 2, do artigo 244 da Constituição da República (CRM) e do n.º 2, do artigo 60, da Lei n.º 6/2006 de 02 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5/2008, de 9 de Julho, Lei Orgânica do Conselho Constitucional (LOCC), a declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade do Artigo 1, da Resolução n.º 10/2017, publicada no BR, I SÉRIE, n.º 203, 16.º SUPLEMENTO, de 29 de Dezembro de 2017, que aprova a Conta Geral do Estado, referente ao exercício económico de 2015.

Aduzem, para tanto, os fundamentos que ora se substanciam:

- 1.1 Por escrituras públicas, de 21 de Dezembro de 2012 e de 3 de Abril de 2014, respectivamente, foram constituídas as empresas Proindicus, SA, e Mozambique Asset Management (MAM, SA), sob forma de sociedades anónimas, detidas exclusivamente pelo Estado Moçambicano.
- 1.2 A empresa Proindicus, SA, contraiu, em 2013, um empréstimo não concessional, no valor de 622 milhões de Dólares Americanos (USD), alegadamente destinado ao «estabelecimento de sistemas integrados de segurança aérea, espacial, marítima, lacustre, fluvial e terrestre», junto do Credit Suisse Group (Credit Suisse).

- 1.3 E, por sua vez, a empresa Mozambique Asset Management (MAM, SA) contraiu, em 2014, um empréstimo junto do Banco de Comércio Exterior da Rússia, igualmente não concessional, no valor de USD 535 milhões, com o pretexto de o destinar «à construção de um estaleiro naval em Pemba, na Província de Cabo Delgado e no Porto de Maputo, para a manutenção e reparação de embarcações em terra e no mar, a aquisição de [uma] doca flutuante, a formação de pessoal e assistência técnica, visando à prestação de serviços multiformes na área petrolífera, mineira e portuária».
- 1.4 Consideram, os impetrantes, que os empréstimos foram contraídos em termos normais do mercado, sendo, por isso, não concessionais, o que constitui uma manifesta violação das Leis Orçamentais, concretamente a Lei n° 1/2013, de 7 de Janeiro e a Lei n° 1/2014, de 24 de Janeiro, pois estas estabelecem, coincidentemente, no n° 2 do respectivo artigo 9 que os empréstimos a contrair pelo Estado deveriam garantir um grau de concessionalidade igual ou superior a 35%.
- 1.5 Acusam, os requerentes, que a contratação de cada um destes empréstimos não constou da proposta do Orçamento Geral do Estado (OGE) dos respectivos anos, ou seja, não foi inscrito na Lei n° 1/2013, que aprovou o OGE para o ano de 2013, o empréstimo contraído pela Proindicus, SA, e, de igual modo, não figura na Lei n° 1/2014, que aprovou o OGE para o ano de 2014, o empréstimo cedido à MAM, SA, numa clara violação à alínea p) do n° 2, do artigo 178 da Constituição da República.
- 1.6 Sustentam, os peticionários, que tais empréstimos foram garantidos pelo Estado, tendo o Governo, em qualquer dos casos, emitido garantias acima das Leis Orçamentais, em termos não autorizados, e não constaram das respectivas contas submetidas à Assembleia da República e ao Tribunal Administrativo.
- 1.7 A este propósito, os requerentes apontam que o valor limite para a concessão de avales e garantias a conceder pelo Estado, em 2013, foi estabelecido pelo artigo 11/2 da Lei n° 1/2013, que aprovou o Orçamento do Estado em 2013, tendo sido fixado em 183.500 mil Meticais, correspondendo ao contravalor de USD 5 milhões.
- 1.8 Em 2014, o valor limite para a concessão de avales e garantias a disponibilizar pelo Estado foi estabelecido pelo artigo 11/2 da Lei n° 1/2014, que aprovou o Orçamento do Estado em 2014, tendo sido fixado em 15.783.500 mil Meticais, parcialmente esgotados com as

garantias e avales declarados pelo Governo nesse ano, no valor total de 12.328.900 mil Meticais, sendo o remanescente no valor de 3.454.600 mil Meticais.

- 1.9 No seguimento da sua alegação, os impetrantes recordam que o n° 4, do artigo 15 da Lei n° 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), estabelece que as dotações orçamentais constituem o limite máximo a utilizar na realização de despesas públicas, no correspondente exercício económico, só que neste caso se detecta que o valor dos avales prestados pelo Governo, no montante de USD 622 milhões, a favor da Proindicus, SA, em 2013 e o de USD 535 milhões, em benefício da MAM, SA, em 2014, sem contar com outros avales concedidos pelo Governo a outras empresas, excedeu manifestamente os limites autorizados pelas leis orçamentais respectivas.
- 1.10 Salientam, os peticionários, que na Conta Geral do Estado (CGE) de 2013, assim como na CGE de 2014 não consta qualquer informação destes avales e garantias concedidos pelo Estado.
- 1.11 Fundamentam, os requerentes, que os empréstimos foram contraídos sem conhecimento da Assembleia da República, tendo-o sido apenas em 2015 e, conseqüentemente, sem autorização desta, infringindo, deste modo, a imposição da alínea p) do n° 2, do artigo 178 da CRM, nos termos da qual, compete àquele Órgão «autorizar o Governo, definindo as condições gerais, a contrair ou a conceder empréstimos [...], por período superior a um exercício económico», decorrendo daí a nulidade dos actos respectivos, por violação da lei em sentido amplo. E, por outro lado, são igualmente nulos, por usurpação de poder nos termos da alínea a) do n° 2, do artigo 129 da Lei n° 14/2011, de 10 de Agosto, que regula a formação da vontade de Administração Pública, estabelece as normas de defesa dos interesses dos particulares, pois consideram que o Governo invadiu o domínio legislativo.
- 1.12 Ainda na sua argumentação, os impetrantes entendem que o acto de aprovação da Conta Geral do Estado, que não contenha a informação da dívida pública, quando deve conter, nos termos das alíneas b), c) e e) do artigo 47, da Lei n° 9/2002, de 12 de Fevereiro (SISTAFE) viola directamente a Constituição, e por outro lado, o não cumprimento do n° 4, do artigo 15 da mesma lei, acarreta a nulidade dos actos inerentes aos empréstimos então contraídos e dos avales respectivos concedidos pelo Governo, por transgressão da lei em sentido restrito.

Terminam, os requerentes, solicitando que seja declarado nulo, por violação da lei em sentido amplo, o Artigo 1, da Resolução n° 10/2017, de 29 de Dezembro, que dispõe *É aprovada a Conta Geral do Estado referente ao exercício económico de 2015* e, conseqüentemente, que seja declarada a sua inconstitucionalidade ou ilegalidade, com força obrigatória geral, nos termos do n° 1, do artigo 244 da CRM e do n° 1, do artigo 66 da LOCC.

Juntaram procuração forense, comprovativo de duas mil assinaturas e respectivas cópias de BI dos signatários, cópias e duplicados legais.

No seguimento dos autos, foi notificada a Assembleia da República, que doravante será tratada indiferentemente também por AR e Notificada, em cumprimento do preceituado no artigo 51 da LOCC, para se pronunciar sobre o impugnado Artigo 1, da Resolução que tem vindo a ser mencionada, na sua qualidade de autora da citada disposição legal, fixando-se-lhe o prazo de quarenta e cinco dias.

O tal prazo veio a transcorrer sem nenhuma reacção que impedia sobre a AR e como não se está no domínio de um processo de partes, em que o imediatismo da consequência legal constitui a pedra-de-toque, impôs-se a este Conselho a recolha de elementos probatórios em que assenta a solicitação dos peticionários, uma vez que estes se limitaram a meras referências documentais no seu requerimento, sem proceder a devida junção.

Com o tal objectivo, foi requisitada cópia do Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito, respeitante às empresas Proindicus, SA, e MAM, SA, junto da Notificada, cujo resultado será trazido em sede própria.

## **II**

### ***Fundamentação***

O presente processo de fiscalização sucessiva abstracta de constitucionalidade e de legalidade foi desencadeado por quem tem legitimidade, nos termos da alínea g) do n° 2, do artigo 244 da Constituição da República e da alínea g) do n° 2, do artigo 60 da Lei n° 6/2006, de 2 de Agosto.

O Conselho Constitucional é o órgão especialmente competente para administrar a justiça, em matérias de natureza jurídico-constitucional, ao abrigo do preceituado no n° 1, do artigo 240, e, por isso, competente para conhecer do pedido nos termos da alínea a) do n° 1 do artigo 243, ambos da CRM.

Conforme ficou expresso no relato, *in fine*, a natureza deste processo requereu que se diligenciasse junto da Assembleia da República para a obtenção da matéria fáctica então apurada pela Sua Comissão Parlamentar de Inquérito, relativa às empresas ora em causa, de cujo exercício resultou, no essencial, a comprovação da factualidade que se segue *ipsis verbis*:

- a) *O Governo, para prestar as garantias às três empresas [entenda-se, EMATUM, SA, Proindicus, SA, e MAM, SA], no valor que ultrapassa o limite fixado nas Leis Orçamentais de 2013 e 2014, pressuposto essencial para a válida emissão daquelas garantias, não solicitou a autorização da Assembleia da República, nos termos da alínea p) do n.º 2, do artigo 179<sup>1</sup> da Constituição e do n.º 2, do artigo 9 da Lei n.º 1/2013, de 7 de Janeiro e Lei n.º 1/2014, de 24 de Janeiro.*
- b) *A Lei n.º 1/2013, de 7 de Janeiro e a Lei n.º 1/2014, de 24 de Janeiro, concediam poderes ao Governo de contrair empréstimos que garantissem um grau de concessionalidade igual ou superior a 35% (art.9, n.º 2). Só em 2015, a Assembleia da República abriu a possibilidade de o Governo contrair empréstimos não concessionais, desde que se destinassem ao financiamento de projectos ou programas com viabilidade económica e social e intervenções de emergência, tomando em consideração a sustentabilidade da dívida do País.*
- c) *Desta asserção, a Comissão entende que o Governo, nos anos de 2013 e 2014, para além do dever de observar a imposição de limites orçamentais de prestação de garantias no valor anual de 183.500 mil meticais, tinha o dever de respeitar a natureza do empréstimo a conceder a garantia.*
- d) *Tomando também em linha de conta os valores para os quais o Estado prestou a garantia às três sociedades, a Comissão conclui que o Governo ultrapassou os limites impostos pelas Leis Orçamentais de 2013 e 2014, o que impunha que, antes de conceder as garantias, o Governo tinha o dever de solicitar à Assembleia da República uma autorização legislativa para o efeito de prestação de garantias.*
- e) *A Comissão considera que o processo da prestação de garantias pelo Estado, na parte excedente, sem autorização, constitui uma violação da Constituição e das leis orçamentais, o que, nos termos do regime estabelecido na Lei n.º 7/98, de 15 de Junho,*

---

<sup>1</sup> Actual redacção da alínea p), do n.º 2 do artigo 178 da CRM.

*que prescreve as normas de conduta aplicáveis aos titulares dos cargos governativos e explicita os seus deveres e direitos, acarreta responsabilidades.*

Independentemente deste resultado do inquérito, cuja fidedignidade lhe é reconhecida, nota-se haver uma declarada convergência com o constante do RELATÓRIO do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado respeitante ao exercício económico de 2015, publicado no *Boletim da República*, I Série, nº 203, 16º Suplemento, de 29 de Dezembro de 2017, que depois da análise então efectuada concluiu, no que interessa à causa, que *O Estado, ao emitir garantias e avales, assume a responsabilidade de pagar a dívida, em caso de incumprimento do devedor. Assim, as garantias e avales constituem uma dívida pública indirecta e contingencial.*

(...)

*O Governo refere, na CGE de 2015, que nos exercícios de 2013 e 2014, emitiu garantias bancárias a favor da Proíndicus, SA, no valor de 622 milhões de Dólares Americanos, e da Mozambique Asset Management (MAM, SA) no montante de 535 milhões de Dólares Americanos, as quais não foram declaradas nas respectivas Contas submetidas ao Tribunal Administrativo.*

(...)

*Não são referidos, na CGE de 2015 os motivos da não inclusão destes empréstimos, nas Contas Gerais dos respectivos anos.*

*De acordo com o estatuído no nº 1 do artigo 46 da Lei nº 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado, a Conta Geral do Estado deve ser elaborada com clareza, exactidão e simplicidade, de modo a possibilitar a sua análise económica e financeira.*

*Sobre esta matéria, o Governo referiu, no exercício do direito do Contraditório deste Relatório, que as garantias emitidas em 2013 e 2014 foram incluídas na Conta Geral do Estado de 2015 para efeitos de regularização.*

*Na documentação disponibilizada pela DNT [Direcção Nacional do Tesouro], no decorrer da auditoria, não se fez qualquer menção à finalidade destes empréstimos.*

Das constatações antes referidas emergem, com meridiana clareza, pelo menos duas conclusões: a primeira prende-se com o desrespeito havido na observância do artigo 11 constante em cada uma das Leis orçamentais de 2013 e 2014, ou seja, a Lei nº 1/2013, de 7 de Janeiro e a Lei nº 1/2014, de 24 de Janeiro, que fixam o limite de garantias e avales a emitir pelo Governo, no montante de 183.500,00 mil Meticais, e 15.783.500,00 mil Meticais, respectivamente; e a segunda tem a ver com a postergação da transparência, que é um dos princípios informadores da actuação da Administração Pública/acção governativa que encontra expressão no artigo 15 da Lei nº 14/2011, de 10 de Agosto, o qual foi substituído pelo abominável secretismo em todas as operações financeiras das empresas aqui implicadas.

Colocados perante este quadro circunstancial, dá-se como inegavelmente corroborado o alegado no petítório dos requerentes: o Governo, tal-qualmente fizera na contratação do empréstimo da EMATUM, SA, que o realizou em termos normais do mercado, contrariando, deste modo, o nº 2, do artigo 9 da Lei nº 1/2013, de 7 de Janeiro, que estabelece que os empréstimos a contrair pelo Estado devem garantir um grau de concessionalidade igual ou superior a 35%, o mesmo veio a proceder relativamente aos empréstimos contraídos pela Proindicus, SA, e MAM, SA, em violação do nº 2, do artigo 9 da Lei nº 1/2014, de 24 de Janeiro, ou seja, o (...) *Governo ultrapassou os limites impostos pelas Leis Orçamentais de 2013 e 2014, o que impunha que, antes de conceder as garantias, tinha o dever de solicitar à Assembleia da República uma autorização legislativa para o efeito de prestação de garantias.*

Exceptuando o período da conclusão das respectivas operações, este caso acusa, na sua essência, a similaridade do Artigo 1, da Resolução nº 11/2016, de 22 de Agosto, que aprovou a Conta Geral do Estado (CGE), referente ao exercício económico do ano de 2014 que envolveu a empresa EMATUM, SA, e cujo processo de fiscalização sucessiva de constitucionalidade foi objecto de apreciação e decisão neste Órgão, através do Acórdão nº 5/CC/2019, de 3 de Junho<sup>2</sup>, para o qual neste momento se remete, sem prejuízo de aqui se respigar alguns dos seus excertos.

Neste sentido, *o Governo actuou à margem da Constituição, violando inequivocamente a alínea p) do nº 2, do artigo 178 da CRM, onde se reserva a exclusividade da competência da Assembleia da República para autorizar (...) a contrair ou conceder empréstimos, a realizar outras operações de crédito, por período superior a um exercício económico e a estabelecer o limite dos avales a conceder ao Estado, isto por um lado e, por outro, infringiu a alínea a) do*

---

<sup>2</sup> Publicado no BR, I SÉRIE-Número 138, de 18 de Julho de 2019.

*nº 2, do artigo 129 da Lei nº 14/2011, de 10 de Agosto, pela prática de actos que configuram obviamente a usurpação de poder, conflituando desde logo com o artigo 134, onde se consagra a separação e interdependência de poderes dos órgãos de soberania, subordinando-se à Constituição e às leis, tal como igualmente se estipula no nº3, do artigo 2, ambos da CRM.*

Concursalmente com a violação da Constituição verifica-se, na situação vertente, a existência de outras ilegalidades então praticadas à semelhança do caso EMATUM, SA, designadamente o incumprimento da Lei nº 1/2013, de 7 de Janeiro, e da Lei nº 1/2014, de 24 de Janeiro, na medida em que os empréstimos contraídos pela Proindicus, SA, e MAM, SA, respectivamente, não foram inscritos nas leis orçamentais de 2013 e 2014, contra uma disposição de natureza imperativa, como seja, o artigo 15 nºs 2 e 3, da Lei nº 9/2002, de 12 de Fevereiro (SISTAFE), que peremptoriamente dispõe:

*1. Nenhuma despesa pode ser assumida, ordenada ou realizada sem que, sendo, legal se encontre inscrita devidamente no orçamento do Estado aprovado, tenha cabimento na correspondente verba orçamental e seja justificada quanto à sua economicidade, eficiência e eficácia.*

*2. As despesas só podem ser assumidas durante o ano económico para o qual tiverem sido orçamentadas.*

Reconduzindo-nos ao exame do impugnado dispositivo legal que se contém na aludida Resolução, instrumento este que tem a dignidade de acto normativo nos termos do artigo 142 da CRM, ressalta da simplicidade do seu enunciado que a mesma não dispõe normativamente sobre disciplina de área alguma, isto é, naquela não se encontram aspectos positivos de regulamentação social ou económica e daí a sua insindicabilidade. Por isso, não obstante os peticionários requererem a declaração de inconstitucionalidade, colocando, disjuntivamente, a ilegalidade do mencionado comando normativo, a questão subjacente nesta demanda reside somente na violação da lei, em sentido amplo, praticada pelo Executivo.

Identicamente com o já decidido no processo nº 6/CC/2017, respeitante à EMATUM, SA, e porque há completa similitude do circunstancialismo sob o exame, neste momento cita-se o respectivo Acórdão, no que de relevante se mostra: *Este é o bloco legal, no caso se inclui a Constituição e a lei ordinária, que foi completamente desrespeitado pelo Governo na contratação da dívida da Proindicus, SA, e da MAM, SA, bem como das inerentes garantias conferidas, decorrendo daí a ilegalidade das mesmas e com efeito jurídico aniquilador.*



Trata-se de actos inválidos, sob forma de nulidade, por força das disposições combinadas do n° 1, do artigo 35 da Lei n° 7/2014, de 28 de Fevereiro, e da alínea a) do n° 2, do artigo 129 da Lei n° 14/2011, de 10 de Agosto, cuja consequência jurídica tem reflexo na questionada Resolução n° 10/2017 e como a *nulidade é invocável a todo tempo por qualquer interessado, e pode ser declarada, também, a todo tempo, por qualquer órgão administrativo ou por qualquer tribunal*, nos termos do n° 2, do artigo 130 da Lei ultimamente indicada, esta Instância vai conhecê-la.

### **III** **Decisão**

Atento a todo o exposto, o Conselho Constitucional declara a nulidade dos actos relativos aos empréstimos contraídos pelas empresas Proindicus, SA, e Mozambique Asset Management (MAM, SA), e das garantias soberanas conferidas pelo Governo, em 2013 e 2014, respectivamente, com todas as consequências legais.

Notifique e publique-se.

Maputo, 8 de Maio de 2020

Lúcia da Luz Ribeiro \_\_\_\_\_

Ozias Pondja (Relator) \_\_\_\_\_

Manuel Henrique Franque \_\_\_\_\_

Domingos Hermínio Cintura \_\_\_\_\_

Mateus da Cecília Feniassa Saize \_\_\_\_\_

Albano Macie (Legalmente Impedido)

Albino Augusto Nhacassa \_\_\_\_\_