

ÍNDICE

Declaração.....	ii
Dedicatória.....	iii
Agradecimentos	iv
Resumo	v
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNOMOS	vii
DA INTRODUÇÃO	1
1. Da apresentação do tema.....	1
2. Do objecto.....	1
3. Da delimitação do tema e da escolha do título.	4
4. Da formulação do problema de investigação.....	5
5. Da relevância e da importância teórica e prática do tema.....	6
6. Da estrutura do trabalho.	7
CAPÍTULO I	8
DO ENQUADRAMENTO CONCEITUAL DO CONTROLO DOS DINHEIROS PÚBLICOS.....	8
1. Dos conceitos.....	8
1.1. Dos Actos e dos Contratos Administrativos.....	10
1.1.1. Dos Actos Administrativos.	11
1.1.2. Dos Contratos Administrativos.....	12
1.2. Das Despesas Públicas.	13
1.1. Das Finanças Públicas.....	15
1.2. Da Jurisdição Administrativa.....	15
1.3. Dos Serviços Públicos.....	17

2.	Do controlo dos dinheiros públicos.	18
2.1.	Da questão da inconstitucionalidade da fiscalização concomitante e sucessiva dos Tribunais Administrativos de Província em sede de controlo dos dinheiros públicos.	22
2.2.	Da necessidade de controlo dos dinheiros públicos.....	24
3.	Dos sujeitos e do objecto de fiscalização.....	24
3.1.	Da Administração Pública.	28
3.1.1.	Administração Pública Directa.	31
3.1.2.	Administração Pública Indirecta.	31
3.2.	Do Orçamento.....	32
3.3.	Das Receitas Públicas.....	33
4.	Dos órgãos de controlo dos dinheiros públicos.....	34
4.1.	Da Assembleia da República.	35
4.2.	Do Tribunal Administrativo.....	37
4.3.	Dos Tribunais Administrativos de Província e o Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo. 41	
4.4.	Da necessidade da autonomia financeira como condicionante da actuação eficiente do Tribunal Administrativo e dos tribunais administrativos.....	43
4.5.	Do Governo.....	44
4.6.	Do Ministério Público e dos seus órgãos.	46
CAPÍTULO II		49
DOS INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO DOS DINHEIROS PÚBLICOS		49
1.	Dos instrumentos de controlo.	49
1.1.	Do SISTAFE como instrumento de controlo dos recursos públicos.....	50
1.2.	Da necessidade do concurso público como instrumento de controlo.....	52
1.3.	Da lei relativa a prevenção e combate a corrupção como ferramenta de controlo dos dinheiros públicos.	54

1.4.	Da lei de probidade pública como método de controlo dos dinheiros públicos.....	54
2.	Das Formas de controlo externo dos dinheiros públicos.	55
2.1.	Da Fiscalização Prévia.	58
2.1.1.	Das Vantagens e Desvantagens e dos Desafios da Fiscalização Prévia.....	59
2.2.	Da Fiscalização Concomitante.....	61
2.3.	Da Fiscalização Sucessiva.	62
2.4.	Do controlo jurisdicional dos dinheiros públicos em Portugal e em Angola, em relação a Moçambique.....	63
2.5.	Da relação entre os órgãos de controlo interno e de controlo externo, entre outros.....	67
DAS CONCLUSÕES		69
BIBLIOGRAFIA		72

“O conhecimento, não sendo diamante nem ouro, é precioso.

O conhecimento não se pesa, é incolor e é insípido. Apesar da sua imaterialidade, o conhecimento (...), é precioso”.

Teodoro Andrade Waty, em *“Silêncio da Voz I”*.

Declaração

Eu, Pedro Gonçalves Justino Faela, declaro pela minha honra que este trabalho, cujo tema é “CONTROLO DOS DINHEIROS PÚBLICOS”, foi por mim elaborado, resultou de pesquisas bibliográficas, legislação, resumos, monografias relevantes e buscas, na internet sobre a matéria.

Declaro, ainda, que o mesmo não foi resultado de plágio de obras, mas sim uma reflexão sobre as mesmas obras.

Maputo, Maio de 2017

/Pedro Gonçalves Justino Faela/

Dedicatória

A Deus, dador da vida e saúde para que continue a conceder-me oportunidade para a concretização dos meus sonhos. Aos amigos, colegas e docentes do curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Económicas, no período lectivo 2014/2015, pela inspiração.

Aos meus progenitores por me terem trazido a este mundo, e, tudo fizeram para a minha educação, bem como aos demais parentes que sempre me deram forças, amor e carinho.

À minha esposa Lulu e aos meus filhos Kleyton, Pelúcia e Wesley, por terem suportado o pouco convívio e desfruto familiar, mesmo sem consentirem.

Ao Diniz Cachamba, irmão, amigo e eterno professor da minha escola de vida, que Deus o tenha e o proteja.

Agradecimentos

A todos que directa ou indirectamente, contribuíram para que este trabalho se tornasse realidade.

Ao Dr. Domingos Miambo, pela revisão linguística do presente trabalho.

Ao Mestre Paulo Daniel Comoane, que, de forma desinteressada, aceitou debater sobre tema e o trabalho, tendo contribuído com os seus valiosos pareceres e sugestões.

Especial agradecimento ao ilustre Prof. Doutor Teodoro Andrade Waty, supervisor deste trabalho, pela inteligência e orientação crítica, dando sugestões e recomendações pertinentes para o seu enriquecimento.

Resumo

O presente estudo intitulado “*Controlo dos Dinheiros Públicos em Moçambique*”, visa proporcionar um debate, e, quiçá uma das formas encontrada para despertar às instituições e os gestores públicos moçambicanos, bem como a sociedade em geral, da necessidade premente, cada vez maior de se melhorar a gestão da “*coisa pública*”, principalmente, na componente recursos financeiros.

O Controlo dos Dinheiros Públicos em Moçambique, representa uma das prerrogativas que o Estado, através dos seus diversos órgãos, tem de materializar com vista a melhorar e aperfeiçoar a gestão de fundos públicos, isto é, os activos financeiros e patrimoniais.

Sublinhe-se que, o pronunciamento dos órgãos competentes, não se deve limitar a forma como são geridos os recursos financeiros públicos, mas também a recomendação sobre a necessidade de implementação de boas práticas de gestão, a educação sobre o uso dos dinheiros públicos, assim como, a necessidade de cada vez mais se respeitar os instrumentos legais que se debruçam sobre a preservação da coisa pública e, também, a prestação de contas.

É neste contexto que, no presente estudo foram objecto de análise para além da doutrina e da jurisprudência, os instrumentos jurídicos que regulam a actividade, a sua evolução, os entes envolvidos e o seu papel e, as razões da sistemática violação dos instrumentos legais aplicáveis, apesar da existência de diversos órgãos com a competência fiscalizadora dos recursos financeiros públicos.

Pela importância do tema objecto do estudo, e, porque Moçambique não constitui uma ilha, apresentamos exemplos de Portugal e Angola sobre a matéria em análise, bem como as diversas formas de controlo existentes, as nossas feitas sobre o assunto, e também, as considerações finais, donde se destaca a necessidade de melhoramento do controlo dinheiros públicos, assim como a responsabilização dos gestores envolvidos.

Palavras-chave: Controlo, Fiscalização, Dinheiro, Público.

Summary

The present study entitled "Control of Public Money in Mozambique" aims to provide a debate, and perhaps one of the ways found to awaken Mozambican institutions and public managers, as well as society in general, the pressing need, increasingly to improve the management of the "public thing", mainly in the financial resources component.

The Control of Public Money in Mozambique is one of the prerogatives that the State, through its various bodies, must materialize with a view to improving and improving the management of public funds, that is, financial assets and assets.

It should be emphasized that the pronouncement of the competent bodies should not be limited to the way public financial resources are managed, but also the recommendation on the need to implement good management practices, education on the use of public money, and as well as the need to respect more and more the legal instruments that deal with the preservation of the public thing and also the accountability.

It is in this context that in the present study the legal instruments regulating the activity, its evolution, the entities involved and their role were analyzed, as well as the reasons for the systematic violation of the applicable legal instruments, in spite of the existence of several organs with the auditory competence of the public financial resources.

Due to the importance of the subject matter of the study, and because Mozambique is not an island, we present examples of Portugal and Angola on the subject under analysis, as well as the various existing forms of control, ours made on the subject, and also the considerations Final, which highlights the need to improve the control of public funds, as well as the accountability of the managers involved.

Keywords: Control, Inspection, Money, Public.

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNOMOS

Al. - Alínea

AP - Administração Pública

AR - Assembleia da República

Art.º (s) - artigo (s)

CGE - Conta Geral do Estado

CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CRM - Constituição da República de Moçambique

CUT - Conta Única do Tesouro

DNCP - Direcção Nacional da Contabilidade Pública

DNO - Direcção Nacional do Orçamento

DNPE: Direcção Nacional do Património do Estado

GCCC - Gabinete Central de Combate à Corrupção

IGAP - Inspeção-geral da Administração Pública

IGF - Inspeção-geral das Finanças

ISC - Instituições Supremas de Controlo

MP - Ministério Público

N.º - Número

Ob. Cit - Obra Citada

OGE - Orçamento Geral do Estado

Pág. - Página

PGR - Procuradoria-geral da República

RPCGE - Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado

SISTAFE - Sistema de Administração Financeira do Estado

ss - seguintes

TA - Tribunal Administrativo

TACM - Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo

TAP's - Tribunais Administrativos Provinciais

UFSA - Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições

DA INTRODUÇÃO

1. Da apresentação do tema.

A prestação de contas é uma obrigação de qualquer pessoa (seja ela singular ou colectiva) ou entidade que, em sua posse, realiza a gestão de coisa alheia, incluindo a pública, quer seja em dinheiro ou serviço prestado, onde “*Controlo dos Dinheiros Públicos em Moçambique*”, representa o tema escolhido para o presente estudo.

Entendemos que o controlo dos dinheiros públicos não é mais do que uma forma que a lei encontrou para fazer com que aqueles que em nome do Estado recebem e aplicam os recursos financeiros públicos, colectam ou os guardam, devem informar ao mesmo Estado e a sociedade, como, quem, onde, quando e quanto dinheiro foi cobrado e / ou gasto, incluindo o fim a que se destinou, a sua previsibilidade e ou definição.

É assim que, em observância a lei¹, “*estão sujeitos à prestação de contas os recebedores, tesoureiros, exactores e demais responsáveis pela cobrança, guarda ou administração de dinheiros públicos, bem como os demais responsáveis, de direito ou de facto, pela gestão das entidades sujeitas ao controlo financeiro da jurisdição administrativa, qualquer que seja o grau da sua autonomia, ainda que as suas despesas sejam, parcial ou totalmente cobertas por receitas próprias ou que, umas e outras, não constem do Orçamento do Estado*”².

A enunciação do dispositivo legal acima, demonstram o quão ninguém, que, em nome do Estado, colecta ou aplica recursos financeiros públicos, deve se imiscuir de prestar contas, isto é, informar sobre o que colheu ou destinou os mesmos recursos.

2. Do objecto.

O presente trabalho que nos propomos apresentar e discutir, constitui a dissertação de mestrado em ciências jurídico-económicas, cujo objecto de estudo é “*O Controlo dos Dinheiros Públicos em Moçambique*”. Tratando-se de um tema vasto e diversificado, iremos nos debruçar sobre o conceito de controlo, as várias formas de controlo, com destaque para o controlo externo,

¹ Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro.

² Artigo 80 em concurso com o artigo 3, ambos da lei supra.

que é exercido pelo Tribunal Administrativo e pelos tribunais administrativos de primeira instância, cuja instalação, a nível de Província, iniciou em 2009³ e foi concluído em 2016⁴.

No processo de estudo, abordaremos, igualmente, sobre a actividade do Ministério Público (MP), através dos seus órgãos, designadamente a Procuradoria-Geral da República (PGR) e o Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC), a actividade do Parlamento, em relação ao controlo dos dinheiros públicos e, também, a do Governo, através dos seus diversos órgãos⁵, com competência sobre a matéria.

No que tange as contribuições, atinentes a discussão das finanças públicas em Moçambique, e não só, a partilha de ideias referentes ao seu controlo ou fiscalização⁶, focalizando-nos na pertinência do controlo jurisdicional ou quase-jurisdicional⁷, sem descurar da necessidade de serem abordadas, no possível, outras formas de controlo, como o interno ou administrativo e político, devido ao seu impacto e a sua contribuição para uma boa gestão da coisa pública.

Contudo, com a escassez de recursos públicos, mostra-se mais do que necessário, que os gestores ou aqueles que participam na gestão, na conservação, ou mesmo na arrecadação de receitas ou na realização das despesas, assumam um papel preponderante no uso racional destes.

Sobre o controlo dos dinheiros públicos, a Constituição da República de Moçambique (CRM)⁸ preceitua que a *fiscalização da execução orçamental é feita pelo Tribunal Administrativo (TA) e pela Assembleia da República*⁹ (AR), que tendo em conta o relatório e

³ A instalação dos tribunais administrativos de primeira instância em Moçambique independente, iniciou em 2009, com a inauguração nas províncias de Nampula, Sofala e Zambézia.

⁴ Em Abril de 2016, foi instalado o último tribunal administrativo de primeira instância, o da Província de Manica, concluindo, desta forma, com o processo de descentralização dos tribunais administrativos de primeira instância.

⁵ Dos diversos órgãos que entendemos fazerem parte do controlo interno no seio do Governo destacaremos a IGF, a UFSA, entre outros.

⁶ Será notável ao longo do trabalho, vezes sem conta o uso dos termos “controlo e fiscalização”, como sinónimos, segundo a abordagem que tomaremos. Aliás, esta confusão só fará sentido para a melhor abordagem daquilo que conduzirá a boa gestão das finanças públicas.

⁷ O quase jurisdicional, queremos demonstrar o quão é importante o papel da PGR e o seu GCCC na componente probidade e, também, na prevenção de desvio ou delapidação do erário público.

⁸ Art.º 131, confrontado com o n.º 2 do art.º 228 e o n.º 2 do art.º 230, todos da CRM.

⁹ As alíneas l) e m) do art.º 179 da CRM referem que o Parlamento delibera sobre as grandes opções do Plano Económico e Social e do Orçamento do Estado e os respectivos relatórios de execução e, também, aprova o Orçamento do Estado.

parecer daquele tribunal, aprecia e delibera sobre a Conta Geral do Estado (CGE), sobretudo o seu relatório e o respectivo parecer.

O âmbito de abrangência do Tribunal Administrativo, manifesta-se no controlo prévio, concomitante¹⁰ e controlo sucessivo, enquanto os Tribunais Administrativos Provinciais (TAP's) e do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo (TACM), cinge-se, em matéria de controlo, no prévio ou preventivo.

Entende-se que, a questão da prestação de contas no país, ainda está aquém daquilo que seria o desejável e recomendável, embora se reconheça o esforço que tem sido envidado pelos diversos entes, envolvidos no processo de gestão e alocação dos recursos públicos, para além da sua arrecadação, onde reside, ainda, o nó que se mostra distante de desatar¹¹.

Entendemos que o controlo dos dinheiros públicos não seja ainda o desejável e recomendável, pois, tem sido recorrente a circulação de informações que versam sobre a má gestão dos recursos públicos, sejam eles financeiros ou mesmo materiais. Aliás, para além de mera circulação de informações, pessoas são detidas, julgadas ou mesmo condenadas, em conexão com o descaminho ou má gestão dos recursos financeiros públicos, incluindo os patrimoniais.

Dada a importância da matéria sobre o, “*controlo dos dinheiros públicos em Moçambique*”¹², que nos propomos a debater, trataremos com mais acutilância, para além da nossa análise crítica, na apresentação dos principais conceitos, concentrar-nos-emos, com mais atenção, na enunciação do que seja o controlo dos dinheiros públicos, as formas ou tipos de

¹⁰ À luz da Lei n.º 14/2014, 14 de Agosto, republicada pela Lei n.º 8/2015, de 06 de Outubro, o controlo jurisdicional dos dinheiros públicos, pode ocorrer previamente, concomitantemente e sucessivamente.

¹¹ Entendemos nós que no âmbito da arrecadação dos recursos públicos ainda há muito por se fazer, tendo em conta que existe muitos institutos públicos e empresas públicas, que funcionando, em termos de gestão, em moldes empresariais, o que significa que o que produzem pouco ou quase nada submetem à fiscalizar ou canalizam aos cofres do Estado, chegando mesmo a se pensar que trata-se de empresas privadas, pois o nível de benefícios (salários e posse de bens dos seus gestores e trabalhadores), de longe se compadece com aquilo que é auferido na Administração Pública. Sabe-se que se drena muitos recursos financeiros a estes institutos e empresas públicas, mas da sua produção pouco ou nada se canaliza ao Tesouro público, como resultado da sua arrecadação, ficando a mercê dos seus gestores juntamente com a sua massa laboral.

¹² Os dinheiros públicos referidos neste trabalho, contemplam recursos financeiros públicos (financeiros e patrimoniais) e outros activos.

controlo e respectiva caracterização, os sujeitos e os que o realizam e, também, a matéria objecto deste controlo ou fiscalização¹³, para além dos respectivos instrumentos desse controlo.

O controlo externo ou independente, pela sua importância, será igualmente discutido, realçando-se, a necessidade de a matéria relativa ao controlo preventivo dos actos e contratos administrativos, continuar a ser efectivada, e na sua plenitude, por órgãos jurisdicionais especializados¹⁴, dado o poder de autoridade que lhes reveste, em detrimento de órgãos de controlo interno, embora se aceite que estes últimos desempenham um papel, também, de tamanha importância, principalmente na componente prevenção.

Na parte final do nosso estudo, incidiremos sobre a responsabilização dos entes da Administração Pública (gestores públicos ou aquele que por inerência da sua actividade, participam na gestão da coisa pública), nos casos de violação do preceituado nos instrumentos legais sobre a matéria, as nossas reflexões e visões críticas, tendo em vista a mudança da situação. Por fim, teremos as conclusões.

3. Da delimitação do tema e da escolha do título.

Com a revisão constitucional de 1990, Moçambique passou a contar, de forma expressa, com um órgão de controlo externo dos dinheiros públicos, o Tribunal Administrativo, que foi operacionalizado com a aprovação da Lei nº 5/92, de 06 de Maio, a qual elencou as competências e/ou atribuições, isto é, a descrição da sua natureza.

Porém, a fiscalização dos dinheiros públicos inclui os recursos patrimoniais e outros activos públicos, matérias de conhecimento do Tribunal Administrativo e dos tribunais administrativos provinciais e do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo (TACM), sendo que estes últimos se cingem na componente controlo prévio, no âmbito das suas competências como auditores externos do Estado Moçambicano. Deste modo, propomo-nos a debater esta matéria relativa ao controlo dos dinheiros públicos em Moçambique, por entendermos ser uma contribuição para a consolidação das finanças públicas no país.

¹³ Ao longo do presente trabalho, a figura de controlo será tratada de forma sinónima com a figura de fiscalização, tendo em atenção o objecto de pesquisa.

¹⁴ Tribunal Administrativo e tribunais administrativos de primeira instância.

Porque o controlo dos dinheiros públicos não está adstrito, apenas, aos órgãos de controlo externo, é importante trazermos no estudo, também, o controlo interno realizado pela Inspeção-Geral das Finanças (IGF), órgão subordinado ao Ministério das Finanças¹⁵ e pela Inspeção-Geral da Administração Pública (IGAP), instituição sobre a alçada do Ministério da Administração Estatal e Função Pública, não querendo como isso limitarmos a estes dois órgãos como únicos de controlo interno, pois a nível institucional ou orgânico, existem mais órgãos com este papel.

4. Da formulação do problema de investigação.

À luz dos instrumentos legais, o controlo dos dinheiros públicos em Moçambique é concretizado e realizado por diversos órgãos, nomeadamente, os de controlo interno ou administrativo¹⁶, os de controlo externo¹⁷ e o de controlo político¹⁸, para além do controlo quase-jurisdicional¹⁹ e do da sociedade civil.

Contudo, a questão de fundo subjacente a este trabalho, tem a ver com o facto de embora existam muitos órgãos que concretizam a actividade de controlo dos dinheiros públicos, ainda se verificam e se reportam situações de continuado uso indevido ou descaminho de recursos financeiros públicos, incluindo os patrimoniais, a persistência de muitos e diversificados casos de práticas corruptas na aplicação dos dinheiros públicos, ou ainda, a existência da figura de enriquecimento ilícito no seio de parte dos gestores da coisa pública à custa desses mesmos recursos, sendo importante questionar, o que estará a falhar.

Em diversos momentos, o Ministério Público, através dos seus órgãos, conduz número significativo funcionários, agentes e gestores públicos e não só, à barra dos tribunais de jurisdição comum (judiciais). Igualmente, o Tribunal Administrativo e os tribunais administrativos de primeira instância, nas suas actividades como órgãos de controlo externo, tem emitido decisões

¹⁵ De acordo com o n.º 1 e 2 do art.º 1 da Resolução n.º 3/2015, de 26 de Junho, a IGF é uma instituição pública dotada de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, tutelada pelo Ministro que superintende a área das Finanças, sendo uma tutela integrativa, inspectiva e revogatória.

¹⁶ O controlo interno ou administrativo é concretizado pela IGF e pelo IGAP, órgãos adstritos ao Executivo ou Governo.

¹⁷ O controlo externo ou jurisdicional é realizado pelo TA, pelos TAP's e pelo TACM.

¹⁸ O controlo político é da competência do Parlamento.

¹⁹ O controlo quase-jurisdicional é efectivado pelo Ministério Público através dos seus órgãos, designadamente a Procuradoria-Geral da República e o Gabinete Central de Combate a Corrupção.

(acórdãos) condenatórios a essas pessoas, na forma de reposição, multa ou mesmo criminalização, mas mesmo assim, a situação persiste e, tendencialmente a agravar-se, o que nos leva a questionar: será lacuna legal? Inércia dos órgãos? E que soluções se vislumbram?

Em relação ao controlo jurisdicional, tem-se questionado sobre a pertinência ou não da fiscalização prévia, uma das competências do Tribunal Administrativo e dos tribunais administrativos de primeira instância, sendo a questão que se coloca tem a ver com *o facto de os processos sujeitos à Visto serem de natureza administrativa, e dada a solenidade em que a actividade fiscalizadora ocorre no jurisdicional, pode ditar o atraso na prossecução do interesse público*. Afirma-se que a actividade de fiscalização prévia é própria do Executivo, devendo com este permanecer. Defendem que a fiscalização concomitante e a sucessiva é que deviam ocorrer nos órgãos jurisdicionais especializadas sobre a matéria.

5. Da relevância e da importância teórica e prática do tema.

Ao se debater o tema “Controlo dos Dinheiros Públicos em Moçambique”, entendemos poder ajudar e elevar o conhecimento e entendimento sobre os instrumentos aplicáveis a seguir, e também, a necessidade de aprimorar a fiscalização prévia dos processos administrativos (actos e contratos administrativos), assim como o papel dos diversos órgãos fiscalizadores.

Com este estudo, poder-se-á passar a contar com uma ferramenta com características jurídicas pura e tipicamente moçambicanas, e que aborde de forma específica, a matéria relativa a fiscalização dos dinheiros públicos, com algum discurso específico sobre a matéria relativa a fiscalização prévia.

Entende-se que é pertinente o controlo dos dinheiros públicos, e não só, a pertinência da consagração legal da fiscalização prévia, consubstanciada na necessidade de não execução de qualquer actividade sem observância do preceituado na lei e da necessidade de cada vez mais elevar a consciência de prestação de contas, que se pode manifestar, também, pelo envio de processos ao Visto²⁰ ou Anotação, pelos órgãos competentes, elemento basilar para a eficácia global do acto ou contrato administrativo e, também, da apresentação anual e no prazo legal das contas de gerência dos diversos órgãos e instituições da Administração Pública.

²⁰ Ver o artigo 61 da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro.

6. Da estrutura do trabalho.

O trabalho que nos propomos discutir intitulado “*Controlo dos Dinheiros Públicos em Moçambique*”, constitui o culminar do curso de Mestrado em Ciências Jurídicas, na Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane. Por se mostrar um tema em si vasto, o nosso foco incidirá no conceito de controlo dos dinheiros públicos, entre outros relacionados com o mesmo, as várias formas de controlo, com realce no externo e as suas diversas formas.

No estudo iremos abordar, também, sobre a actividade do Ministério Público, na componente controlo dos recursos financeiros públicos, actividade concretizada através dos seus órgãos, nomeadamente a Procuradoria-Geral da República e o Gabinete Central de Combate à Corrupção, o político e social, e, o administrativo, realizados respectivamente pelo Parlamento e pelo Governo.

No âmbito direito comparado, traremos os exemplos português e angolano, onde falaremos da organização, funcionamento e processo dos Tribunais de Contas destes países, como órgãos de controlo externo, a extensão das suas competências para a fiscalização de entes não públicos, que, contudo, recebem ou aplicam recursos financeiros e /ou patrimoniais públicos, comparativamente a situação moçambicana que se mostra diferente, nesta última vertente.

A estrutura do presente trabalho, apresentar-se-á em dois capítulos, a destacar:

- ✓ No capítulo I, intitulado enquadramento conceitual do controlo dos dinheiros, iremos apresentar os conceitos relevantes para o estudo, a necessidade ou pertinência da actividade fiscalizadora, os sujeitos do controlo e a importância do tema. Abordaremos, ainda, sobre os órgãos que participam na actividade fiscalizadora dos dinheiros públicos, as suas atribuições e competências, para além do respectivo papel.
- ✓ No capítulo II abordaremos sobre os instrumentos de controlo ou de fiscalização, as formas de controlo externo e a sua eficácia, falaremos sobre o controlo dos dinheiros públicos à luz da legislação portuguesa e angolana, com enfoque ao controlo externo, em comparação com o caso moçambicano, para além das nossas reflexões e considerações em forma de conclusões.

CAPÍTULO I

DO ENQUADRAMENTO CONCEITUAL DO CONTROLO DOS DINHEIROS PÚBLICOS

1. Dos conceitos.

Como elementos de sustentação para este estudo, mostra-se pertinente avançar e caracterizar os argumentos doutrinários e as respectivas publicações, sem os quais, a concretização deste mostrar-se-ia infrutífero. Em paralelo a doutrina e para o caso de Moçambique, mostra-se importante fazer uma abordagem sobre os instrumentos legais, tendo em vista a clarificação do objecto do estudo.

Porque o controlo dos dinheiros públicos deve abarcar, ainda, o património e os demais activos em resultado da receita pública, ou implicando a realização de despesas públicas para a prossecução do interesse público, importa a delimitação e conhecimento dos pertinentes conceitos. Para isso, para este estudo, revelam-se pertinentes os conceitos de dinheiros públicos, da actividade administrativa, da Administração Pública, dos Serviço Público, das Receitas e Despesas Públicas, os termos finanças públicas, actos e contratos administrativos, entre outros, bem como o Tribunal Administrativo, por circunscrever nele, o âmbito de aplicação material e subjectivo do controlo dos dinheiros públicos.

À luz da Lei n.º 14/2014²¹, de 14 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 8/2015, 6 de Outubro, no seu art.º 1, preceitua que a lei “*aplica-se à organização, funcionamento e processo da Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo*”. O seu n.º 2 realça que, “*a presente lei aplica-se igualmente ao processo de fiscalização prévia, através do Visto, nos dos tribunais administrativos e no Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo*”.

²¹ Aprova o regime relativo à organização, funcionamento e processo da 3ª Secção do Tribunal Administrativo, Secção de Contas Públicas e revoga a Lei n.º 26/2009, de 29 de Setembro. Esta por sua vez revogou as Leis n.ºs 13/97, 14/97 e 16/97, todos de 10 de Julho, relativas ao regime jurídico da fiscalização prévia, regime jurídico da fiscalização sucessiva e, também, ao regime jurídico da organização, funcionamento e processos da Terceira Secção do Tribunal Administrativo.

Em sede da lei retro mencionada, o TA tem a sua jurisdição em todo o território nacional e em todas as suas representações no estrangeiro, incidindo a sua actividade, também, no controlo financeiro²².

O dispositivo legal em referência, elucida a competência do TA e dos tribunais administrativos de primeira instância, de participar na gestão da coisa pública, principalmente na componente financeira, desdobrando-se em actividades de fiscalização, através da realização de auditorias, inspecções, verificação e certificação de contas de gerência, em sede de fiscalização concomitante e sucessiva e da indagação da legalidade e do cabimento orçamental dos actos e contratos administrativos, em sede de fiscalização prévia.

De acordo com a lei²³, o TA é o órgão supremo e independente de controlo da legalidade e eficiência das receitas e despesas públicas, e procede a sua responsabilização, em caso de eventuais infracções financeiras²⁴.

Emana da CRM²⁵ que uma das competências do TA, é a fiscalização da legalidade e cobertura orçamental dos actos e contratos sujeitos à jurisdição administrativa.

Mostrando-se *contra legem* ao não se conformar com a lei, o acto ou contrato administrativo, podem não ser visados, podendo ser devolvidos ou mesmo recusados²⁶, conforme o caso, como forma de acautelar o uso indevido de recursos financeiros públicos, em pleno arrepio a lei.

Na óptica de *José F. F. Tavares* “*toda a actividade de gestão exige, para a sua eficácia, um bom sistema de controlo, podendo mesmo considerar-se indissociáveis os sistemas de gestão e de controlo*”. Adita, ainda, que, “*este controlo, aliado à gestão, deve ser desenvolvido por*

²² N.º 1 do art.º 2 da Lei n.º 14/2014, 14 de Agosto, republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro.

²³ N.º 4 do art.º 1 da Lei n.º 24/2013, de 1 de Novembro, republicada pela Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro.

²⁴ N.º 2 do art.º 2 da lei supra.

²⁵ Al. b) do n.º 2 do art.º 230.

²⁶ À luz do art.º 77 da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro, constituem motivos de recusa, a desconformidade do acto ou do contrato, a falta de cabimento de verba, a intempestividade, a mera anulabilidade e a ofensa ao caso julgado.

órgãos e serviços de fiscalização dotados de independência técnica, inseridos, porém, na estrutura interna da entidade, organismo ou instituição em causa”²⁷.

Deste pronunciamento, depreende-se que se está em sede de um autocontrolo ou controlo interno, que para o caso moçambicano, é materializado pela Inspeção-Geral das Finanças (IGF) e pela Inspeção-Geral da Administração Pública (IGAP), entre outros órgãos sectoriais de controlo interno.

Mostrando-se menos eficiente o autocontrolo, no nosso entender, devido a posição incontornável de subordinação dentro da estrutura orgânica das respectivas instituições e dentro do Governo como órgão executivo das políticas e actividades públicas, a CRM criou por lei, órgãos de controlo externo dos recursos financeiros do Estado, designadamente o TA e os TAP's e o TACM.

O controlo efectivado pelos órgãos externos, visa, por um lado, suprir as lacunas que não deixam de existir e que são incontornáveis em relação aos órgãos de controlo interno, e por outro lado, pode-se assumir como uma forma de dar maior credibilidade, no que tange ao aconselhamento (fiscalização) e responsabilização à gestão no uso da coisa pública (recursos financeiros e patrimoniais), dada a sua independência em relação ao Executivo e seus órgãos.

Os órgãos de controlo externo, para além de fiscalizarem o uso dos recursos financeiros, as suas competências, estendem até responsabilização financeira dos gestores, diferentemente dos órgãos de controlo interno que não possuem esta última competência.

Para melhor entendimento e enquadramento do estudo, entendemos ser importante avançar com alguns conceitos doutrinários destacáveis.

1.1. Dos Actos e dos Contratos Administrativos.

Na sua actuação e como forma de garantir a transparência, eficácia e eficiência na gestão da coisa pública, a Administração Pública deve primar pela prática de certas actividades que lhe são próprios, como é o caso dos actos e os contratos administrativos. Estes actos devem se conformar com os instrumentos legais, sob pena de anulabilidade, nulidade ou mesmo inexistência.

²⁷ O Tribunal de Contas - Do visto, em especial, conceito, natureza e enquadramento da actividade de administração, Almedina, 1998, pág. 21.

Para a prática de um determinado acto ou a celebração de um contrato administrativo, assumindo que são geradores da despesa pública, impende a observância do princípio da legalidade ou a conformação destes, com os respectivos instrumentos legais que norteiam a sua prática, e também, os relativos a uso dos recursos financeiros públicos. Ainda, no que tange aos dinheiros públicos, a lei define os actos e contratos sujeitos à fiscalização da jurisdição administrativa como mecanismos de controlo.

1.1.1. Dos Actos Administrativos.

De acordo com *Manuel Freire Barros*, actos administrativos são aqueles actos jurídicos unilaterais, praticados por um órgão da Administração Pública e / ou seus titulares, no exercício da função administrativa, e que visam a produção de efeitos jurídicos num caso concreto. Estes actos concorrem para a concretização do interesse público, tendo em atenção a função pública da Administração Pública (Estado Administração).

Em diversas ocasiões e momentos, os actos administrativos, segundo a lei dos processos da Terceira Secção do Tribunal Administrativo de Moçambique e dos tribunais administrativos de província e do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo, a sua eficácia depende do pronunciamento destes órgãos jurisdicionais, exceptuando as situações em que a própria lei o diz de forma diferente, conforme o previsto no n.º 1 do artigo 73 da Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro, que altera a Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto.

A prática de qualquer acto administrativo deve obedecer estritamente a lei, assim como a sua prossecução, devendo ainda, enquanto os seus efeitos dependerem da fiscalização do Tribunal Administrativo e dos tribunais administrativos de nível de Província. Contudo, em alguns casos, os ditames legais são postos em causa, proferindo a Administração Pública ou seus gestores e / ou titulares, actos em plena violação a lei e em prejuízo do interesse público e do cidadão, de cuja missão é de servi-lo, contribuindo desta forma, ao uso abusivo dos recursos públicos. A prática de actos ou a execução desses mesmos actos sem que sejam observados os procedimentos legais atinentes aos mesmos, tem sido frequente na Administração Pública. Enquanto os actos em causa concorrem para a realização de despesa pública, esta assume-se ilegal.

1.1.2. Dos Contratos Administrativos.

Para Gilles Cistac, “os contratos administrativos são aqueles em que o Estado celebra com particulares, em que para além de estarem reflectidas de um conjunto de prerrogativas, verifica-se sujeições, todas inspiradas pela finalidade da actividade administrativa”²⁸.

A Administração Pública no âmbito da sua actividade, relaciona-se com particulares e demais órgãos, tendo em vista a prossecução do interesse público. É neste âmbito que é chamada a celebrar contratos, e actuando como tal, se mostra investido de poder de autoridade.

Este poder de autoridade de que está investida esta mesma Administração Pública, não pode nem tão pouco violar os instrumentos legais que regulam o processo de contratação pública²⁹, relativa a fornecimento de bens, prestação de serviços, empreitada de obras públicas e mesmo serviços de consultoria.

Em Moçambique para a celebração de contratos administrativos, as entidades públicas devem observar o estatuído no Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março, que revoga o Decreto n.º 15/2010, de 24 de Maio, exceptuando as excepções que o próprio decreto assim o define. A não observância do instrumento legal retro mencionado pressupõe uma ilegalidade passível de responsabilização.

Dada a confusão que reina no seio de alguns gestores públicos, estes têm optado em executar contratos fora do regime de contratação pública, mesmo com a previsão de diversas modalidades de contratação, à luz do Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março³⁰.

Quando no âmbito da realização das despesas públicas a Administração Pública chama à colação o regimento de contratação pública, o qual em regra refere a necessidade da aplicação do regime geral de contratação, o que em algumas vezes é posto em causa a favor do regime excepcional, o que mais uma vez pressupõe violação à lei, se se assumir como uso abusivo das excepções, concorrendo para redução da transparência em sede da realização da despesa pública ou, simplesmente, uso de recursos públicos.

²⁸ Gilles Cistac, artigo proferido no Workshop on administrative law, Hotel Cardoso, Mozambique, 1 – 4 April, 2009 – O Direito Administrativo em Moçambique.

²⁹ Vide o Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março.

³⁰ Este decreto diz respeito a contratação de serviços, aquisição de bens, execução de empreitadas de obras públicas, consultorias entre outras situações, avançando diversas modalidades para o efeito.

Mesmo que a instrução processual tenha obedecido aquilo que a legislação acomete à Administração Pública, uma condicionante para a eficácia do contrato administrativo, é a submissão no prazo legal para a sua apreciação (fiscalização ou controlo prévio) pelo TA e / ou TAP's e do TACM, pois, a acontecer o contrário torna a despesa ilegal, o que pode cominar com infracção financeira.

O Regulamento de contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, impõe uma série de condicionalismos, desde os requisitos de qualificação ou habilitação técnica³¹, jurídica³², económico-financeira³³, regularidade fiscal³⁴ da entidade contratada, as condições de elegibilidade³⁵ e os impedimentos³⁶, as fases ou passos instrução de processos até a elaboração do respectivo contrato, para além dos requisitos essenciais³⁷, sem os quais o contrato não se mostra plenamente elaborado e válido.

No contrato devem constar cláusulas que devem ser obedecidos, sem os quais, em caso de incumprimento e por via disso, nulidade, como é o caso da necessidade de fazer constar a cláusula anticorrupção, uma das condições essenciais.

1.2. Das Despesas Públicas.

De acordo com o Professor *Sousa Franco*, as despesas públicas “*consistem no gasto de dinheiro ou no dispêndio de bens por parte de entes públicos para criarem ou adquirirem bens susceptíveis de satisfazer necessidades públicas*”³⁸. Para a concretização destas despesas existem regras que norteiam este processo, que é necessariamente a previsão das mesmas a prior.

A realização de qualquer despesa, que necessariamente tenha origem de um acto administrativo e ou celebração de um contrato administrativo, entre um ente público e um ente particular, seja ele pessoa singular ou pessoa colectiva ou mesmo com outro ente público ou com associações ou fundações sem fins lucrativos, enquanto esse acto e/ou contrato, a sua eficácia

³¹ Artigo 25 do Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março.

³² Artigo 23 do decreto supra.

³³ Artigo 24 do decreto supra.

³⁴ Artigo 26 do decreto supra.

³⁵ Artigo 21 do decreto supra.

³⁶ Artigo 22 do decreto supra.

³⁷ Artigo 112 do decreto supra.

³⁸ Finanças Públicas e Direito Financeiro, Volume I, 4ª Edição, pág. 297

dependa do Visto do TA ou dos TAP's e do TACM, deve observar estritamente o constante nos instrumentos legais, pois, a não observância estar-se-á em sede de violação da lei, concorrendo, desta forma, para a responsabilização do respectivo autor.

Assim, como forma de se conformar com a lei, é necessário a submissão à fiscalização prévia pelos órgãos jurisdicionais, entidades legais acometidas a essa função, os quais, irão apreciar a sua conformação com a lei e a existência de recursos financeiros para suportar a despesa.

O que se tem verificado em muitas ocasiões, embora tendentes a reduzir, é a primazia da realização de despesas públicas sem que o respectivo processo ou instrumento de autorização tenha sido submetido ao órgão externo de controlo para a devida apreciação, tal como a lei assim o refere.

A atitude dos gestores das instituições públicas faz com que em sede de fiscalização concomitante (actividade que ocorre no ano a que a despesa respeita) e em sede de fiscalização sucessiva (actividade que ocorre a posterior da realização da despesa), se detectem várias anomalias que podem cominar com a responsabilização dos mesmos por inobservância dos instrumentos legais.

Outrossim, mesmo com a excepção legal que é dada aos gestores das instituições públicas, de poderem realizar ou concretizarem certos actos que concorrem com a realização de despesas, sem a apreciação de órgãos de controlo externo. A excepção para além de ser violada constantemente (praticar o acto e no intervalo de trinta dias submeter o processo para a fiscalização pelo órgão jurisdicional competente), tem sido usada como se de regime geral se tratasse, o que tem criado situações de anarquia, de promiscuidade e de desrespeito à lei.

Embora o interesse público esteja no rol daqueles actividades que a Administração Pública deve prosseguir, este deve ser realizado dentro das normas, com vista a criar transparência no uso de bens e recursos públicos, o que traria eficácia e eficiência na prestação de serviço público.

A prestação de contas ou o cumprimento do prescrito nos instrumentos legais ou regulamentares, é um elemento essencial para a boa gestão, tanto da coisa pública como também da coisa particular. O funcionamento da Administração Pública começa e termina na lei, sendo dever à conformação com os ditames legais.

1.1. Das Finanças Públicas.

Segundo *José Joaquim Teixeira Ribeiro*³⁹, o conceito de finanças públicas deve ser enunciado tendo em conta o fim a que os recursos financeiros se destinam. Nas finanças públicas as despesas ditam as receitas, em oposição as finanças privadas em que as receitas ditam as despesas.

De acordo com o autor supra, *finanças públicas é a ciência desenvolvida pelo Estado para a satisfação das necessidades colectivas*. Elas representam o estudo dos activos financeiros e patrimoniais que o Estado se socorre para concretizar o interesse colectivo, os recursos financeiros e patrimoniais indispensáveis para o funcionamento da máquina administrativa do Estado, tendo em vista a satisfação das necessidades públicas, uma das funções do Estado. Este determina as receitas e as despesas em ordem aos fins que pretende atingir⁴⁰. Sem as finanças públicas dificilmente o Estado concretizaria os seus fins, daí que devido a sua escassez e os “*apetites*” que sempre despoletou no seio dos que participam na sua gestão e / ou arrecadação, se mostra necessário o seu controlo, protelando o seu uso efectivo. As finanças públicas representam a actividade financeira do Estado, sendo que é com esta que se concretiza o interesse público.

Na óptica do Professor *Teodoro Waty*⁴¹, as finanças públicas são contemporâneas do Estado e pretendem abranger a problemática de gestão da coisa pública. Elas agregam as receitas obtidas para a efectivação das despesas públicas que emergem da vida em colectividade. As despesas públicas se tornam possíveis mediante a contribuição de todos, através do pagamento de impostos e diversas taxas, e que o Estado é chamado a coordenar. Teodoro Waty acrescenta dizendo que, as Finanças Públicas *se referem à aquisição e utilização de meios financeiros pelas entidades públicas que incluem o Estado, as autarquias e as entidades para estaduais*.

1.2. Da Jurisdição Administrativa.

O Tribunal Administrativo, os tribunais administrativos provinciais e o Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo são órgãos de controlo externo dos dinheiros e património

³⁹ Lições de Finanças Públicas, 5ª Edição, Refundada e Actualizada, Coimbra Editora, Limitada, 1995, págs. 34 e seguintes.

⁴⁰ Vide ob. cit., pág. 38.

⁴¹ Direito Financeiro e Finanças Públicas, 2011, págs. 9 e ss.

públicos, com competências e atribuições emanadas pela Constituição da República, e reguladas por legislação específica, como a Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa e a dos Processos da Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo e dos tribunais administrativos de primeira instância. Estes órgãos integram a jurisdição administrativa.

No âmbito da sua actividade fiscalizadora, os órgãos de jurisdição administrativa, para além de promoverem a fiscalização concomitantemente e sucessiva, fiscalizam, também, preventivamente, a aplicação dos dinheiros públicos. Dentro da orgânica da Jurisdição Administrativa, a lei delimita as competências para o controlo de contas públicas, daí a importância de se abordar a organização da jurisdição administrativa, nos termos a seguir descritos.

De acordo com o n.º 4 do artigo 1 da Lei n.º 24/2013⁴², de 01 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro, o TA é o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos provinciais e do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo, dos tribunais fiscais e dos tribunais aduaneiros e outros de jurisdição administrativa, que possam ser criados no âmbito da Constituição da República. É ao TA, que através da Secção de Contas Públicas, (Terceira Secção), os TAP's e o TACM, que exercem a competência de fiscalizar os dinheiros e outros recursos públicos.

O TA e dos TAP's para concretizarem a sua actividade de fiscalização, fazem-no de forma preventiva, através da concessão ou recusa do visto, aos actos e contratos administrativos, que consubstanciam despesas para o Estado. Na sua actuação o TA, os TAP's e o TACM, no âmbito da fiscalização prévia, apreciam a legalidade dos actos e do cabimento orçamental, no âmbito do uso dos recursos financeiros públicos e em caso de infracção, procedem à sua responsabilização (através da instauração de processos de multa⁴³), aos gestores dos órgãos da Administração Pública.

Embora na fiscalização prévia se cinja, apenas, na apreciação da legalidade e da existência do cabimento orçamental em relação a despesa que advém do acto ou do contrato administrativo, esta forma se mostra premente, pois, é sobre os respectivos processos que os

⁴² Concernente ao melhoramento do controlo da legalidade dos actos administrativos, bem como a fiscalização da legalidade das receitas e despesas públicas e revoga a Lei n.º 25/2009, de 28 de Setembro.

⁴³ O processo de multa é instaurado com base em despacho proferido em processo adequado, informação da Secretaria ou denúncia. Vide o n.º 1 do art.º 45 da Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro, que republica a Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto.

órgãos jurisdicionais a prior, analisa a observância dos pressupostos legais atinentes ao acto ou contrato subjacente a qualquer pagamento.

Quanto a legalidade, há necessidade de observância do regulamento de contratação de empreitadas de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços, para além da observância das condições mais favoráveis ao Estado, e, também, da demais legislação aplicável. O TA concretiza e realiza a fiscalização concomitante, através da Segunda Subsecção da Secção de Contas Públicas, que consiste no acompanhamento corrente da execução orçamental ou a realização de despesas, em relação ao respectivo ano que respeitam os recursos alocados. Entende-se ser uma forma de prevenção de grande importância, pois, em alertar tempo, pode alertar ou mesmo abortar sobre os possíveis desvios de aplicação de recursos públicos por determinada entidade do Estado, ou mesmo a violação dos pressupostos legais.

Para além das duas formas de controlo anteriormente enunciadas, existe a fiscalização sucessiva, que ocorre após a execução do orçamental, ou seja, após o término do ano económico a que respeitam os recursos utilizados. É uma forma de procurar conformar o uso dos recursos, tendo em atenção a planificação feita. O TA por sua vez verifica se foi cumprido o preceituado na lei sobre a realização das despesas públicas.

1.3. Dos Serviços Públicos.

De acordo com *Manuel Freire Barros*⁴⁴, os serviços públicos consistem na forma de actuação da autoridade pública a fim de facilitar, de modo regular e contínuo, a quantos dele careçam, os meios idóneos para a satisfação de uma necessidade colectiva individualmente sentida. O interesse público, prima sobre os demais interesses, sendo o Estado chamado a concretizar, como é o caso das questões de defesa e segurança, promoção da cultura e seus valores, o fornecimento de bens essenciais como a água, a eletricidade, as comunicações, a saúde, a educação, a promoção da saúde pública, entre outros serviços.

Segundo o Professor *Teodoro Waty*⁴⁵, o Serviço Público está ligado às funções essenciais do Estado⁴⁶ e os serviços públicos referem-se à actividade desenvolvida dentro da Administração. As funções públicas e os serviços públicos são considerados, no campo das

⁴⁴ Noções Gerais de Direito Administrativo (Guião de Cursos de Formação Profissional), Lisboa, 1998,

⁴⁵ Direito Financeiro e Finanças Públicas, 2011, págs. 13 e ss.

⁴⁶ Constituem funções essenciais do Estado, a defesa e segurança, a justiça e o bem-estar.

finanças públicas, actividades, comportamentais, movimentos e operações realizadas pelo Estado para satisfazer as necessidades básicas da população.

*Fazem parte do sector público os meios de produção públicos geridos directamente pela Administração Pública ou por outras entidades públicas, que poderão assumir a forma de institutos públicos, empresas públicas ou sociedades de capitais mistos quando maioritariamente controladas pelo Estado e desde que este tenha também a maioria nos órgãos de gestão*⁴⁷. O sector público é quem concretiza o serviço público que representa a actividade realizada pelos entes públicos tendo em vista a satisfação das necessidades da colectividade.

2. Do controlo dos dinheiros públicos.

Para a melhor percepção do tema, importa conceitualizar o termo controlo ou fiscalização. Assim, “*o controle é uma das etapas da atividade administrativa, a qual compreende, ainda, o planeamento, a direcção e organização*”⁴⁸. A posição defendida acima por *Benjamim Zymler e Guilherme Henrique de La Roque Almeida*, clarifica aquilo que seria o papel dos órgãos internos de controlo, que é o aconselhar aos diversos sectores da Administração Pública e não só, na planificação, gestão ou mesmo na organização nos diversos momentos da concretização das principais actividades desses mesmos sectores.

Qualquer sector para o seu pleno funcionamento necessita de recursos, tanto financeiros como patrimoniais, que são postos à disposição, devendo estes serem clara e racionalmente usados e /ou aplicados, conforme o emanado nos respectivos instrumentos legais.

Na acepção do Direito, controlo é “*a faculdade de vigilância, orientação e correcção por um Poder, órgão ou autoridade sobre a conduta funcional do outro*”⁴⁹.

A citação acima, aclara o pressuposto de que um poder não pode se controlar ou se fiscalizar eficazmente *de per si*, tendo em conta a componente poder e autoridade, visto que o órgão interno de determinada entidade, indicado ou criado por quem detém o poder e autoridade

⁴⁷ Teodoro Andrade Waty, *Direito Económico*, 2011, pág. 164.

⁴⁸ Benjamim Zymler e Guilherme Henrique de La Roque Almeida, *O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas*, com prefácio de Marçal Justin Filho, 2ª edição revista e ampliada, Editora Fórum.

⁴⁹ Lopes Meirelles citado por Zymler e Almeida, *ob cit.* pág. 94

na organização, é natural que venha a ter dificuldades de se fazer ouvir com autoridade sobre determinada conduta, dada a sua subordinação ao dirigente máximo dessa mesma entidade.

As suas recomendações e /ou posições do órgão de controlo interno sobre a gestão, principalmente se esta não observou as boas práticas e /os padrões recomendados, pode se tornar difícil de se fazer ouvir pelos gestores da organização ou instituição, principalmente em situações de conflitos de interesses. *É neste contexto que não em poucas vezes, a política e os políticos se tem tornado hostil à boa gestão, significando que para estes, não importa os meios, mas os resultados a alcançar, sendo desta forma passível a atropelos ou inobservância dos instrumentos legais aplicáveis.*

O ideal e recomendável é a existência de um *Poder* autónomo e independente, em relação a entidade a ser controlada, onde esse mesmo Poder melhor se colocaria na posição de autoridade, visando acautelar determinadas condutas ou mesmo activar o fenómeno sancionatório, sempre que se mostre necessário.

É neste contexto que se mostra pertinente e incontornável o papel da Secção de Contas Públicas⁵⁰ do TA, dos TAP's e do TACM, no âmbito de suas actividades de órgãos de controlo ou fiscalização externa dos dinheiros públicos, para além do papel do Parlamento sobre esta matéria. O Parlamento, enquanto representante do povo, melhor em se podia posicionar em defesa dos representados e contribuinte primário dos dinheiros públicos, no que tange ao seu controlo.

Toda a actividade de gestão exige, para a sua eficácia e eficiência, um bom sistema de controlo, podendo mesmo considerar-se indissociáveis os sistemas de gestão e de controlo⁵¹.

A ideia de gestão pressupõe, segundo o autor que temos vindo a citar, o uso racional dos recursos disponíveis tendo em vista a maximização dos mesmos, concorrendo a obtenção de melhores resultados. Quaisquer órgãos de gestão devem dispor permanentemente de elementos sobre a forma como as respectivas organizações funcionam, nomeadamente, quanto aos aspectos da legalidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia.

⁵⁰ A Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo exerce aquela actividade que, por exemplo, em Portugal ou em Angola, é exercida por um Tribunal de Contas.

⁵¹ José F. F. Tavares, O Tribunal de Contas – Do Visto em especial, Conceito, natureza e enquadramento na actividade, pág. 21.

O controlo, associado à gestão, deve ser desenvolvido por órgãos e serviços de fiscalização dotados de independência técnica, inseridos, porém, na estrutura interna da entidade, organismo ou instituição em causa.

Esta posição sugere em primeiro lugar, a existência de um órgão de controlo interno, que procede a verificação primária desta eficácia, eficiência e boa gestão dos recursos de que são postos a disposição de determinada organização ou pessoas para o seu pleno funcionamento, tendo sempre o interesse colectivo ou público como a razão, e também para a concretização da sua missão legalmente definida, o autocontrolo.

A maioria das entidades públicas, cria órgãos de controlo interno, com vista a exercerem o papel de *conselheiro, assessor e consultor* das mesmas, o que permite uma pré-visualização daquilo que é a implementação de melhores práticas no âmbito da gestão da coisa pública e na gestão financeira.

Dado que o controlo interno se encontra directamente subordinada aos órgãos de gestão da própria entidade, não em poucas vezes se vê na contingência de não poder concretizar eficazmente a sua missão, por dificuldades de se fazer ouvir em situações de um relatório que não se mostre tecnicamente favorável ao dirigente ou aos órgãos de gestão da entidade.

O órgão de controlo interno desenvolve um papel importante no âmbito da actividade fiscalizadora, por se assumir que serve de *alerta* em relação a possíveis atropelos a lei e as boas práticas de gestão, permitindo, de certa forma, a correcção pontual de possíveis imprecisões na gestão.

Porque o autocontrolo (controlo interno), em muitas das situações se mostra pouco eficiente, ou seja, encontra entreves na sua actuação, por possuir pouco Poder de se poder fazer ouvir diante de quem o criou, principalmente, em momentos cruciais de gestão, por imperativos legais nasce o órgão de controlo externo, independente a entidade objecto da fiscalização.

No controlo externo, os órgãos envolvidos possuem poderes bastantes, para melhor concretizar a actividade fiscalizadora ou de controlo, com a devida eficácia e eficiência e imparcialidade, pressupondo trazer maior transparência e clareza naquilo que vai recomendar, e tem poder de responsabilização, caso se detecte situações que assim o ditem.

Os poderes de controlo ou fiscalização externa, à luz da legislação moçambicana, traduzem-se numa actividade técnica de apreciação da actividade financeira pública e

*consubstanciados, nos pareceres sobre a Conta Geral do Estado (...), e ainda em relatórios de auditorias, de análise e verificação das contas gerência de instituições públicas*⁵².

Os poderes jurisdicionais dos órgãos de controlo externo, segundo o autor citado, incidem especialmente, no julgamento⁵³ das contas públicas e, tendo como base os resultados da fiscalização realizada, podem culminar com a responsabilização financeira do gestor, que segundo a lei⁵⁴, consiste na reposição dos valores ao Estado, ou mesmo multa.

Em Moçambique, a actividade de controlo dos dinheiros públicos, não se aparta à regra, a semelhança do que acontece noutros países, pois, qualquer entidade pública possui ou devia possuir um organismo interno de controlo pontual dos recursos públicos. No Executivo (Governo), esta actividade é feita pela IGF⁵⁵ e pela IGAP⁵⁶ e outros organismos que directa ou indirectamente se tem pronunciado sobre a matéria. As duas instituições especializadas trazidas acima, se pronunciam em matéria ligada às finanças públicas directa (IGF) ou indirectamente (IGAP), sabido que os recursos públicos são aplicados e arrecadados, no âmbito do funcionamento próprio da Administração Pública e no do funcionamento da Administração Pública.

A par dos órgãos de controlo interno, existem os órgãos de controlo externo, o TA, os TAP's⁵⁷ e o TACM, os de controlo político e social, neste caso a Assembleia da República (AR) e as Assembleias Provinciais (órgãos representativos). A AR por inerência de atribuições e competências constitucionais, é o órgão que se reveste de poderes para aprovar o Orçamento e por consequência, a Conta Geral do Estado, para além do Relatório e Parecer sobre esta mesma

⁵² José F. F. Tavares, O Tribunal de Contas – Do Visto em especial, Conceito, natureza e enquadramento na actividade.

⁵³ Conforme o art.º 96 da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro, do julgamento de determinada conta pode resultar na isenção de qualquer responsabilidade financeira e as contas havidas como regulares (julgamento de quitação), e, efectivação de responsabilidade, quando aos gestores é imputada responsabilidade financeira que é traduzida no dever de repor ou pagar uma multa, podendo ainda, merecer um simples juízo de censura.

⁵⁴ Vide os artigos. 102 a 107 da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro. Estes artigos nos evidenciam como a responsabilidade financeira deve haver lugar.

⁵⁵ Conforme a al. a) do art. 3 do Decreto n.º 60/2013, de 29 de Novembro, a IGF exerce o controlo interno da Administração Financeira do Estado no domínio orçamental, financeiro e patrimonial, entre outras atribuições. Outrossim, no âmbito das relações interinstitucionais, esta entidade tem partilhado os seus relatórios com Tribunal Administrativo, que por sinal é o órgão de controlo jurisdicional dos recursos financeiros e patrimoniais do Estado.

⁵⁶ Inspecção-geral da Administração Pública.

⁵⁷ Os Tribunais Administrativos de primeira instância, estão sendo gradualmente instalados ao longo do território, contando a sua presença em nove províncias, incluindo a Cidade de Maputo.

Conta, emitidos pelo TA⁵⁸, que são submetidos àquele órgão para a sua apreciação e, consequente, aprovação ou reprovação.

Ainda, o Parlamento por ser um órgão representativo, devia transportar consigo o controlo social, sabido que o uso dos dinheiros públicos devia concorrer para a satisfação das necessidades massas e porque estas são os principais contribuintes e beneficiários da acção governativa.

2.1. Da questão da inconstitucionalidade da fiscalização concomitante e sucessiva dos Tribunais Administrativos de Província em sede de controlo dos dinheiros públicos.

À luz da reforma da Lei n.º 26/2009, de 29 de Setembro, é retirada a competência dos Tribunais Administrativos de Província de fiscalizarem concomitantemente e sucessivamente os “dinheiros públicos”, com a alegação de inconstitucionalidade, fundada, na violação do princípio da unicidade do Estado e por consequência, unicidade da Conta Geral do Estado, entre outros argumentos.

Sendo o Visto uma espécie de controlo de dinheiros públicos, como se justifica a constitucionalidade da manutenção desta competência nos tribunais de província, se são inconstitucionais para o controlo concomitante e sucessivo? E mais, havendo vários orçamentos autónomos no país, como sejam os das autarquias locais, os das empresas públicas, dos institutos públicos, dos fundos públicos, entre outros entes públicos que a lei assim o definir, não teria sido boa opção do legislador manter os tribunais administrativos provinciais com competência para o controlo pelo menos das autarquias locais e outras pessoas colectivas territoriais, a título de exemplo, o caso da Ara Sul, Ara Centro e Ara Norte que são empresas públicas territoriais, os Tribunais Superiores de Recurso que poderiam ser auditadas localmente.

Como contra-argumento e tomando em atenção o princípio da unicidade da Conta Geral do Estado, faz sentido dizer que em qualquer dos casos, continua a ser o Estado a alocar o capital a partir do OGE, por isso faz sentido o TA continue com a exclusividade do controlo sucessivo e concomitante.

⁵⁸ Conforme o n.º 2 do art.º 82 da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro, o relatório e o parecer do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado devem ser enviados à Assembleia da República até de Novembro do ano seguinte àquele a que a mesma se refira.

Sobre o papel do TA e dos tribunais administrativos de província e do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo, no âmbito do controlo dos dinheiros públicos, as dúvidas se suscitadas prendem-se com o facto de apenas lhes ter sido deferida, apenas, a prerrogativa de fiscalizar previamente ao actos e os contratos administrativos, que também são geradores de despesa pública e nessa actividade procedem a análise da legalidade e a verificação da existência do cabimento orçamental, não sendo competentes para concretizarem a fiscalização concomitante e sucessiva.

Por acórdão⁵⁹ do Conselho Constitucional, foi declarado a inconstitucionalidade o papel dos tribunais administrativos de primeira instância, de procederem a fiscalização concomitante e sucessiva dos dinheiros públicos, mostrando-se como principal justificativa, a natureza unitária do Estado Moçambicano, conforme o art.º 8 da CRM, e por consequência, a natureza unitária da Conta Geral do Estado, sendo que a sua fiscalização devia caber unicamente ao Tribunal Administrativo, por ser este com competências para emitir o Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado, de acordo com o art.º 131 da CRM.

Em nosso entender, esta declaração parece paradoxal na medida em que, embora de forma prévia, a fiscalização levada a cabo pelos tribunais administrativos de nível de província, incidem, também, sobre os dinheiros públicos, na medida em que esses mesmos actos concorrem para a geração da despesa pública e consta a sua provisão da mesma Conta Geral do Estado.

Entendemos não fazer sentido a alegação de violação do princípio da unicidade do Estado e, também, da Conta Geral do Estado, isto porque, a nível local, os actos e contratos celebrados por pessoas colectivas de população e território, por exemplo, dos de natureza institucional e das empresas públicas de nível local, são conhecidos por aquelas instâncias de jurisdição administrativa, questionando-se sobre a inconstitucionalidade, em sede da fiscalização concomitante e sucessiva sobre as mesmas entidades, para além da globalidade das instituições de poder local cujo seus actos e contratos são conhecidos por aqueles tribunais.

A actuação daqueles tribunais administrativos de primeira instância, concretiza, também, um princípio constitucional que é o da descentralização, conforme a parte final do art.º 8 da CRM. Também, porque estas pessoas colectivas públicas locais, arrecadam receitas e realizam despesas, seria coerente que a sua fiscalização sucessiva fosse concretizada por aqueles tribunais.

⁵⁹ Acórdão n.º 6/CC/2014, de 20 de Maio.

2.2. Da necessidade de controlo dos dinheiros públicos.

No nosso entender é pertinente referir que esta actividade continue sendo levada a cabo pelos órgãos investidos com poder para o efeito, tanto os internos assim como os externos, pois, dada a complexidade do exercício das actividades, tendo em vista a prossecução do interesse público, e porque os recursos disponíveis para esta actividade se mostram escassos, e assim continuarão sendo, é inevitável a existência de entidades que possam alertar aos gestores públicos sobre a sua conduta.

Se considerar-se o ditado popular “*bens de todos são de ninguém*”, então desencadeia-se a necessidade de alguém controlar esses bens em posse ou em serviço de “*ninguém*”, que é uma entidade da Administração Pública.

3. Dos sujeitos e do objecto de fiscalização.

Tratando-se de controlo dos recursos financeiros públicos sujeitos à actividade fiscalizadora, naturalmente serão os entes públicos⁶⁰ (Administração Pública Directa e Indirecta) e todos aqueles que fazem uso e /ou arrecadam recursos financeiros em nome do Estado, para além daquelas pessoas singulares, que nas mesmas circunstâncias dos entes públicos, administrem, usem, arrecadem ou guardem dinheiros públicos.

Os sujeitos porque recebem, usam ou arrecadam recursos financeiros públicos, em nome do Estado, devem necessariamente, prestar contas ou se sujeitarem ao controlo, tendo em vista apurar a observância da legalidade, na forma como arrecadam, aplicam ou administram os recursos.

O artigo 3 da Lei n.º 14/2014, 14 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro, refere que “*Sem prejuízo do disposto em outra legislação, estão sujeitos à jurisdição e controlo financeiro*” do Tribunal Administrativo e dos tribunais administrativos provinciais e do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo, todas as entidades que forem adjudicadas, por qualquer forma, fundos públicos, nomeadamente: *o Estado e todos os seus serviços; os serviços e organismos autónomos; os órgãos representativos do Estado; as autarquias locais; as empresas públicas, as sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicas; os exactores, tesoureiros, pagadores e mais responsáveis pela guarda ou guarda de*

⁶⁰ Vide os artigos 58 e 79, ambos da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro.

dinheiros públicos; os responsáveis por contas relativas a material ou equipamento e quaisquer entidades que geram ou beneficiem de receitas ou financiamentos provenientes de organismos internacionais ou de entidades referidas nas alíneas anteriores, obtidos com a intervenção destas, consubstanciados, nomeadamente em subsídios, empréstimos ou avales; os conselhos administrativos ou comissões administrativas; os administradores, gestores ou responsáveis por dinheiros públicos ou outros activos do Estado, seja qual for a sua designação, bem como pelos fundos provenientes do exterior, sob forma de empréstimos, subsídios, donativos ou outra; outras entidades ou organismos determinados por lei”.

Como se pode depreender do artigo em referência acima, mostra-se obrigatório que todas as entidades ou organismos públicos em que se alocam recursos financeiros públicos, independentemente do modo como os mesmos chegam, é necessário que os órgãos de controlo externos se façam presentes para verificar a sua aplicação, gestão, principalmente a sua correcta aplicação, conforme os comandos normativos.

A pergunta que se pode colocar é, se efectivamente os órgãos de controlo externo dos dinheiros públicos atingem a todos os sujeitos acima nomeados. A resposta seria não, pois que os recursos (humanos, materiais e financeiros) que são alocados aos agentes de controlo externo são exíguos e, não sendo bastantes para o alcance de entidades que em nome do Estado usam ou arrecadam dinheiros públicos.

A par dos recursos financeiros que são escassos e limitados, para a fiscalização em todas as entidades legalmente sujeitas, existe outro senão, que são os recursos humanos, tanto em quantidade como em qualidade técnica para concretizar as acções de inspecção, de auditorias e de verificação de contas, bem assim a fiscalização, conforme o comando legal.

Como se depreende da lei e a semelhança de outros países, a fiscalização concomitante e sucessiva realizada pelo órgão de controlo externo (TA), a mais ninguém se deve delegar, por ser esta entidade que anualmente deve emitir o Relatório e o Parecer⁶¹ sobre a Conta Geral do Estado (RPCGE), documento globalizante de todas as contas parcelares das entidades públicas (realização de despesas e arrecadação de receitas).

Porque a elaboração do documento retro mencionada cabe ao Tribunal Administrativo, é esta entidade que cabe fiscalizar as contas parcelares, para a emissão do RPCGE, documento

⁶¹ Vide o artigo 46 e seguintes da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, Lei do SISTAFE.

globalizante que deve ser enviado ao parlamento até 30 de Novembro⁶² do ano àquele que a Conta Geral do Estado respeite, onde o Parlamento o aprecia na primeira sessão do ano seguinte à sua emissão.

Embora seja de lei que, todos os entes públicos devam submeter ao órgão externo de controlo público as suas contas de gerência, até o dia 31 de Março⁶³ do ano seguinte a que respeita a respectiva conta, muitos ainda resistem ao cumprimento do comando normativo. Esta resistência faz com que muitos recursos financeiros públicos fiquem fora do controlo ou da verificação da legalidade, em relação a sua arrecadação e por consequência, a sua aplicação, o que vulnerabiliza a gestão dos recursos públicos. Não se suscitam dúvidas sobre a delapidação de recursos do erário público, isto porque, é sabido que o controlo não é efectivo em todos os entes públicos.

Outro elemento importante, tem a ver com a não submissão pela maioria das empresas públicas ao Tribunal Administrativo e aos tribunais administrativos provinciais e ao Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo para a fiscalização prévia, outra forma de controlo dos dinheiros, de processos relativos a contratação de empreitadas de obras públicas, prestação de serviços e fornecimento de bens à entidades públicas, para além de contratação e / ou nomeação de pessoal, embora de forma premente a lei condiciona a eficácia dos respectivos contratos e actos, mediante o visto do TA e dos tribunais administrativos.

A fiscalização prévia, pressupõe a verificação da legalidade do contrato administrativo e do cabimento orçamental. Essa legalidade abrange a verificação do cumprimento dos procedimentos prescritos na legislação relativa a contratação pública e não só, como também a observância das condições mais favoráveis ao Estado. A não observância dos pressupostos do visto prévio, significa subtrair ao dever de o órgão competente se pronunciar sobre a alocação e / ou o uso dos dinheiros públicos.

O facto de o maior número de empresas públicas e as sociedades de capital exclusiva, ou maioritariamente pública, não submeterem à fiscalização prévia, os seus actos e contratos, enquanto estes mobilizarem enormes recursos financeiros e patrimoniais públicos, não se dúvida que a sua gestão devia-se conformar com os instrumentos legais emanados sobre a gestão pública dos recursos financeiros entre outros activos. Nos estatutos orgânicos de diversas empresas

⁶² Vide o n.º 2 do art.º 50 da Lei supra.

⁶³ Vide o art.º 49 da Lei supra.

públicas e ou maioritariamente participadas pelo Estado, existem normas que imperam a necessidade da submissão das respectivas contas de gerência e os processos para a fiscalização pelo tribunal competente, o que tem sido plenamente postergado.

Outro dado importante segundo o Parecer do TA, atinente à Conta Geral do Estado de 2014, é que *“diversos órgãos e instituições do Estado, dos níveis central, provincial, distrital e autárquico, a fim de certificar os dados nela contidos, tendo apurado é que de entre outras constatações, que, não obstante os progressos registados, persiste a não canalização, às Direcções de Áreas Fiscais (DAF’s), das Receitas Próprias e Consignadas, por algumas instituições e organismos do Estado que as arrecadam. Em resultado disso, nem todas as receitas destas duas rubricas ingressaram na Conta Única do Tesouro (CUT). Pelo princípio da Unidade de Tesouraria, consagrado na alínea a) do número 1 do artigo 54 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado, “todos os recursos públicos devem ser centralizados com vista a uma maior capacidade de gestão, dentro dos princípios de eficácia, eficiência e economicidade”.*

No mesmo Parecer da Conta retro mencionada, refere-se que, *nas entidades auditadas, subsistem deficiências na organização dos arquivos, o que durante as acções de fiscalização não permitiu a localização fácil dos documentos comprovativos das receitas colectadas e das despesas executadas. Nos termos do n.º 1 do artigo 90 das Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública, aprovadas pelo Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro, o arquivo deverá ser organizado, de maneira a permitir a consulta ou obtenção de informação, com eficiência, simplicidade e rapidez. Ainda a este respeito, de acordo com o estabelecido na alínea d) do n.º 7.1 das Instruções Sobre a Execução do Orçamento do Estado, da Direcção Nacional da Contabilidade Pública, de 31 de Outubro de 2000, supracitadas, nenhum registo poderá ser efectuado sem existência de documento comprovativo, que deverá ser arquivado por verbas e anos, de modo a permitir a sua identificação”.*

Igualmente, o Parecer da Conta Geral do Estado de 2014 realça que, *“das constatações das auditorias, constatou-se que foram executadas despesas em verbas inapropriadas, nuns casos, e não elegíveis nos projectos em que foram contabilizadas, noutros, o que constitui desvio de aplicação, nos termos do estipulado no n.º 1 do artigo 78 do Capítulo VIII, Título I, do*

Manual de Administração Financeira e Procedimentos Contabilísticos, aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 181/2013, de 14 de Outubro, do Ministro das Finanças”.

Segundo consta do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014, mostra-se que, ainda persistem situações que a Administração Pública (o Executivo) deve continuar a melhorar no que concerne à gestão da coisa pública, principalmente a observância dos instrumentos legais, atinentes a arrecadação de receitas e a execução da despesa.

3.1. Da Administração Pública.

De acordo com *Albano Macie*, citando o dicionário universal da Língua Portuguesa, o termo Administração Pública (AP), significa “*acção de administrar, Governo, gestão de negócios públicos e particulares; conjunto de normas e instituições destinadas a ordenar e controlar a produtividade e eficiência tendo em vista um resultado*”⁶⁴. Outrossim, o conceito pode ser extraído do próprio termo “*Administrar*” que significa *dirigir com autoridade, orientar, controlar e conduzir grupos de indivíduos ou organizações para um ou mais objectivos comuns*⁶⁵.

A Administração Pública representa a máquina administrativa do Estado, que tem por missão prosseguir o interesse público em nome do Estado. O interesse público é concretizado através da gestão dos negócios do Estado, concorrendo, desta forma, para a gestão dos seus recursos financeiros e patrimoniais tendo em vista a satisfação do interesse colectivo. Este conceito se mostra importante para o tema, na medida em que, delimita o âmbito de aplicação subjectiva do regime de controlo dos dinheiros públicos, o que faz suscitar dúvidas quanto à questão de saber se os dinheiros públicos transferidos a título de subvenções do Estado ou fomento de actividades privadas podem ou não ser sujeitos do controlo pelos órgãos aqui referidos.

O termo administração pública pode ser visto sobre vários prismas: orgânico⁶⁶ ou subjectivo, material⁶⁷ ou objectivo e formal. Isto significa que a Administração Pública é a

⁶⁴Albano Macie, *Lições de Direito Administrativo Moçambicano Vol. 1*, Maputo, Editora Escolar, pág. 97, citando dicionário universal da língua portuguesa.

⁶⁵ Ob. Cit, pág. 97.

⁶⁶ Administração Pública em sentido orgânico, quando se refere aos próprios órgãos que compõe a Administração Pública.

⁶⁷ Administração Pública em sentido material, quando se refere a própria actividade que o órgão da Administração Pública concretiza.

entidade administradora, gestora e controladora dos recursos públicos, alocados para o seu pleno funcionamento e, também, daqueles que em nome do Estado, geram como resultado da concretização da sua missão legalmente instituída.

Nesta última parte, mostra-se premente, o facto de alguns entes públicos no âmbito da prossecução da sua actividade, gerarem receitas públicas, para além de os aplicarem, como é o caso dos institutos e empresas públicas e não só, que, como se pode aferir, pouco ou quase nada beneficia ao Estado (Administração Directa), ou seja, não canalizam ao Tesouro Público os recursos gerados (no âmbito da sua actividade), *limitando-se a servir de base para o enriquecimento dos seus gestores e alguma massa laboral, o que se tem notado nas mordomias e nos salários que estes vão beneficiando ou auferindo, mostrando ao de longe em relação aos pagos aos demais funcionários e agentes do Estado (Administração Directa do Estado), incluindo em relação aos dos dirigentes do organismo de tutela, que por sinal foram estes que os nomeou para os Conselhos de Administração entre outros órgãos e funções.*

Do presente estudo se entende que, os dinheiros públicos gerados por institutos e empresas públicas, entre outras entidades da Administração Pública e Indirecta, para além de serem aplicados nos salários e mordomias daqueles que os produzem, deviam (devem) ser canalizados em percentagens que devia ser legalmente definidas, para o Tesouro Público como forma de capitalizar a Administração Pública Directa e o seu Orçamento, o que concorreria na diminuição, da ainda a enorme dependência de fundos externos⁶⁸, que os organismos públicos beneficiam. A dependência externa, em fontes de financiamento tem “*penhorado*” a soberania nacional, na medida em que os parceiros de cooperação não em poucas vezes, se tem imiscuído em assuntos internos, por se assumirem como “*patrões*” das finanças públicas nacionais. Os recursos doados, emprestados ou dados a outros títulos, são sempre onerosos para o Estado, mostrando-se importante a sua plena fiscalização pelos órgãos componentes.

Ao se canalizar ao Tesouro Nacional as receitas que são arrecadas pelas empresas públicas nacionais, que podia se concretizar através da definição de uma percentagem para o efeito, tendo em conta o nível de produção de cada empresa e / ou instituto público, seria uma

⁶⁸ Os fundos externos, têm muitas das vezes, amarrado as realizações públicas isto porque vezes há em que os doadores condicionam, até de forma injusta, o desembolso desses recursos, muita das vezes por simples chantagem, assumindo que o necessitado sempre deve se sujeitar, o que em algumas circunstâncias pode consubstanciar “*penhora da autonomia e soberania do Estado*”.

forma de melhorar o controlo dos recursos à disposição das destas, o que contribuiria no equilíbrio da *balança de pagamentos nacional*.

Os fundos externos que muitas vezes são canalizados para o Estado, principalmente para os institutos e empresas públicos, em forma de financiamento dos seus projectos e /ou programas (o que não é mau), entram na composição da dívida pública, sendo dever dos órgãos competentes na sua fiscalização. Porque estes recursos dificilmente são fiscalizados pelas entidades competentes, em muitos dos casos criam condições para que os financiadores entrem no circuito nacional dos recursos naturais, em nome do acompanhamento da aplicação desses recursos fornecidos, concorrendo ou facilitando a delapidação dos recursos naturais. Os parceiros de cooperação ao colocarem seus recursos a favor de um determinado órgão ou instituição público, colocam condições em diversos cenários, como forma de encarecê-los, aumentando desta forma o nível de endividamento de qualquer país. Entende-se que o apoio externo tem contrapartidas, até de ingerências em assuntos internos do país, mostrando-se, ainda, pertinente o uso correcto tendo em vista a diminuição do fosso de dependência externa.

Dada a necessidade premente de alocação de recursos financeiros públicos para os entes públicos, tendo em vista a que estes prossigam a sua missão administrativa e gestora, urge a necessidade de prestação de contas a um ente competente, dotado constitucionalmente de poder e instrumentos que o permite controlar com eficiência e eficácia os recursos financeiros públicos, em respeito do princípio da separação de poderes⁶⁹.

O Tribunal Administrativo, os tribunais administrativos provinciais e o Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo, foram constitucionalmente consagrados como órgãos de controlo da legalidade dos actos e contratos administrativos e da existência de cabimento orçamental adstrito ao acto praticado, através da fiscalização prévia, além do controlo concomitante⁷⁰ e sucessivo⁷¹ em relação as despesas e receitas públicas, e a própria emissão anual do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado (RPCGE).

⁶⁹ Montesquieu avançou a existência de três poderes num Estado, a saber: o Político (Assembleia da República), o Executivo (Governo) e o Jurisdicional (tribunais a vários níveis).

⁷⁰ Vide o n.º 1 do art.º 1 da Lei n.º 24/2013, de 01 de Novembro, republicada pela Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro confrontado com o art.º 19 e o art.º 58, ambos da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro.

⁷¹ Vide o n.º 1 do art.º 1 da Lei n.º 24/2013, de 01 de Novembro, republicada pela Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro, confrontado com o n.º 1 do art.º 19 e o art.º 80, ambos da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro.

Entende-se que o controlo preventivo dos dinheiros públicos mostra-se ser eficiente, por permitir que se acautele se corrija eventuais situações anómalas sobre o uso de recursos públicos, antes que o acto ou contrato gerador da despesa seja efectivado, em detrimento do controlo concomitante e sucessivo que são realizados a posterior a execução ou realização da despesa ou actividade. Como se referiu acima, no âmbito da sua missão administrativa e que concorre para a gestão da coisa pública, a Administração Pública subdivide-se em:

3.1.1. Administração Pública Directa.

Conforme o previsto no artigo 32 da Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro, esta administração compreende “os serviços públicos directamente prestados pelos órgãos do Estado, os órgãos centrais, independentes, locais e os de representação do Estado no Estrangeiro”. Estes órgãos na sua actuação precisam de recursos públicos tendo em vista a concretização da sua missão. É neste contexto que no uso desses mesmos recursos são chamados a observar vários princípios que norteiam o uso e gestão da coisa pública, sendo de destacar o da legalidade⁷², o da prossecução do interesse público⁷³, o da responsabilidade pessoal⁷⁴, o da imparcialidade⁷⁵ e o da transparência⁷⁶.

3.1.2. Administração Pública Indirecta.

Esta “*compreende o conjunto das instituições públicas, dotadas de personalidade jurídica própria, criadas por iniciativa dos órgãos centrais do Estado para desenvolver a actividade administrativa destinada à realização dos fins estabelecidos no acto da sua criação*”⁷⁷.

Conforme se depreende do artigo acima citado, o Estado ao criar instituições personificadas, os atribui missões concretas e competências próprias que devem desenvolver, não devendo, os seus gestores, desviarem-se do foco, nem obterem vantagens pessoais em nome da missão que prosseguem.

⁷² Artigo 19 da Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro.

⁷³ Artigo 20 da lei supra.

⁷⁴ Artigo 17 da lei supra.

⁷⁵ Artigo 22 da lei supra.

⁷⁶ Artigo 29 da lei supra.

⁷⁷ Artigo 72 da lei supra.

Aliado a missão da sua criação, o Estado dota estas instituições, de autonomias⁷⁸, administrativa, financeira, patrimonial e técnico, como forma de melhor concretizar a razão que está por detrás da sua criação.

Ademais, o Estado ao actuar desta forma tem em vista a criação de uma pessoa colectiva que tenha como objecto “*a racionalização dos recursos humanos, financeiros e materiais do Estado na medida em que as actividades do Estado são devolvidas para o novo ente*”⁷⁹.

Efectivamente os entes da Administração Indirecta, embora tenham especificidades tendo em atenção o mote da sua criação, representam o Estado, sendo primordial a observância dos mesmos princípios que são chamados em da Administração Directa.

3.2. Do Orçamento.

O Orçamento (...) *deve ser entendido como um documento no qual estão previstas as receitas a arrecadar e fixadas as despesas a efectuar, num determinado ano económico, visando a prossecução da política financeira do Estado*⁸⁰.

Na definição apresentada, mostram-se presentes três elementos, a destacar, a previsão⁸¹, que pressupõe que toda a actividade que o Estado pretenda levar a cabo durante uma certa época, tem que se enquadrar com aquilo que seria a ideia da origem e o *quantum* (mínimos e máximos) dos recursos financeiros que são alocados, isto é, trazer a ideia de que determinada despesa terá a respectiva componente de receita ou fonte de financiamento.

O segundo elemento será o tempo⁸², fazendo se entender que qualquer actividade do Estado e não só, é sempre imprescindível e necessário que se defina o período em que terá lugar, e por fim a autorização⁸³, o que pressupõe a existência de “*alguém*” que determina a realização de determinada actividade financeira pública (despesa), fixando os montantes da mesma, tendo em atenção a origem dos recursos envolvidos.

Sendo o orçamento um documento onde está reflectida a actividade financeira do Estado, o Professor *Teodoro Andrade Waty* refere que é “*um instrumento de controlo do Executivo e à*

⁷⁸ Artigo 73 da lei supra.

⁷⁹ Artigo 75 da lei supra.

⁸⁰ Teodoro Andrade Waty, *Direito Financeiro e Finanças Públicas*, pág. 112, Maputo – 2011.

⁸¹ Ob. Cit., pág. 112.

⁸² Ob. Cit., pág. 112.

⁸³ Ob. Cit., pág. 112.

*Administração que vêem os seus poderes de decisões financeiras limitados*⁸⁴. A posição trazida acima, demonstra que para além de existirem órgãos cuja missão é controlar a actividade financeira do Estado, que se traduz na execução financeira, isto é, a realização das despesas e arrecadação das receitas, o próprio Orçamento é um instrumento de controlo, por estarem definidos nele as despesas a realizar e as receitas a arrecadar, o destino que se deve dar ao valor alocado entre outras situações, sendo que a aplicação dessas necessidades deve ocorrer nos termos definidos no respectivo instrumento.

O não cumprimento do que estiver definido no documento poderá conduzir a uma verdadeira violação do mesmo instrumento, o que pode culminar em diversas formas de sancionamento e/ou responsabilização daqueles que seriam o garante dessa boa execução.

Dada a escassez de recursos e porque as actividades se mostram adversas (necessidades), parece e é bem claro que o próprio documento não se mostra suficiente para controlar a realização da actividade financeira do Estado, sendo necessário a chamada de mais actores ou órgãos, com a finalidade de se unirem esforços na concretização da actividade fiscalizadora. Neste contexto, aparece a Assembleia da República, que por sinal é quem define os limites mínimos e máximos sobre a actividade financeira do Estado, a se pronunciar, também na execução.

Para que o Orçamento seja executado nos devidos termos, torna-se necessário a fiscalização da actividade das entidades e ou organismos e dos seus funcionários autorizados a cobrarem as receitas e a autorizar ou realizar despesas⁸⁵ públicas.

3.3. Das Receitas Públicas.

*A receita é o montante que revela a estimativa daquilo que o Estado se propõe a arrecadar, tendo em vista a prossecução das políticas públicas*⁸⁶. Embora se trate de pura estimativa, existem organismos cuja missão é colectar esses recursos públicos, concretizando o que o Estado se propôs a realizar, tendo em vista o alcance dos seus objectivos, que é a prossecução do interesse público.

⁸⁴ Ob. Cit., pág. 112.

⁸⁵ José Joaquim Teixeira Ribeiro, Lições de Finanças Públicas, 5ª Edição, Refundida e Actualizada, Coimbra Editora, Limitada, pág. 126.

⁸⁶ Ob. Cit. pág. 126.

É importante que os organismos responsáveis por esta actividade sejam fiscalizadas, onde, por um lado se sentirão com a obrigação de concretizar a sua missão, e por outro lado, deverão de certa forma declarar se conseguiram realizar a actividade que representa a razão da sua existência, devendo declarar e entregar a quem tem o dever de receber e gerir.

Entende-se que mesmo com esta obrigação de declarar e entregar o que se arrecadou em nome do Estado, muitas das entidades criadas para esta actividade, muito ainda tem por fazerem. Outrossim, mesmo aqueles que pela sua actividade, acabam colectando dinheiro público em nome do Estado, pouco ou quase nada declaram ou entregam a quem tem direito de guarda, o que constitui uma violação da lei.

Na actualidade são presentes notícias segundo as quais indivíduos com a função de gestores de recursos financeiros públicos ou que participam na sua gestão, são chamados pelos órgãos de Administração da Justiça e pelos tribunais, a PGR e o GCCC, entre outras entidades ligadas à reposição da legalidade, para se pronunciar pelo uso indevido ou descaminho de fundos públicos.

Isto mostra que ainda é muito o dinheiro público, que efectivamente está fora do controlo das diversas entidades fiscalizadoras, o que põe em causa a própria Administração Pública. A questão que se coloca é, *o que estará a falhar, será ineficácia da lei ou dos órgãos?*

4. Dos órgãos de controlo dos dinheiros públicos.

Para o controlo dos recursos financeiros do Estado (bens e dinheiros entre outros activos), a Constituição da República de Moçambique (CRM), através do art.º 131 refere que “*A execução do Orçamento do Estado é fiscalizada pelo Tribunal Administrativo e pela Assembleia da República, a qual, tendo em conta o parecer daquele Tribunal, aprecia e delibera sobre a Conta Geral do Estado*”.

O comando constitucional constante do artigo supra, faz entender que existem pelo menos duas formas de controlo externo dos recursos financeiros do Estado, o controlo político e o controlo jurisdicional, levado a cabo pela Assembleia da República e pelo Tribunal Administrativo, respectivamente, não se descurando a necessidade da existência de órgãos de controlo interno, tanto dentro da estrutura de cada entidade que lhe é alocado o orçamento público, os chamados gabinetes de controlo interno, como dentro da estrutura do Governo, o caso da IGAP e da IGF, instituições já abordados ao longo deste trabalho.

A alínea m) do n.º 1 do artigo 179 da mesma CRM, alude que compete ainda, à Assembleia da República, “*deliberar sobre as grandes opções do Plano Económico e Social*⁸⁷ e do Orçamento do Estado e os respectivos relatórios de execução”.

A indicação constitucional de que o Parlamento controla a execução orçamental ou os relatórios da sua execução, remete-nos a ideia de que o Governo, no âmbito da prossecução da sua missão constitucional, está sujeito a fiscalização por aquele órgão legislativo, devendo, ainda, estar sujeito ao cumprimento obrigatório das suas deliberações.

Em relação ao controlo jurisdicional, a CRM, através do n.º 2 do art.º 228 e o n.º 2 do art.º 230 refere que compete ao Tribunal Administrativo e aos Tribunais Administrativos de Província, incluindo o da Cidade de Maputo, o controlo dos dinheiros públicos e a legalidade dos actos administrativos, para além da respectiva responsabilização financeira. Este controlo, conforme a lei, se desdobra em três tipos: o prévio, o concomitante e o sucessivo.

O controlo prévio dos dinheiros públicos pressupõe a fiscalização que acontece a posterior da prática do acto administrativo, mas antes da produção dos efeitos pelo respectivo acto ou contrato. Isto quer dizer que se o acto ou contrato administrativo for sujeito à fiscalização prévia, o Visto do Tribunal condiciona a eficácia global dos respectivos efeitos, conforme o preconizado no art.º 61 da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro.

A eficácia não deve ser confundida com a validade, pois, a validade tem a ver com o conteúdo do acto ou acordo firmado entre os contratantes, que ao estipular ou fixar as suas vontades através de declarações, estariam a dar valor ao acordo, conduzindo a sua validade. Enquanto eficácia decore da lei, pois, é esta que coloca as condicionantes para a efectivação dessas vontades. É assim que o artigo 61 da lei retro mencionada, coloca condições para que um determinado acto ou contrato administrativo seja efectivo, neste caso, o Visto do TA, dos Tribunais Administrativos de Província e do TACM.

4.1. Da Assembleia da República.

Como se referiu anteriormente, a AR é um órgão representativo de todos os cidadãos moçambicanos, é a este órgão que tem a prerrogativa de aprovar normas⁸⁸ que vão reger o

⁸⁷ A título exemplificativo, ver a Resolução n.º 4/2010, de 13 de Abril, que aprova o Plano Quinquenal do Governo para 2010 – 2014. Este instrumento orienta o Governo na concretização das políticas públicas no período em referência.

funcionamento das instituições do Estado. Essas normas para além de serem diversas, aprova também, o Orçamento Geral do Estado, instrumento que vai nortear a concretização da realização das políticas públicas.

A AR (Parlamento) ao aprovar o Orçamento Geral do Estado, está de certa forma, a receber a missão de fiscalizar a sua execução, isto é, voltar a verificar se o que aprovara está sendo concretizado em conformidade com os respectivos instrumentos.

A Assembleia da República ao realizar o controlo jurídico-político⁸⁹ (controlo de conformação da actuação do Executivo aos desígnios do aprovado), e económico (eficiência e eficácia financeira, isto é verificar se o custo previsto ou abaixo dele foi possível obter o resultado pretendido), estaria a procurar perceber do cumprimento do aprovado, ou seja, o cumprimento da lei orçamental entre outros instrumentos normativos.

Em atenção a extensão do território nacional e o número dos seus habitantes, *“os 250 deputados que compõe o Parlamento Moçambicano são uma gota no oceano, tendo em conta os mais de 25 milhões da população”*, que na sua actividade fiscalizadora os parlamentares deviam atingi-la, embora tudo feito com vista a melhorar a vida desta população⁹⁰.

As dificuldades do Parlamento, vem provar alguns dados que estão por detrás deste trabalho, que é efectivamente demonstrar que os recursos financeiros públicos, e não só, a título de exemplo os recursos humanos e a sua capacidade técnica, estão a quem de permitir que este órgão concretize plenamente a sua actividade de controlador ou de fiscalizador, embora se respeite a boa intenção de cada vez melhorar a presença dos parlamentares no terreno, tendo em conta a sua obrigação legal de fiscalizar as actividades do Executivo, incluindo as relativas a gestão financeira em todo o território nacional, incluindo as representações do país no estrangeiro.

Sendo o Parlamento a entidade que aprova a Conta Geral do Estado, assim como os relatórios da sua execução, e também a apreciação do Parecer do TA sobre a matéria, mostra-se pertinente que encontre métodos e meios com vista a melhorar a fiscalização da execução daquilo que efectivamente aprovara.

⁸⁸ De acordo com o n.º 2 do art.º 169 da CRM, A Assembleia da República determina as normas que regem o funcionamento do Estado e a vida económica e social, através de leis e deliberações de carácter genérico.

⁸⁹ Teodoro Andrade Waty, Direito Financeiro e Finanças Públicas, Maputo – 2011, pág. 188.

⁹⁰ O itálico, em termos de construção frásica, é da nossa autoria, mas o conteúdo é da autoria de um parlamentar.

No âmbito de fiscalização dos recursos financeiros do Estado, foi criado pelo instrumento que regula o funcionamento da AR, entre outras, a Comissão do Plano e Orçamento que se debruça sobre a matéria⁹¹, como seja, a relativa ao plano e orçamento; a política financeira, monetária, fiscal e aduaneira; a actividade bancária, de crédito e seguros; o RPCGE do TA; a prestação de contas de empresas estatais e públicas; entre outras situações. Esta comissão, do Plano e Orçamento, não é em si tudo, mais uma vez, coloca-se a questão da abrangência em relação aos locais onde é colocado o dinheiro público, onde, embora a missão seja clara, é menos verdade falar-se de fiscalizá-lo em percentagem que se consideraria aceitável.

4.2. Do Tribunal Administrativo.

De acordo com o n.º 4 do art.º 1 da Lei n.º 24/2013⁹², de 01 de Novembro, republicada pela Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro, o Tribunal Administrativo é o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos provinciais e da Cidade de Maputo, dos tribunais fiscais e dos tribunais aduaneiros e outros de jurisdição administrativa que possam ser criados no âmbito da Constituição da República.

É ao TA que, através da Terceira Secção, os Tribunais Administrativos de Província e o Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo, que compete a fiscalização de forma preventiva (controlo prévio), através da concessão ou recusa do visto, os actos e contratos administrativos, que duma ou doutra forma consubstanciam despesas para o Estado. Na actuação do TA, dos TAP's e do TACM, no âmbito da fiscalização prévia, apreciam a legalidade dos actos e do cabimento orçamental no âmbito do uso dos recursos financeiros públicos e em caso de infracção, procede a sua responsabilização, aos gestores dos órgãos da Administração Pública, incluindo os institutos e as empresas públicas, entre outros entes que a lei assim o definir.

São órgãos jurisdicionais que apreciam em sede do juiz singular os processos submetidos para o efeito pelos entes públicos com vista a concessão do competente visto, mostrando-se a instrução em conformidade com a lei.

Suscitando-se dúvidas em sede do juiz singular em relação a determinado processo gerador da despesa pública, submete-o em sessões de julgamento semanal dos juizes da

⁹¹ Vide o art.º 86 da Lei n.º 13/2013, de 12 de Agosto, que aprova Orgânica da Assembleia da República.

⁹² Concernente ao melhoramento do controlo da legalidade dos actos administrativos, bem como a fiscalização da legalidade das receitas e despesas públicas e revoga a Lei n.º 25/2009, de 28 de Setembro.

Subsecção, na presença do Ministério, dependendo do debate resultante, pode dar lugar a decisão pela concessão ou mesmo do acórdão conducente recusa do Visto⁹³, por a instrução se mostrar em desconformidade com a legislação aplicável.

A CRM através da alínea b) do n.º 2 do art.º 230 refere que uma das competências do TA é de fiscalizar, previamente, a legalidade e cobertura orçamental dos actos e contratos sujeitos a jurisdição deste mesmo tribunal. Mostrando-se *contra legem* ou não se formar com a lei, o acto ou contrato administrativo, pode não ser fiscalizado (devolvido), ou mesmo recusado, como forma de acautelar o uso de recursos financeiros públicos, em pleno arrepio a lei.

Para além da fiscalização prévia, o TA fiscaliza concomitantemente⁹⁴ e sucessivamente^{95, 96}, como se faz entende ao longo deste estudo.

Segundo José F. F. Tavares, “*toda a actividade de gestão exige, para a sua eficácia, um bom sistema de controlo, podendo mesmo considerar-se indissociáveis os sistemas de gestão e de controlo*”. É assim que o autor supra continua dizendo, “*este controlo, associado à gestão, deve ser desenvolvido por órgãos e serviços de fiscalização dotados de independência técnica, inseridos, porém, na estrutura interna da entidade, organismo ou instituição em causa*”⁹⁷.

Com a posição acima, pode-se concluir que estamos em sede de um autocontrolo, que para o caso moçambicano é concretizado pela Inspecção-Geral das Finanças – IGF, como órgão interno do Executivo (Governo), enquanto concretizador das políticas públicas. Ainda, a luz do controlo interno, a DNO e a DNCP, direcções dos Ministérios da Planificação e das Finanças, fazem o acompanhamento da execução orçamental, através de relatórios mensais e periódicos, tendo em conta as suas funções dentro da planificação e contabilidade dos dinheiros públicos,

⁹³ Vide o art.º 58 da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro.

⁹⁴ A fiscalização concomitante é aquela que é levada a cabo às contas públicas com vista a acompanhar a execução no respectivo ano económico.

⁹⁵ Al. b) n.º 2 do art.º 17 da Lei n.º 24/2013, de 01 de Novembro, republicada pela Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro.

⁹⁶ A sucessiva é aquela fiscalização que é levada a cabo às contas públicas, findo o exercício económico, isto é, após a execução orçamental.

⁹⁷ José F. F. Tavares, O Tribunal de Contas – Do Visto, em especial, conceito, natureza e enquadramento na actividade de administração, Livraria Almedina, Coimbra – 1998, pág. 21

para além do DNPE que anualmente emite o inventário sobre a situação do património e bens públicos.

Nesta última, a Direcção Nacional de Património do Estado, entende-se que ainda muito tem por se fazer, tendo em vista a clarificação da situação patrimonial do Estado, sabido que são muitos os bens (móveis e imóveis) públicos, que se acham fora do inventário ou mesmo mal geridos por aqueles que tem o dever de o fazer.

Mostrando menos eficiente o controlo interno, avança-se e com suporte da lei, a necessidade de existência de órgãos independentes de controlo dos recursos financeiros do Estado, através de um órgão jurisdicional, sendo que para o caso moçambicano esta actividade é levada a cabo pelo TA, pelos TAP's e da Cidade de Maputo.

O controlo por parte dos órgãos externos, trás maior credibilidade no âmbito do uso dos dinheiros públicos (recursos financeiros e patrimoniais), por se assumir que ninguém pode por si só exercer melhor o controlo e a avaliação, o que normalmente se diz “*ser advogado em causa própria*”, a não ser em situações extremas.

Com a indicação a nível programático e consagração legal de que o controlo dos recursos financeiros e patrimoniais é feita pelo Tribunal Administrativo, pelos tribunais administrativos de primeira instância e pela Assembleia da República, no entender do autor do presente trabalho, cria ou criará maior confiança no seio dos que contribuem para o erário público (o povo ou os administrados) e, também, os que apoiam o Orçamento Geral do Estado (os parceiros programáticos ou de cooperação).

Os parceiros de cooperação contribuem em aproximadamente 37 % do Orçamento Geral do Estado⁹⁸, para além de recursos financeiros que colocam directamente às diversas entidades da Administração Pública, em programas devidamente identificados, estando estes interessados no uso racional, eficaz e eficiente dos recursos que disponibilizam, tendo sempre em vista a satisfação cada vez mais do interesse dos administrados.

As auditorias às contas públicas e a fiscalização prévia em relação aos actos e contratos administrativos, permitem que o Executivo, na aplicação dos recursos financeiros públicos, observe ou se sinta obrigado a observar ao prescrito na lei no que concerne a matéria.

⁹⁸ Dados da Conta Geral do Estado de 2013.

Para que o Orçamento seja executado nos devidos termos, torna-se necessário a fiscalização da actividade dos funcionários autorizados a cobrar as receitas e a realizar as despesas⁹⁹. Em relação as receitas, para este autor, “*sendo o montante dela pura estimativa, é claro que só interessava saber se os serviços cumpriram a sua missão de cobrar as espécies previstas no Orçamento. Mas, quanto às despesas, já interessava saber se os serviços cumpriram, não só com a obrigação de fazer apenas as espécies de despesas previstas no Orçamento, como ainda a de não ultrapassar os respectivos montantes*”¹⁰⁰.

Extrai-se do argumento acima que, tanto o Orçamento, assim como as Receitas e as Despesas, devem efectivamente ser fiscalizadas, visando a aferição do cumprimento do anteriormente definido, no que tange a execução e arrecadação de recursos financeiros por parte do Estado.

A *fiscalização das despesas consiste, pois, em averiguar se cada uma das despesas realizadas pelos serviços está prevista no Orçamento e se cabe na respectiva dotação*¹⁰¹. Esta averiguação visa necessariamente apurar se cada despesa corresponde ou obedece aos requisitos legais ou foram efectivadas nos termos legais. As despesas estão sujeitas a duas fiscalizações, as realizadas pela Contabilidade Pública, em relação a todas as despesas e as do Tribunal de Contas, que respeita a determinadas despesas. É esta última fiscalização que se denomina *fiscalização externa do Orçamento (receitas e despesas) e da fiscalização prévia dos actos e contratos administrativos, entre outras situações emanadas por lei*, por se tratar de uma entidade externa ao Executivo, que por sinal é objecto do nosso trabalho. Entendemos nós que muito ainda se deve fazer para o do uso eficaz e eficiente dos recursos públicos.

O controlo orçamental tem em vista dois fundamentos, os jurídico-políticos e o económico. Os jurídico-políticos visam “*assegurar que o Executivo se mantém dentro dos limites da lei e dos que lhe foram assinalados pelo Parlamento, através da aprovação da Lei do Orçamento*”¹⁰², enquanto o económico tem em vista “*evitar os desperdícios e a má utilização*

⁹⁹ José Joaquim Teixeira Ribeiro, Lições de Finanças Públicas, págs. 126 e ss.

¹⁰⁰ Ob. Cit. Pág. 126 e ss.

¹⁰¹ Ob. Cit. Pág. 126 e ss.

¹⁰² Sousa Franco, Finanças Públicas e Direito Financeiro, Volume I, 4ª Edição, 3ª Reimpressão, Almedina. Coimbra, 1996, pág. 453.

dos recursos públicos”¹⁰³. É neste contexto que se afirma que o controlo pode ocorrer para se verificar o cumprimento ou não dos requisitos legais e, também, pode ocorrer para se aferir a economicidade e a razoabilidade no uso dos recursos financeiros públicos.

A fiscalização orçamental incide sobre as receitas como nas despesas ou operações de tesouraria, e para cada um destes domínios cabe a serviços especializados, isto é, pode ocorrer sobre vários prismas, através da própria entidade responsável pela gestão e execução orçamental (autocontrolo) e por entidades externas a primeira (por exemplo por tribunais de contas ou por tribunais de natureza diversa, mas com mesmas atribuições das dos tribunais de contas)¹⁰⁴.

De salientar que em Moçambique, tal como temos vindo a referir neste estudo, o controlo jurisdicional ou fiscalização é efectivada pelo Tribunal Administrativo, através da IIª Subsecção da Terceira Secção, pelos TAP's e pelo Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo. Estes procedem à fiscalização prévia, que consiste na apreciação da legalidade dos actos e contratos administrativos, consubstanciando-se na concessão ou recusa do visto, a fiscalização concomitante, que tem a ver com o acompanhamento da execução do orçamento no respectivo exercício económico e, também, a fiscalização sucessiva, que ocorre após execução da respectiva despesa, isto é, a verificação de que os recursos financeiros do Estado foram aplicados em estreita observância do preceituado na lei, tendo em conta as despesas fixadas e as receitas previstas.

4.3. Dos Tribunais Administrativos de Província e o Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo.

Estes tribunais agem em primeira instância em matéria de fiscalização das despesas e receitas públicas, na componente prévia, concomitante e sucessiva e a devida responsabilização aos prevaricadores, conforme referem as disposições das normas constantes da Lei n.º 24/2013, de 01 de Novembro (Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa), republicada pela Lei n.º 7/2015, de 06 de Outubro e da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, (Lei Relativa ao Processo, Organização e Funcionamento da Terceira Secção, área responsável pela fiscalização das receitas

¹⁰³ Idem.

¹⁰⁴ Ob cit. pág. 456.

e despesas públicas e dos tribunais administrativos de primeira instância), republicada pela Lei n.º 8/2015, de 06 de Outubro.

Estes tribunais são de primeira instância, isto porque em caso dos visados não se conformarem com as decisões tomadas por aqueles órgãos jurisdicionais, a lei lhes dá a oportunidade de recorrer a Terceira Secção do Tribunal Administrativo, para além do Plenário do mesmo Tribunal, caso não se contentem com a deliberação da Terceira Secção deste mesmo tribunal.

Com vista a aperfeiçoar cada vez mais os instrumentos legais atinentes ao controlo financeiro, principalmente, no jurisdicional, em 2009, é a aprovado pelo Parlamento Moçambicano, a Lei n.º 25/2009¹⁰⁵, de 28 de Setembro, a qual veio melhorar e alargar ainda mais, as competências trazidas pela Lei n.º 5/92, de 06 de Maio, para o Tribunal Administrativo, tendo dado ainda mais, a possibilidade de existência de tribunais administrativos provinciais e TACM, que estes últimos passam a conhecer, entre outras matérias¹⁰⁶, as relativas a fiscalização prévia¹⁰⁷ no espaço territorial da sua jurisdição.

A aprovação da lei supra, foi acompanhada com a revisão da Lei n.º 26/2009, de 29 de Setembro, Lei dos Processos da Terceira Secção do Tribunal Administrativo e dos tribunais administrativos de primeira instância. A criação dos tribunais administrativos de primeira instância, foi trazido pela CRM de 2004, através do n.º 2 do artigo 223, refere que “*podem existir tribunais administrativos, de trabalho, fiscais, aduaneiros, marítimos, arbitrais e comunitários*”, o que veio permitir e alargar ainda mais a base de controlo dos recursos públicos, através da concretização do ditame constitucional que indicou a necessidade de criação de instâncias inferiores de controlo de dinheiros públicos a nível provincial, os tribunais administrativo, lançados, oficialmente, em 2009 com a inauguração dos TAP’s de Nampula, de Sofala e da Zambézia e, completados a 28 de Abril de 2016, com a inauguração do Tribunal Administrativo da Província de Manica.

¹⁰⁵ Esta lei veio, a 01 de Novembro de 2013, ser revogada pela Lei n.º 24/2013, que por sua vez foi republicada pela Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro. Porém, sobre a fiscalização prévia, toda a matéria se manteve inalterada, para além de ter alargado o n.º dos magistrados dos tribunais de primeira instância de três para quatro, vide n.º 1 do art.º 43 da lei supra.

¹⁰⁶ Para além da matéria relativa a fiscalização prévia os tribunais administrativos de primeira instância conhecem matérias relativas ao contencioso administrativo, também em primeira instância.

¹⁰⁷ Vide o n.º 3 do art.º 40 da Lei n.º 24/2013, de 01 de Novembro, republicada pela Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro.

No que concerne ao funcionamento da jurisdição administrativa, foi aprovada a Lei n.º 7/2015, 6 de Outubro, Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa, que vem alterar a Lei n.º 24/2013, de 1 de Novembro, que revogara a Lei n.º 25/2009, de 26 de Setembro; e a Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro, que veio alterar a Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, lei dos processos da Secção de Contas Públicas do TA, dos TAP's e do TACM. Estas leis alteraram significativamente as competências do TA, dos TAP's e do TACM, principalmente no que concerne ao controlo concomitante e sucessivo.

A matéria relativa à fiscalização contas públicas se tornou de competência exclusiva do T.A., ficando a relativa a fiscalização prévia dos actos e contratos administrativos, extensiva aos tribunais administrativos de primeira instância.

4.4. Da necessidade da autonomia financeira como condicionante da actuação eficiente do Tribunal Administrativo e dos tribunais administrativos.

Embora a missão do TA, dos TAP's e do TACM seja constitucional e legalmente consagrada, parece pouco compreensível a sua dependência no seio do Executivo para a realização das suas actividades, principalmente as ligadas ao controlo financeiro, isto porque, diferentemente da maior parte de institutos e empresas públicas que estão dotadas de autonomia, administrativa, financeira e patrimonial, os órgãos jurisdicionais e de controlo externo em relação as actividades do Executivo, no que concerne ao uso ou arrecadação de recursos financeiros públicos, não se mostram revestidos, pelo menos, da autonomia financeira, o que de certa forma, para a concretização da sua missão, tenham necessariamente que depender do Governo, na alocação de recursos. *Quid jures?*

Para o funcionamento dos órgãos jurisdicionais, os seus recursos são canalizados pelo Governo, onde, não se deve negar que se está em sede de conflitos de interesse, na medida em que é controlado ou fiscalizado, não querendo que esta actividade seja concretizada, nada lhe impede que encontre argumentos dilatatórios para não afectar ou retardar a alocação desses recursos que são necessariamente imprescindíveis à concretização da actividade do controlo externo dos dinheiros públicos.

Entendemos que a perpetuação desta situação leva com que o TA e os tribunais de primeira instância, no âmbito da sua actuação se mostre pouco significativa (chegada tardia ao terreno) ou mesmo o não alcance de número significantes de sujeitos, pois, como se visualiza

neste trabalho, para além dos actos administrativos da Administração Directa do Estado, que em não pouca vezes chegam tarde para a fiscalização prévia, e no que tange ao controlo concomitante e sucessivo o nível de cobertura não atinge os 50% dos recursos alocados anualmente aos órgãos do Estado.

Os actos submetidos à fiscalização prévia, já no momento da actuação dos tribunais têm sido constatados fenómenos de constante má instrução e de intempestividade de submissão como se pode aferir da diversificada jurisprudência¹⁰⁸ destes tribunais.

No que concerne à fiscalização sucessiva, muitas das contas de gerência submetidas a julgamentos reportam situações arrepiantes de má aplicação de recursos públicos, onde se tem responsabilizado financeiramente os que participaram nessa gestão, conforme as decisões em sede de julgamento¹⁰⁹.

Mesmo com a responsabilização dos gestores ou aqueles que participam, muito ainda se deve fazer com vista a educação financeira e, também, a necessidade de cada vez mais se melhorar a prestação de contas, como aludem os instrumentos legais e as boas práticas contabilísticas.

4.5. Do Governo¹¹⁰.

Conforme o art.º 203 da CRM, este órgão é responsável pela concretização das políticas públicas, por ser ele que assegura a administração do país, garantindo a integridade territorial, velando pela ordem pública e pela segurança e estabilidade dos cidadãos, promove o desenvolvimento económico, implementa a acção social do Estado, desenvolve e consolida a legalidade e realiza a política externa do país. Assim, para além de concretizar as políticas públicas, deve necessariamente fazer, também, o controlo dos recursos que concretizam essas mesmas políticas, sendo daí que se definiu a criação de um órgão de controlo interno e assessoria a Administração Financeira do Estado, a IGF, que acima foi abordada.

¹⁰⁸ Vide, a título de exemplo, os acórdãos n.ºs 4, 7, 8 e 16, todos de 2016, relativos a I Subsecção da III Secção do Tribunal Administrativo, área de fiscalização prévia.

¹⁰⁹ Vide, a título de exemplo, os acórdãos n.ºs 17, 27, 34, 43, 44 e 48, todos de 2016, relativos a II Subsecção da III Secção do Tribunal Administrativo, área de Contas e Auditorias.

¹¹⁰ Nos termos do art.º 200 da CRM, na República de Moçambique o Governo é o Conselho de Ministros, se composto pelo Presidente da República, a ele preside, pelo Primeiro-ministro e pelos Ministros (artigo 201/1). Contudo, podem ser convidados a participar nas reuniões do Conselho de Ministros os Vice-Ministros e os Secretários de Estado (artigo 201/2).

Esta tem como missão de “*aconselhar*” na implementação de boas práticas na gestão da coisa pública e alertar sobre as possíveis situações de atropelo a lei que se debruça sobre a matéria. Para concretizar a sua missão leva a cabo acções inspectivas em todos os entes públicos que recebem do Estado recursos financeiros e patrimoniais ou os arrecadam em nome deste.

A contratação pública é de vital importância para as finanças públicas, pois é desta que resulta a concretização do interesse público, através da alocação de recursos a vários níveis. Para a alocação desses recursos é necessário a observação de determinados pressupostos legais, e a UFSA¹¹¹, é uma entidade de supervisão na promoção e orientação técnica sobre os procedimentos de contratação pública.

A matéria relativa a contratação pública tem sido o principal foco de descaminho de recursos do erário público, na medida em que, casos há em que, mesmo tendo-se cumprido plenamente com os procedimentos de contratação e se apurado o vencedor, em muitos dos casos este não fornece o que se comprometera, ou ainda, não existindo uma base realística no mercado no que concerne a estipulação de preços. Pelos pressupostos trazidos acima, o Estado tem sido sobre facturado com ou sem a conivência dos funcionários ou agentes públicos, o que concorre para a delapidação dos recursos financeiros públicos. Não contratação pública são notórios fenómenos corruptos, aliado a presença de agentes corruptos e tem contribuído para o encarecimento dos serviços oferecidos ao Estado, ou mesmo, a execução de empreitadas grandemente sobrefacturadas.

Entendemos que é necessário que a UFSA continue a melhorar os procedimentos de contratação pública com vista a se estancar cada vez mais os fenómenos que sempre prejudicam ao Estado. É necessário o envolvimento de todos os envolvidos neste processo, desde a fase inicial da contratação, a fase da elaboração e de execução dos contratos, onde está última, se mostra crucial na gestão das finanças públicas.

Pelo facto de ainda existirem muitos incumpridores no tange a execução dos contratos, a UFSA em coordenação com outras entidades, devia actuar de forma severa, como seja, o impedimento ou o banimento de todos os intervenientes na cadeia de valor sobre a matéria de execução ou prestação de serviços ao Estado, entendido existirem muitos agentes pouco honestos.

¹¹¹ Vide os artigos 19 e 20 do Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março, no que tange as competências e prerrogativas da UFSA.

4.6. Do Ministério Público e dos seus órgãos.

A CRM refere no seu artigo 236 que “*Ao Ministério Público compete representar o Estado junto dos tribunais e defender os interesses os interesses que a lei determina, controlar a legalidade e dirigir a instrução preparatória dos processos-crime, exercer a acção penal e assegurar a defesa jurídica de menores, ausentes e incapazes*”.

A norma constitucional supra, clarifica que o Ministério Público (MP) ao representar o Estado junto dos diversos tribunais e ao defender os interesses que a lei determina e controlar a legalidade, ele é efectivamente um órgão de fiscalização ou de controlo, também, dos dinheiros públicos.

O MP embora tenha um mandato constitucional bastante extenso que é o de “representar o Estado, controlar a legalidade e exercer a acção penal”, não deve em nenhum momento se furtar da sua responsabilidade de, mesmo a título officioso se pronunciar sobre a aplicação dos recursos financeiros do Estado, por ser este o guardião da legalidade.

Destarte, a Lei n.º 22/2007, de 1 de Agosto, define o Ministério Público e o regime da sua actuação, reforçando o emanado na lei-mãe, ao enunciar que compete ao M.P. “*zelar pela observância da legalidade e fiscalizar o cumprimento das leis e demais normas legais*”¹¹², acrescenta, ainda, que deve “*representar e defender junto dos tribunais os bens e interesses do Estado e das autarquias locais, o interesses colectivos e difusos, bem como outros definidos por lei*”¹¹³.

As competências do Ministério Público colocam-no numa posição bastante delicada, mas de uma responsabilidade prestigiada, cabendo a este dinamizar as suas actividades com vista a concretização do seu papel. Este órgão deve se mostrar bastante actuante, não sendo poucos os momentos em que os interesses colectivos, na componente gestão das finanças públicas, principalmente, no que concerne a observância dos instrumentos legais, são postergados, o que reforça a ideia de ainda ser necessário a actuação conjunta e concertada dos órgãos de controlo dos recursos financeiros públicos, onde o Ministério não se deve imiscuir.

¹¹² Alínea b) do n.º 1 do artigo 4 da Lei n.º 22/2007, de 1 de Agosto.

¹¹³ Alínea g) do n.º 1 do art.º 4 da Lei n.º 22/2007, de 1 de Agosto.

A título de exemplo, nos contratos não relativos a pessoal, principalmente aqueles cuja contratação observa o regime especial¹¹⁴, este tem o papel de emitir a sua opinião sobre a legalidade ou não da contratação, o Não Objecção. Porém, o papel fiscalizador do Ministério Público é concretizável através dos seus órgãos, nomeadamente, a Procuradoria-Geral da República e as Procuradorias de Província e de Distrito.

A PGR para a concretização da missão fiscalizadora e no âmbito das suas atribuições, compete entre outras “*fiscalizar o cumprimento das leis e de outros diplomas legais pelos órgãos centrais e locais do Estado, pelas pessoas colectivas de direito público e privado, pelos funcionários e agentes do Estado e pelos cidadãos*”¹¹⁵, “*emitir pareceres sobre a legalidade dos contratos em que o Estado seja, quando exigidos por lei ou solicitados pelo Conselho de Ministros*”¹¹⁶.

Ao lhe ser acometida (a PGR) a missão de fiscalizar o cumprimento de lei pelos órgãos da administração estadual, seja ela directa ou indirecta, dos seus funcionários e agentes, estará efectivamente a exercer o papel de controlador dos dinheiros públicos, na medida em que são estes órgãos, funcionários e agentes, que, em nome do Estado aplicam os recursos financeiros públicos tendo em vista a satisfação das necessidades colectivos, razão da sua existência.

Nos termos da alínea f) do artigo 12 da Lei n.º 22/2007, de 1 de Agosto, compete ao MP emitir parecer sobre determinados contratos, que por sinal geram despesa pública ou a aplicação dos dinheiros públicos, reforçando esta componente fiscalizadora.

A opinião da PGR vertida no seu parecer, embora não seja vinculativa na decisão final que o magistrado pode tomar em sede de fiscalização prévia dos contratos administrativos a ele submetidos para o efeito, é um elemento fundamental que valora o respeito ao princípio da legalidade de que é apanágio no âmbito da concretização do interesse público e credibiliza, ainda mais, o respeito aos preceitos legais aplicáveis a essa contratação.

¹¹⁴ Vide o artigo 7 do Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, aprovado pelo Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março.

¹¹⁵ Vide a alínea b) do artigo 12 da Lei n.º 22/2007, de 1 de Agosto.

¹¹⁶ Vide a alínea f) do artigo 12 da Lei supra.

Como auxiliar em matérias de investigação e combate a corrupção foi criado o Gabinete Central de Prevenção e Combate à Corrupção¹¹⁷ (GCCC), órgão de extrema importância no que concerne a probidade pública, significando que este actua contra aqueles que de forma ilícita e, também, de forma abusiva no exercício do poder, se apossam de bens e recursos financeiros públicos em prejuízo do Estado.

Embora, a actividade do GCCC seja de extrema valia na consciencialização dos gestores e demais agentes públicos para além de todo o cidadão, a instituição ainda se depara de dificuldades de várias ordens, o que faz com que, em vez de prevenir, acaba actuando como um órgão sancionatório, pois, muitas das vezes chega ao terreno depois da consumação dos factos ilícitos, constituindo este um desafio a transpor.

¹¹⁷ Vide o artigo 21 da Lei n.º 22/2007, de 1 de Agosto.

CAPÍTULO II

DOS INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO DOS DINHEIROS PÚBLICOS

1. Dos instrumentos de controlo.

Para a concretização da sua missão fiscalizadora, o TA, os TAP's e do TACM, são dotados para esta actividade, primeiro sem sede da Constituição da República¹¹⁸, segundo a qual TA, os TAP's e do TACM, são órgãos de fiscalização das receitas e despesas públicas. Contudo, as normas constitucionais se mostram não exequíveis por si mesmas, limitando-se a questões programáticas, aliás, esta é a razão de ser das constituições.

Porque as normas constitucionais não apresentam os procedimentos para a concretização da missão, a Lei n.º 24/2013¹¹⁹, de 01 de Novembro, republicada, instrumento que sedimentou a organização da jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira, trazendo consigo as competências do TA, os TAP's e do TACM e a sua composição em termos do jurisdicional.

Porém, porque o processo fiscalizador dos dinheiros públicos deve observar procedimentos que lhe são próprios e dada a complexidade da estrutura organizacional da jurisdição administrativa, houve a necessidade de aprovação da lei de processos da Terceira Secção do Tribunal Administrativo e do funcionamento dos Tribunais Administrativos de Província, incluindo o da Cidade de Maputo, a Lei n.º 14/2014¹²⁰, de 14 de Agosto, republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro. Esta lei apresenta os procedimentos que o TA, os TAP's e do TACM, levam a cabo com vista a concretização do desiderato constitucional que é o de fiscalização dos recursos financeiros e bens públicos.

A par dos instrumentos em referência acima, o TA aprovou a 30 de Dezembro de 1999, com alterações em 2008, no que respeita as contas, as Instruções de Execução Obrigatório do TA

¹¹⁸ Vide os artigos 228 e 230 da CRM.

¹¹⁹ Esta lei veio a revogar a Lei n.º 25/2009, de 28 de Setembro, a LOJA (Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa), que por sua vez revogou a Lei n.º 5/92, de 05 de Julho, a famosa LOTA (Lei Orgânica do Tribunal Administrativo).

¹²⁰ Esta lei veio a revogar a Lei n.º 26/2009, de 29 de Setembro, que por sua vez revogou as Leis n.º 13, 14 e 16, todas de 1997, que versavam designadamente sobre a fiscalização prévia, sucessiva e a organização e processo da Terceira Secção do Tribunal Administrativo.

que contém as orientações técnicas com vista a melhor instrução dos processos a submeter os estes órgãos jurisdicionais com vista a sua fiscalização jurisdicional.

Outrossim, tal como o controlo externo, controlo político emana, também da CRM e do Regimento da Assembleia da República, cabendo esta a AR.

O Governo como órgão executivo que concretiza as políticas públicas, também possui órgãos de fiscalização, que também encontram esta missão a nível constitucional assim como normas infraconstitucionais, como é o caso do Subsistema do Controlo Interno¹²¹, sendo que este “*compreende os órgãos e entidades que intervêm na inspecção e auditoria dos processos de arrecadação, cobrança e utilização dos recursos públicos (...)*”¹²².

Para além das normas expressas, pelo princípio da conexão interinstitucional existem outras entidades que auxiliam na boa gestão da coisa pública, que através dos seus pareceres, opiniões e sugestão, dão seus subsídios e influenciam sobre a gestão da coisa pública. Contudo, em alguns momentos esta conexão não se mostra tão pacífica, como seria de desejar, sendo razoável e necessário que esta relação continue e se consolide, porque os ganhos se acham para todos e para o próprio país.

1.1. Do SISTAFE¹²³ como instrumento de controlo dos recursos públicos.

O Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) é um instrumento de gestão das finanças públicas que estabelece e harmoniza regras e procedimentos de programação, gestão, execução e controlo do erário público e visa permitir o seu uso eficaz e eficiente, bem como a produção de informação de forma integrada e atempada, no concernente à administração financeira dos órgãos e instituições do Estado¹²⁴. Este sistema compreende os subsistemas do Orçamento do Estado, de Contabilidade Pública, de Tesouro Público, de Património do Estado e do Controlo Interno.

Este sistema, conforme se avançou acima tem como objectivos o prescrito no seu artigo 3, que é “*estabelecer e harmonizar regras e procedimentos de programação, gestão, execução,*

¹²¹ Vide a al. e) do n.º 1 do art.º 1 da Lei n.º 9/2002, 12 de Fevereiro.

¹²² Vide o art.º 62 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro.

¹²³ Sistema de Administração Financeira do Estado.

¹²⁴ N.º 3 do art.º 1 da Lei n.º. 9/2002, 12 de Fevereiro.

*controlo e avaliação dos recursos públicos*¹²⁵”. Como se vislumbra do dispositivo citado, o sistema de administração financeira do Estado, encontra-se munido de instrumentos que visam a harmonização de regras e procedimentos para a programação das necessidades públicas, significando que as entidades e os organismos públicos devem antes de usar os recursos públicos programarem e planificar no respeito das despesas a realizar e as receitas a arrecadar o que poderá concorrer para a gestão da coisa pública. Embora os instrumentos estejam disponíveis em não poucas vezes e em resultado das actividades inspectivas e fiscalizadoras, os relatórios tem demonstrado situações diversas das plasmadas nos instrumentos legais.

Outra situação que o SISTAFE visa, é harmonizar as regras e procedimentos de gestão e execução dos recursos financeiros do Estado, procedimentos que a serem plenamente observados concorreria para protelar situações de desvios de aplicação ou má gestão da coisa pública, incluindo o desvio de fundos do erário público. Porém, tem sido ciclicamente e reiteradamente reportadas situações em que gestores ou as entidades públicas não tem cumprido com o seu papel de fiéis depositários de bens públicos, incluindo de recursos financeiros, concorrendo para o não cumprimento da missão a que os recursos se destinam, como seja a satisfação de necessidades públicas.

Outrossim, ainda sobre o instrumento legal que temos vindo a elucidar, prevê ainda, um subsistema de controlo, o que segundo o objecto tem a ver com necessidade de se alertar aos gestores sobre o desvio de aplicação de recursos de acordo com aquilo a que foram alocados, mais, mesmo assim, os instrumentos de controlo tem sido posto em causa concorrendo para a delapidação do erário público.

Nos últimos anos para cá a programação financeira, a execução e o controlo dos recursos financeiros do Estado tem ocorrido na plataforma electrónica denominada e-SISTAFE, o que de certa forma é um ganho para a Administração Financeira do Estado, principalmente na componente gestão. Contudo, focos de mau uso ou uso indevido desta ferramenta, ainda persistem, o que torna a gestão financeira pouco eficiente.

Existem situações que são reportadas, revelando que muitos recursos financeiros públicos não são declarados na plataforma electrónica, como é o caso de receitas próprias de determinadas

¹²⁵ Al. a) do art.º 3 da Lei do SISTAFE.

instituições, o que faz com que estas optem em fazer o seu uso sem a devida declaração, para além de alguns fundos doados ou emprestados por diversos parceiros institucionais. Esta atitude é uma verdadeira afronta as normas regimentais sobre a gestão das finanças públicas, revelando o uso indevido dos recursos financeiros públicos.

1.2. Da necessidade do concurso público como instrumento de controlo.

Outro instrumento de controlo dos recursos financeiros do Estado é o concurso público, trazido pela primeira vez pelo Decreto n.º 54/2005, 13 de Dezembro, aperfeiçoado pelo Decreto n.º 15/2010, de 24 de Maio, e, por sua vez revogado pelo Decreto n.º 5/2016¹²⁶, de 8 de Março.

Este novo instrumento, vem mais uma vez obrigar a que a contratação de empreitadas de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços, deve observar a forma de concurso, tendo em atenção as diversas modalidades ou regimes¹²⁷ por ele trazidas, observando sempre as condições mais favoráveis ao Estado. Contudo, situações diversas e fora deste instrumento, têm sido denunciadas todos os dias o que tem concorrido para a delapidação do erário público.

A matéria de contratação pública tem sido a área que põe a ribalta a questão de gestão da coisa pública, onde para além de ciclicamente serem violados os instrumentos relativos ao procedimento, têm sido sobrefaturados em diversos concursos que são lançados, motivado pelas incontornáveis comissões¹²⁸ que são pagos como forma de permitir que determinado concorrente, mesmo não reunindo as condições de elegibilidade, conforme o art.º 21 do instrumento legal em referência, seja tido como vencedor.

O n.º 1 do art.º 4 do Decreto n.º 5/2016, de 3 de Março, refere que “*na aplicação do presente Regulamento as partes devem observar os princípios da legalidade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, prossecução do interesse público, transparência, publicidade,*

¹²⁶ Tal como os decretos anteriores, este novo instrumento vem regular os processos de contratação de empreitada de obras públicas, fornecimentos de bens e prestação de serviços na Administração Pública, entendida como Administração Directa e a Indirecta, incluindo as autarquias locais.

¹²⁷ O art.º 5 do Decreto n.º 5/2016, de 3 de Março, apresenta três regimes aplicáveis, nomeadamente, o geral, o especial e os excepcionais.

¹²⁸ Tem sido prática que em sede de concursos, tanto os concorrentes assim como os intervenientes públicos envolvidos no processo de contratação, se tem envolvido em esquemas de facilidades, o que tem concorrido para a não observância das condições mais favoráveis ao Estado, deixando este com enormes prejuízos, pois acaba não recebendo produto com a qualidade desejada e o devido preço.

igualdade, concorrência, imparcialidade, boa-fé, estabilidade, motivação, responsabilidade, boa gestão financeira, celeridade e os demais princípios de direito públicos aplicáveis”.

A maior parte dos princípios em referência no artigo supra, no que concerne a sua observação no âmbito da contratação levada a cabo pela Administração Pública, tem sido postos em causa, como é o caso da boa gestão financeira que é posto em causa devido a momentos de penumbra em relação aos procedimentos de adjudicação, onde muita das vezes se tem adjudicado a entes que em poucas ocasiões respondem ao que se pretende e por consequência, fornecessem bens fora dos padrões exigidos nos termos de referências e não em poucas vezes a preços bastante elevados.

Nos processos de adjudicação tem sido verificado a violação do princípio de boa-fé, na medida em mesmo sabendo-se da incapacidade do adjudicatário em fornecer, prestar serviços ou mesmo executar obras públicas, porque estão detrás, fins que não são públicos, acaba-se assim procedendo.

Na empreitada de obras públicas é onde muitas vezes se verifica a delapidação de recursos públicos, sendo neste sector, onde se reporta para além da má qualidade das obras executadas, muitas delas são abandonadas a meio, o que demonstram uma estreita ligação entre alguns agentes públicos e as entidades contratadas, no que concerne ao uso indevido dos mesmos.

No sector da contratação pública tem sido presente, para além da violação do princípio da legalidade, que é basilar na Administração Pública, a violação do princípio da transparência, proporcionalidade, publicidade e imparcialidade, pois, os agentes da Administração Pública, movidos pelo seu egocentrismo e espírito de enriquecimento sem justa causa e a custo de bens públicos, recorrem a todas as manobras possíveis para se apossarem de recursos públicos, sem a observância dos princípios em referência e plasmados em diversa legislação que norteia o seu funcionamento.

1.3. Da lei relativa a prevenção e combate a corrupção como ferramenta de controlo dos dinheiros públicos.

Através da Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho, foi aprovado o instrumento anticorrupção, no pressuposto de se introduzir mecanismos complementares de combate à corrupção. Esta lei no seu art.º 6 enuncia que:

“1. Em todos os contratos em que seja parte o Estado, as autarquias locais ou outras pessoas de direito público, é obrigatória a inclusão de uma cláusula anticorrupção, em que as partes se comprometem a não oferecer, directa ou indirectamente, vantagens a terceiros, e nem solicitar, prometer ou aceitar, para benefício próprio ou de outrem, ofertas com o propósito de obter julgamento favorável sobre os serviços a prestar. 2. A omissão da cláusula referida no número anterior torna o contrato nulo e de nenhum efeito jurídico”.

O artigo ora citado constitui um verdadeiro instrumento de controlo dos dinheiros públicos, na medida em que acautela os efeitos e as consequências da não inclusão da cláusula anticorrupção nos contratos de empreitada de obras públicas, prestação de serviços, fornecimento de bens, entre outros contratos em que um dos contraentes é ente público. Outrossim, acautela que com vista ao uso dos recursos financeiros públicos, os intervenientes devem estar cientes do seu papel e também da necessidade de melhor gerir-se a coisa pública.

Contudo, não em poucas vezes se observam situações de violação do disposto na norma em referência o que concorre em prejuízos avultados ao erário público.

Em si a inclusão ou não da cláusula anticorrupção não se mostra suficiente para estancar o fenómeno corrupção, porém, a necessidade da sua inclusão pressupõe a sua importância nos processos de controlo do uso dos dinheiros públicos, onde os órgãos controladores ou fiscalizadores, ao detectarem a não conformação dos contratos em causa com a lei supra, constitui um momento de proceder a chamada de atenção o que pode culminar com a responsabilização dos autores. Isto pode elevar a consciência dos gestores da necessidade de observância escrupulosa do emanado nos instrumentos legais aplicáveis.

1.4. Da lei de probidade pública como método de controlo dos dinheiros públicos.

Para além da lei de prevenção e combate a corrupção foi aprovada a Lei n.º 16/2012, de 14 de Agosto, lei de Probidade Pública, onde o artigo 1, estabelece *“as bases e o regime relativo*

à moralidade e ao respeito pelo património público, por parte do servidor público”. Significando isto que o servidor público deve na sua actuação respeitar os bens que lhe são postos à disposição tendo em vista a prossecução do interesse público, que é a sua missão. Pelo facto de ser fiel depositário ou ser detentor de bens públicos, por inerência da sua actividade, não lhe dá o direito de dispor a seu critério desse mesmo bem, isto é, deve ser probo.

A probidade é mais uma forma de apelo a honestidade, ao profissionalismo, a transparência, a imparcialidade, a eficácia e eficiência no uso ou aplicação de recursos públicos, o que põe em causa os princípios acima pelos servidores¹²⁹ públicos a vários níveis.

Embora os instrumentos legais apelem à honestidade e respeito pelos bens públicos, sejam inesgotáveis, a luta pela posse ilegal de bens públicos, principalmente os recursos financeiros, é elevada, merecendo destaque o provérbio que diz *“quanto mais protegido for o bem, mais apetites se despontam sobre o mesmo”*, isto só para referir que a delapidação do erário público é cada noticiada, sendo desta forma cada vez mais necessária a implementação de formas e métodos da sua protecção.

2. Das Formas de controlo externo dos dinheiros públicos.

Como se tem estado a referir ao longo do presente trabalho¹³⁰, o controlo dos dinheiros públicos, tradicionalmente apresenta três formas, o autocontrolo ou controlo interno, feito por uma entidade interna dentro entidade pública, que tem como missão, aconselhar sobre as boas práticas de gestão pública.

Contudo, a actividade de controlo interno mostra-se ineficaz no sistema de gestão das finanças públicas, o que a nosso entender pode estar ligado ao fenómeno subordinação em relação aos gestores da coisa pública nas diversas entidades ou instituições públicas.

É neste contexto que urge recordar que em muitas das entidades públicas ou organismos públicos e não só, em todas, os órgãos de controlo interno encontra-se dentro da orgânica da estrutura interna e hierarquicamente na posição inferior em relação aos gestores do topo dos

¹²⁹ Vide o art.º 3 da Lei n.º 16/2012, 14 de Agosto, confrontado com o art.º 4 da mesma lei.

¹³⁰ Entendemos ser uma aventura debater assuntos onde figuras autorizadas, muito deram a sua contribuição em relação a matéria, sendo para nós, efectivamente um projecto sinuoso tentar resumir estes ilustres e propor algo que por sinal poderá nos enquadrar na linha de inovadores sobre a matéria. Aliás, a evolução, que é um processo natural em qualquer área de saber, mostra que nada se mostra esgotado. Entendemos, ainda que, é uma ginástica psico-científica, em que nos sujeitamos, entendo que os forem a aprecia-lo de certa forma trarão algum valor de censura.

recursos públicos, onde, embora com conhecimento e vontade de melhor se pronunciar sobre possíveis atropelos, alguns deles até de forma involuntárias, em relação a aplicação e gestão desses recursos, o que faz com que as suas vozes não se façam soar bem alto. E como consequência disso, a gestão dos recursos públicos ou seu uso, tem sido um dos maiores problemas da actualidade, sendo pertinente e necessário a alteração do cenário, não em questões estruturais, mas, em poderes que o agente de controlo interno deva ter no âmbito da prossecução da sua missão.

Paralelamente controlo interno e externo, há que destacar o controlo político que é efectivado pelo Parlamento Nacional ou a Assembleia da República, na perspectiva de que é este cujas competências são aprovar o Orçamento do Estado¹³¹ e o Plano Económico e Social¹³² (PES) e por inerência dessa missão, lhe cabe o dever de estar de perto no momento da execução. Esta missão de fiscalizar o que efectivamente o Parlamento aprovou, pelo menos, acaba não ganhando corpo, na medida em que o rácio deputado verso população verso local onde os recursos são alocados, se mostra bastante ínfimo. Em termos concretos, seria quase que inexequível que os deputados conseguissem colocar a sua vista em todo o local onde se alocam recursos financeiros e patrimoniais ao serviço do Estado.

Outro elemento que pode concorrer para a ineficácia do Parlamento na assunção da sua missão, é a natureza dos recursos que se mostram sempre escassos para a plena concretização das actividades do órgão legislativo, enquanto órgão fiscalizador.

Mesmo com a falta de recursos, aquele órgão de soberania em nenhum momento deve alegar esta escassez como justificativa para a não concretização plena da sua missão. As suas competências e missões se mostram inerentes às actividades a qualquer pessoa, onde este deve necessariamente, reunir esforços com vista a sua concretização.

Outro elemento não menos importante e que se mostra bastante relevante na actuação do Parlamento em processos de fiscalização dos recursos públicos, é a sua natureza política, onde convergem diversos grupos políticos. Estes grupos políticos, devem “retirar” das suas cores

¹³¹ De acordo com a alínea m do n.º 2 do art.º 179 da CRM, compete Assembleia da República e de forma exclusiva, “aprovar o Orçamento do Estado”.

¹³² Ainda, de acordo com o mesmo n.º 2 do art.º 179 da CRM, compete ao AR “deliberar sobre as grandes opções do Plano Económico e Social e do Orçamento do Estado e os respectivos relatórios de execução”.

partidárias para eficazmente concretizarem a nobre missão fiscalizadora, isto é, em alguns momentos (nos debates) fica bem claro que estão mais em missão partidária e não em representação do povo, o que frustra os anseios deste.

Embora o egocentrismo seja uma das características do ser humano, acredita-se que os parlamentares devam imiscuírem-se na totalidade da sua ideologia político-partidária e vestirem a camisola de plenos representantes do povo e dos interesses destes, na sua missão fiscalizadora das actividades do Executivo, principalmente, na componente aplicação dos recursos públicos, onde se poderia trazer uma mais-valia, em relação aos resultados pretendidos, o que de certa forma contribuiria para trazer melhores recomendações ao Executivo, tendentes ao melhoramento e tornar robustas as finanças públicas moçambicanas.

Outra forma de controlo que é incontornável, é a jurisdicional, vulgarmente designado de controlo externo, que é efectivado por órgãos jurisdicionais revestidos de poderes próprios e com poderes de promover a responsabilização financeira. O controlo jurisdicional, também denominado de controlo externo, por ser efectivado por entes independentes da Administração Pública, nestes caso o TA e os tribunais administrativos de província, procedem o controlo prévio, o controlo concomitante e o controlo sucessivo.

O controlo jurisdicional, a ser potenciado ou concretizado nos termos da CRM e da legislação atinente a matéria, pode trazer resultados plenamente eficazes em detrimento do controlo interno e também ao controlo parlamentar, devido aos motivos alegados acima, e por ser realizado por um órgão independente do executivo e, também, por estar revestido de sancionatórias e/ou responsabilização.

Segundo a Constituição da República, as decisões de um tribunal, são de cumprimento obrigatório e dadas as suas competências, a sua missão de fiscalizador dos recursos públicos, se mostra mais persuasivo e incontornável o acatamento e respeito das posições dos tribunais que podem ser em forma de decisões (em sede de julgamento das contas de gerência, dose processos relativos e não relativos a pessoal sujeitos à fiscalização prévia) e das recomendações, em sede do Parecer¹³³ e Relatório¹³⁴ Anual sobre a Conta Geral do Estado.

¹³³ A par do relatório sobre a CGE, o TA emite o seu parecer sobre a execução orçamental entre outras situações relativas às finanças públicas moçambicanas.

Paralelamente aos controlos acima evidenciados, emerge o controlo realizado pela sociedade civil¹³⁵, ¹³⁶, que para o caso moçambicano, tem conseguido alguma dinâmica, pois, em alguns momentos consegue influenciar o legislador a melhor elaborar sobre a aplicação dos dinheiros. Embora não tenha uma orientação legal própria da sua actuação sobre a matéria, as suas opiniões e denúncias das organizações da sociedade civil, têm levado enormes debates, ao parlamento e mesmo em sede de órgãos de controlo externo e interno, o que tem concorrido para a produção, por exemplo, pelo Parlamento de instrumentos que vêm a contribuir para o melhoramento na gestão da coisa pública. A seguir, indicam-se as formas de controlo externo, destacando-se:

2.1. Da Fiscalização Prévia.

De acordo com *José F. F. Tavares*, fiscalização prévia, fiscalização preventiva ou fiscalização “*a priori*”, são três expressões que, tradicionalmente, designam a mesma realidade, consubstanciado no exercício de um poder de controlo financeiro, dos dinheiros públicos, por um Tribunal. Para o caso moçambicano, esta actividade é levada a cabo pelo Tribunal Administrativo e pelos tribunais administrativos de província e da cidade de Maputo¹³⁷.

A fiscalização preventiva, segundo o autor referido acima¹³⁸, é exercida em momento posterior à prática do acto ou celebração do contrato sobre o que legalmente incide, antecede, o início da produção dos efeitos respectivos, dos efeitos financeiros. Isto significa que a concretização do objecto que está por detrás do acto ou contrato administrativo, depende do visto do TA, dos TAP’s e do TACM.

¹³⁴ Desde o ano de 2008 o TA tem elaborado o Relatório sobre a Conta Geral do Estado onde reporta matérias sobre a actividade financeira do Estado, destacando a de domínio patrimonial (inventário do património do Estado), das receitas e despesas para além de questões relativas a dívida pública; o cumprimento da lei orçamental e legislação complementar; das subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedidos, directa ou indirectamente, vide o n.º 2 do art.º 14 da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro.

¹³⁵ Na verdade, a sociedade civil, tem conseguido espaço com vista a acautelar alguns momentos que se consideram de excessos em relação a gestão dos dinheiros públicos.

¹³⁶ Há que lembrar sobre a existência do Grupo Moçambicano da Dívida, onde a sociedade civil tem desempenhado papel fundamental no aconselhamento como vista a se acautelar o aumento desta.

¹³⁷ N.º 1 do art.º 1 da Lei n.º 24/2013, de 01 de Novembro, republicada pela Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro.

¹³⁸ José F. F. Tavares, O Tribunal de Contas – Do Visto em Especial – Conceito, Natureza e Enquadramento da Actividade da Administração, pág. 64.

A fiscalização prévia, segundo o autor referido acima¹³⁹, é exercido em momento posterior à prática do acto ou celebração do contrato ou outros instrumentos que a lei assim o determinar, antecede, porém, em tese, o início da produção dos efeitos¹⁴⁰ respectivos, dos efeitos financeiros. Já dissemos antes que as actividades dos TA, TAP's e o TACM, sobre a fiscalização prévia, verificam a legalidade dos actos administrativos, isto é, sua conformação com a lei e, também, o cabimento orçamental, pressupondo que o acto administrativo emanado deve estar em consonância com a despesa que possa gerar (existência de recursos financeiros para suportar o acto ou contrato).

O controlo preventivo não é mais do que a dependência da produção dos efeitos jurídicos e financeiros de determinado acto ou contrato administrativo, a verificação e confirmação pelo órgão jurisdicional sobre a matéria. O artigo 61 da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro, refere que “*O Visto constitui um acto jurisdicional condicionante da eficácia global dos actos e mais instrumentos legalmente sujeitos à fiscalização prévia*”.

O dispositivo legal em referência acima vem aclarar a obrigatoriedade e necessidade de em todos os actos ou demais instrumentos ou situações jurídicas de que dependam do conhecimento pelo TA, dos TAP's e do TACM., a sua eficácia depende do pronunciamento daqueles órgãos, o que a acontecer o contrário, incorre se na violação da lei o culminará com a responsabilização da entidade ou seu gestor que assim o procedeu.

2.1.1. Das Vantagens e Desvantagens e dos Desafios da Fiscalização Prévia.

A fiscalização dos recursos concorre para a eficácia, eficiência, transparência e a boa gestão dos recursos públicos. É assim que ao tornar pleno a cumprimento da lei sobre a fiscalização prévia, isto é, todos os sujeitos a esta matéria, efectivamente se sujeitarem a lei, iria concorrer para o melhoramento da alocação, arrecadação e gestão dos recursos públicos.

Em relação aos constrangimentos, assume-se o que muitos dizem, a lentidão da decisão. Mas isto pode não constituir uma verdade na medida em que uma boa planificação iria facilitar a

¹³⁹ José F. F. Tavares, O Tribunal de Contas – Do Visto em Especial – Conceito, Natureza e Enquadramento da Actividade da Administração, pág. 64.

¹⁴⁰ De acordo com o art. 61 da Lei n.º 14/2014, de 14 Agosto, republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro, o visto constitui um acto jurisdicional condicionante da eficácia global dos actos e mais instrumentos legalmente sujeitos à fiscalização prévia.

definição de prazos que determinado processo iria levar até chegar ao tribunal fiscalizador e aí, como se sabe a lei já define os devidos prazos para o seu conhecimento. A violação deste prazo por parte dos órgãos jurisdicionais fiscalizadores, concorre-se no incumprimento, sendo que a lei, para estes casos, avança uma solução que é a aposição do visto tácito.

Desafio seria o melhoramento cada vez mais a aplicação da lei, com vista a fazer com que todos os entes públicos, independentemente da sua autonomia, natureza orgânica e jurídica, desde que recebam ou arrecadam recursos públicos, em nome do Estado, devam sujeitar-se a fiscalização prévia.

Outro entendimento é que a fiscalização prévia em Moçambique, deve continuar a ser feita por órgãos de controlo externos, porá título exemplo, em relação aos contratos administrativos, se têm verificado e de forma reiterada, o incumprimento do preceituado na legislação aplicável para a contratação pública, o Decreto n.º 5/2016¹⁴¹, de 8 de Março, entre outros instrumentos legais, principalmente no que tange a instrução dos processos, na medida em que para além da instrução deficiente dos mesmos, no relativo aos procedimentos de junção de documentos, também se verifica na elaboração dos respectivos contratos. Em alguns casos, os processos que são submetidos à fiscalização do Tribunal Administrativo e dos tribunais administrativos de primeira instância, se mostram inquinados de diversos vícios de natureza formal¹⁴².

Verificam-se ainda, vícios ligados a intempestividade de submissão à fiscalização prévia decorrente da execução prévia ilegal, significando que o objecto em causa foi executado ou declarado o início da vigência no contrato antes do Visto do órgão competente, sempre que a lei não conceda excepção¹⁴³, ou a não junção ao processo o cabimento orçamental, documento que condiciona a possibilidade de apreciação positiva pelos órgãos jurisdicionais respectivos.

Em relação a contratos administrativos, resulta da lei orçamental, desde o ano de 2011, que, sempre que os valores da contratação forem iguais ou inferiores a 5.000.000,00 MT (cinco milhões de meticais), e se os contratos forem celebrados com entidades que se encontram

¹⁴¹ O Decreto n.º 15/2010, 24 de Maio, revogado pelo Decreto n.º 5/2016, de 08 de Março.

¹⁴² Vide a al. a) do art.º 77 da Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro, que republica a Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto.

¹⁴³ Vide o art.º n.º 73 da Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro.

inscritas no cadastro único¹⁴⁴, podem estar isentas de fiscalização prévia, cabendo a mera anotação, devendo as entidades submeterem os processos aos Tribunais Administrativos e aos tribunais administrativos de primeira instância, até 30 dias após a sua celebração. O ditame legal, como anteriormente referimos, tem sido frequentemente postergado, para além de que as entidades públicas optam por dividir¹⁴⁵ (ilegalmente) determinado objecto com vista a contratar várias vezes em valores inferiores e muita das vezes com a mesma empresa, tendo como objectivo criar condições de isenção de fiscalização prévia, mesmo se assumindo que o objecto da contratação é o mesmo e que, por via disso, devia ser elaborado um contrato para um único processo.

Dos argumentos acima, colocam-se perguntas em relação a possibilidade de, por exemplo, a actividade de fiscalização prévia ser devolvida ao Executivo, passando, a ser feita pelo seu órgão de controlo interno: *se actualmente há um dever de se submeter ao TA, aos TAP's e ao TACM, acontecem as situações reportadas acima, imagine se esta retornar ao Executivo, nas condições actuais?*

2.2. Da Fiscalização Concomitante.

O controlo concomitante consiste na fiscalização de contratos celebrados com entidades inscritas na UFSA e inscritos de Cadastro Único, nos termos da Lei Orçamental¹⁴⁶ e, também, da lei dos processos¹⁴⁷ da Terceira Secção do TA. Este controlo, concretiza-se, ainda, através da verificação de contas de diversas instituições e organismos públicos, incluindo as empresas e os institutos públicos, para além das autarquias locais, que tenham a sua guarda, arrecadação ou administração, dinheiros públicos, bem como os responsáveis, de direito e de facto, pela gestão das entidades sujeitas ao controlo financeiro da jurisdição administrativa, qualquer que seja o grau de autonomia, ainda que as despesas sejam, parciais ou totalmente cobertas por receitas próprias ou que, umas e outras, não constem do Orçamento.

¹⁴⁴ O cadastro único é certificado emitido pela Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA) o qual isenta em certas situações, a apresentação de documentos de qualificação, jurídica, económico-financeira e técnica.

¹⁴⁵ O Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março, define de forma clara inequívoca aquelas que são as modalidades ou regimes de contratação, sendo desta forma ilegal a tentativa de particionar o mesmo objecto com vista a se criar situações de isenção de fiscalização prévia.

¹⁴⁶ Vide o art.º 9 da Lei n.º 9/2015, de 29 de Dezembro, Lei Orçamental.

¹⁴⁷ Vide o n.º 2 do artigo da 72 da Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro.

A fiscalização concomitante ocorre durante o respectivo exercício económico e se caracteriza em a entidade competente, neste caso o TA, deslocar-se junto as entidades públicas e fazer o acompanhamento rotineiro e preventivo sobre a arrecadação de receitas ou realização das despesas e, também, a verificação da legalidade dos contratos isentos de fiscalização prévia conforme a lei, como se referiu atrás. Neste processo, o TA têm constatado situações de graves violações da lei, como seja, a realização de despesas não previstas, a não observação das normas de contratação pública, principalmente nos processos de isentos à fiscalização prévia e também, situações da não concretização do objecto de contratação, reflectido em alguns processos sujeitos à fiscalização prévia.

2.3. Da Fiscalização Sucessiva.

O controlo sucessivo ou fiscalização sucessiva, de acordo com a lei ocorre a posterior à execução do orçamento ou arrecadação das receitas, isto é, findo o exercício económico, e, tal como a concomitante, consiste no envio de equipas técnicas à diversas instituições, órgãos e empresas públicas com vista a aferição, através de auditorias e/ou inspecções, a conformação da aplicação dos recursos públicos em relação aos instrumentos legais, tendo em conta as despesas fixadas. Este facto é mais que ir confirmar a aplicação dos recursos públicos em estrita observância da lei.

Mesmo com a presença anual do Tribunal Administrativo na prossecução fiscalizadora, situações de desvios de aplicação de recursos públicos, que se manifestam pela não observância dos procedimentos legais para o uso desses dinheiros públicos, o açambarcamento dos dinheiros públicos, incluindo o respectivo património, tem sido recorrente.

A título de exemplo, em muitos acórdãos¹⁴⁸ do Tribunal Administrativo, através da II Subsecção da Secção das Contas Públicas, reportam diversas irregularidades, como seja o deficiente registo e contabilização das despesas nos Livros obrigatórios, a existência de contratos administrativos não submetidos a fiscalização prévia, isto é, a não observância da legislação aplicável a contratação pública e a respectiva fiscalização, a não submissão e não submissão antecipada das respectivas contas de gerência. Enfim, são diversas irregularidades que o Tribunal

¹⁴⁸ Acórdão n.º 48/2016, relativo ao Processo n.º 432/2010

Administrativo reporta nos seus relatórios de auditoria e na apreciação de contas de gerência, que mesmo assim, a Administração Pública não se mostra aberta a correcção dessas práticas.

Sublinhe-se que em sede de julgamento, o Tribunal tem arbitrado multas aos gestores a vários níveis, em resultado das constatações arguidas nas actividades inspectivas e auditivas, que mesmo assim, não tem trazido evolução significativa, no âmbito da gestão dos dinheiros. Neste âmbito coloca-se a questão, se existem muitos órgãos que participam no controlo dos dinheiros públicas e, em diversas ocasiões se pronunciam sobre a matéria, porquê persiste o mesmo problema?

2.4. Do controlo jurisdicional dos dinheiros públicos em Portugal e em Angola, em relação a Moçambique.

Tanto no sistema português assim como no sistema angolano, verifica-se a existência de órgãos de controlo internos (controlo administrativo) assim como os externos, o controlo jurisdicional. O controlo jurisdicional em Portugal e em Angola, é realizado pelo Tribunal de Contas, diferindo desta forma para o caso Moçambicano, em que tem um Tribunal Administrativo e os tribunais administrativos que fazem a vez do Tribunal de Contas.

Em resultado do passado histórico, a relação jurídica entre Portugal e Moçambique e das demais antigas colónias portuguesas, não deve ser negada, dada similitude jurídica que o liga a estes Estados. E, no âmbito da fiscalização dos dinheiros públicos, estes países encontram muitas semelhanças, tanto nas suas legislações, nos modelos de controlo assim como nas formas de controlo.

Para Portugal, no que concerne ao controlo jurisdicional das contas públicas, agrega a fiscalização prévia, concomitante e/ou sucessiva¹⁴⁹, fornecendo “*um importante contributo para a reforma da Administração Pública, na medida em que dota as instituições que implementam de informação relevante que lhes permite identificar os principais problemas na gestão pública bem como as mais graves lacunas e deficiências na legislação em vigor*”¹⁵⁰. Estas nuances de fiscalização ou de controlo dos dinheiros públicos fazem com que cada vez mais se mostre

¹⁴⁹ Vide o art.º 5 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, relativa a organização e processo do Tribunal de Contas de Portugal.

¹⁵⁰ Discurso do Presidente do Tribunal de Contas de Portugal em sede da II Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP, realizada em Luanda, de 6-8 de Novembro de 2002.

premente a cooperação dos Estados sobre esta matéria visando a troca de conhecimentos e técnicas e experiências.

Portugal, na sua actuação, não somente cinge-se ao “*modelo tradicional de controlo da legalidade e regularidade formal dos actos de execução orçamental da Administração Pública – controlo formal, passou-se ao controlo da respectiva gestão financeira, na perspectiva da economia, eficácia e eficiência – controlo substancial*”¹⁵¹. Isto significa que na componente da economia “*visa a minimização dos custos dos recursos adquiridos ou utilizados em certa actividade, aferida em função da qualidade, quantidade, do preço e da oportunidade da sua aquisição*”. Na vertente eficiência, “*aprecia a relação entre os resultados obtidos (outputs) e os recursos ou meios utilizados (inputs) tendo em vista a sua optimização (produtividade)*”¹⁵². No que concerne a eficácia, “*avalia o grau de realização dos objectivos e a relação entre os objectivos fixados e os resultados obtidos*”¹⁵³.

O posicionamento de Portugal, no âmbito do controlo dos dinheiros públicos, demonstra um nível de amadurecimento e competência técnica das instituições de controlo externo, o que faz com que se eleve cada vez mais o nível de fiscalização e, conseqüente, melhoramento na gestão da coisa pública.

No âmbito do controlo financeiro, a actuação do Tribunal de Contas de Portugal, é extensivo a associações públicas, associações de entidades públicas e privadas que sejam financiadas maioritariamente por entidades públicas ou sujeitas ao seu controlo de gestão, as empresas concessionárias de gestão de empresas públicas, as fundações de direito privado que recebam anualmente, com carácter de regularidade, fundos provenientes do Orçamento Geral do Estado ou de entes públicos¹⁵⁴. Isto significa que o âmbito subjectivo e material do controlo financeiro do Tribunal de Contas é bastante desafiante, por toda a entidade que recebe ou produz em nome do Estado recursos financeiros públicos.

¹⁵¹ Idem.

¹⁵² Idem.

¹⁵³ Idem.

¹⁵⁴ Vide o art.º 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, relativa a organização e processo do Tribunal de Contas de Portugal.

Tal como nos demais Estados, Angola não constitui uma excepção no âmbito da reforma da Administração Pública, concretamente na componente criação de instituições vocacionadas ao controlo da gestão pública. É assim que, através da Lei n.º 5/96, de 12 de Abril, foi instituído o Tribunal de Contas de Angola, cuja missão é exercer no sistema de controlo externo em relação ao controlo interno exercido pelos serviços da própria administração Pública. Em sede de fiscalização financeira, os n.ºs 1 e 2 do artigo 30 da lei supra, referem que, *“a responsabilidade financeira recai também sobre os gerentes ou membros dos conselhos de administração ou equiparados, estranhos ao facto, quando no desempenho das suas funções de fiscalização que lhes estiverem cometidas, houverem procedido com culpa grave, quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal de Contas em ordem a existência de controlo interno”*.

À luz da lei em referência, a alínea a) do n.º 1 do artigo 10, determina a realização pelo Tribunal de Contas de acções de controlo sobre o sistema interno. Isto significa que o órgão de controlo externo tem a prerrogativa de actuar de acordo com as suas competências, diante dos órgãos de controlo interno, o que em nosso entender pode elevar cada vez o nível de actuação e responsabilidade daqueles órgãos na emissão das suas opiniões, diante das entidades que fiscalizam no âmbito das suas competências.

A prerrogativa legal do Tribunal de Contas de Angola de chamar a razão todos os intervenientes no processo de gestão da coisa pública, tanto os de jure como de facto, demonstra a pertinência da mudança de paradigmas de todos aqueles que participam na gestão das finanças públicas.

Segundo o Presidente¹⁵⁵ do Tribunal de Contas de Angola, *“Tendo em conta, que o Tribunal de Contas, encontra-se vocacionado especialmente por velar pela legalidade financeira, até porque o novo modelo da Administração Pública, exige que exista em paralelo um rigoroso sistema de controlo financeiro, que permita, a modernização cada vez mais progressiva do Estado. É quase impossível senão mesmo utópico, separar a inter-relação, Tribunal de Contas - Administração Pública, se tivermos em conta, que a maioria dos contratos tipicamente administrativos, requerem do visto da Fiscalização Preventiva deste Tribunal”*.

¹⁵⁵ Apresentação proferida na II Assembleia Geral da Organização das Instituições Supremas de Controlo da CPLP, Luanda, 6-8 de Novembro de 2002.

O discurso acima, comporta elementos coincidentes em razão do objecto deste trabalho, como seja a necessidade de cada vez mais de elevar-se a interacção entre os diversos órgãos controladores das finanças públicas e entre estes com os beneficiários da actividade administrativa do Estado, a necessidade de cada vez mais de potenciar o controlo dos bens públicos, tanto na componente financeira, como na administrativa. É assim, no que tange ao controlo administrativo, o art.º 6 da Lei n.º 5/96¹⁵⁶, refere que “*nenhum acto ou contrato sujeito à Fiscalização Preventiva pode produzir efeitos ou ser executado sem que tenha sido visado*”. O artigo citado clarifica que, em nenhum momento, um acto ou contrato administrativos devam produzir seus efeitos antes do visto, enquanto a ele sujeitos. Idêntica situação é revelada pela norma moçambicana relativa a matéria.

Outro dado que se mostra importante e bastante relevante, em relação ao papel do Tribunal de Contas de Angola, é a sua autonomia administrativa e financeira¹⁵⁷, o que faz com que o Tribunal não fique refém do Executivo para o provimento de recursos necessários, visando a concretização da sua actividade fiscalizadora.

Por lei, o Tribunal de Contas apresenta ao Executivo, anualmente, o seu projecto de orçamento que é enquadrado no Orçamento Geral do Estado, diferentemente do Tribunal Administrativo de Moçambique cujos recursos são aprovados pelo Executivo e é este que os têm sob a sua gestão, o que tem embaraçado o funcionamento do TA na prossecução na sua missão, incluindo a de controlo dos dinheiros públicos.

À luz da lei que regula a organização, o funcionamento e o processo do Tribunal de Contas de Angola, os actos e os contratos sujeitos à fiscalização preventiva tem o prazo de trinta dias¹⁵⁸ após a sua aprovação pela entidade competente para a sua submissão à fiscalização, o que difere da lei moçambicana que não estipula nenhum prazo, exceptuando nas situações de

¹⁵⁶ A Lei n.º 5/96, de 12 de Abril, revogada pela Lei n.º 13/10, de 9 de Julho, Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas de Angola.

¹⁵⁷ Artigo 34 da Lei n.º 13/2010, de 9 de Julho, segundo o qual, “1. O Tribunal de Contas é dotado de autonomia administrativa e financeira.

2. O Tribunal de Contas elabora o projecto do seu orçamento, anual, que é remetido ao Ministério das Finanças, para posterior enquadramento no Orçamento Geral do Estado”.

¹⁵⁸ Vide os art.ºs 61 e 114, ambos da Lei n.º 13/2010, de 9 de Julho, que regula a organização e processos do Tribunal de Contas de Angola.

declaração da urgente conveniência de serviço, nos casos em que este é aplicável, em que o prazo de submissão é de 30 dias¹⁵⁹.

A fixação do prazo para a apresentação ao Tribunal após sua aprovação, é uma medida que concorre para o aumento de desempenho dos órgãos públicos na prossecução do interesse colectivo, na medida em que evita com que as entidades se submetam a fiscalização pois execução do objecto.

No que concerne a isenção de prestação de contas nos processos não relativos a pessoal, a lei angolana, estipula a quantia equivalente em Kwanzas a USD 500.000,00¹⁶⁰, diferentemente da lei moçambicana que estipula o valor até 5.000.00,00MT, na condição da contratada estar inscrita no cadastro único¹⁶¹.

2.5. Da relação entre os órgãos de controlo interno e de controlo externo, entre outros.

Actualmente, têm sido frequentes e recorrentes, falar-se e reportar-se sobre o uso indevido ou mesmo o desvio de recursos públicos pelos que participam ou concorrem na sua gestão e / ou arrecadação, o que tem suscitado enormes debates sobre qual tem sido o papel dos diversos órgãos envolvidos no controlo dos dinheiros públicos.

Cada órgão de controlo dos dinheiros públicos, em sede da CRM, encontra-se revestido de competências e poderes próprios para concretizar a sua missão, emanada nos respectivos instrumentos legais, enquanto órgão fiscalizador.

Contudo, a facto de cada órgão possuir mandado constitucional ou legal, não deve significar que este deva actuar de forma isolada em relação aos demais, pois, é necessário que sejam conjugados esforços, visando o melhoramento da aplicação e gestão das finanças públicas.

Os órgãos de controlo interno e de controlo externo, bem assim outros envolvidos na fiscalização dos dinheiros públicos, devem-se complementar, tendo em atenção que todos concorrem, no âmbito da sua actuação, para consolidação das finanças públicas, incluindo a sua

¹⁵⁹ Vide o art.º 73 da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro.

¹⁶⁰ Vide o n.º 1 do art.º 75 da lei supra.

¹⁶¹ Vide o n.º 2 do art.º 72 da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro, confrontada com a lei orçamental.

boa gestão, contribuindo para a correcção de fenómenos de mau uso ou desvio de aplicação que se tem verificado, e, também, a prevenção das potenciais imprevisões de uso ou aplicação indevida dos mesmos.

Outro elemento importante, é a necessidade de partilha de resultados do trabalho que cada órgão realiza, o que pode concorrer na redução da possível redundância ou duplicação de actividades, e por consequência, o mau direccionamento dos recursos e a concretização dos resultados pretendidos, que é o melhoramento da gestão da coisa pública.

Isto quer significar que os diversos órgãos que se revestem de atribuições e competências atinentes ao controlo dos dinheiros públicos, sejam eles de âmbito interno, político, jurisdicional ou mesmo os quase-jurisdicional, devem de forma conjugada concorrer para cada vez mais se trazerem resultados positivos em sede da sua actuação, o que pode induzir o aperfeiçoamento das ferramentas de fiscalização da coisa pública.

DAS CONCLUSÕES

Controlar é uma actividade que é levada a cabo com vista ao aperfeiçoamento e incremento de resultados positivos em qualquer sector de actividades.

Na vertente finanças públicas, o controlo visa o melhoramento no uso, gestão, em conformação com os instrumentos legais atinentes a matéria. Por outro lado, este visa aferir e recomendar sobre a necessidade da boa gestão da coisa pública, principalmente os recursos financeiros e patrimoniais, tendo em atenção os pressupostos legais, respeitando, ainda, os princípios da efectividade, transparência, razoabilidade, eficiência e eficácia.

A fiscalização dos dinheiros públicos pode ocorrer sob vários prismas, sendo de realçar três, nomeadamente o Controlo Interno, realizado pelo Executivo, o Controlo Político, efectivado pelo Parlamento e o Controlo Jurisdicional.

No jurisdicional, que é concretizado pelos tribunais especializados¹⁶², órgãos que têm como uma das prerrogativas, a de responsabilizar os entes públicos e /ou gestores que na sua actuação contrariam as normas aplicáveis à gestão da coisa pública.

A par dos controlos supramencionados, existe o controlo quase-jurisdicional, realizado pelo Ministério Público, enquanto titular da acção penal e defensor do Estado, através dos seus órgãos especializadas, a Procuradoria-Geral da República e o Gabinete Central de Combate à Corrupção.

A fiscalização realizada pela Assembleia da República e pelos órgãos jurisdicionais, sendo órgãos detentores de poderes autónomos (soberania) e com autoridade próprias, concorre na responsabilização financeira dos que, sendo gestores da coisa pública, actuam *contra legem*. A responsabilização pode ser de forma reintegradora, no sentido de que aquilo que foi subtraído fraudulentamente deve ser repostado, ou sancionatória, no sentido de punibilidade dos agentes infractores.

Porém, o controlo político, jurisdicional e quase-jurisdicional, dada a natureza das suas competências, deviam ser mais proactivos tendo em vista a redução cada vez mais a delapidação dos recursos públicos, que como se espelha no trabalho, foram ganhando terreno.

¹⁶² Em Moçambique, a actividade de fiscalização jurisdicional dos dinheiros públicos é concretizada pelo Tribunal Administrativo e pelos tribunais administrativos.

A escassez de recursos humanos, materiais e financeiros nos órgãos jurisdicionais e nos quase-jurisdicional, e o facto de o orçamento destes ser dependente do Executivo, dificulta a sua actuação e abrangência em relação aos órgãos e aos recursos objecto de fiscalização.

Como forma de se melhorar a gestão da coisa pública, para a realização de despesas públicas, é necessário que estas tenham sido cautelosamente definidas, enquanto as receitas devem ser rigidamente previstas, conforme os instrumentos legais que cuidam da matéria.

A não conformação com o fixado nos instrumentos geradores da despesa com a legislação aplicável e a não existência de disponibilidade financeira para suportar a actividade a realizar, pode conduzir ao uso indevido dos recursos públicos. Situação idêntica é assumida em relação a todas as despesas que devam ser inscritas, o que a não acontecer, pressupõe infracção de natureza financeira¹⁶³.

O Visto do Tribunal Administrativo e dos tribunais administrativos de primeira instância, condiciona a eficácia global do acto ou contrato, incluindo os efeitos financeiros. A lei determina que a despesa a realizar se depende duma verificação prévia pelo TA, pelos TAP's ou pelo TACM, impera a sua conformação, caso contrário concorreria para a ineficácia do mesmo acto ou contrato.

Para a transparência da gestão da coisa pública, deve-se fazer o reforço da educação e do melhoramento da gestão das finanças públicas, o que poderá consistir cada vez maior na formação dos gestores públicos sobre a matéria; a necessidade do orçamento de funcionamento do Tribunal Administrativo e dos tribunais administrativos provinciais e do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo, como órgãos de controlo externo dos dinheiros públicos, ser aprovado directamente pela Assembleia da República, como forma de elevar o seu desempenho e a independência que necessita no exercício das suas actividades, diminuindo a dependência orçamental em relação ao Executivo, na concretização da missão fiscalizadora dos órgãos jurisdicionais.

Em relação à responsabilização dos prevaricadores no uso dos recursos públicos, nomeadamente, os gestores ou os que participam na sua gestão, provando-se que actuaram de forma premeditada, culposa, dolosa e danosa na delapidação dos recursos do erário público,

¹⁶³ Vide o artigo 98 da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, republicada pela Lei n.º 8/2016, de 6 de Outubro.

devia ser severa como forma de desencorajar este tipo de práticas que são nocivas à gestão das finanças públicas. O Ministério Público através dos seus órgãos, a Procuradoria-Geral da República e o Gabinete Central de Combate à Corrupção, como órgão titular da acção penal e de garante da legalidade e defensor do Estado, devem assumir em pleno o seu papel e não continuar a posicionar-se como meros espectadores.

Dada a necessidade de trazer um âmbito próprio e exclusivo a uma entidade, que focalize somente as suas acções no controlo dos dinheiros públicos, tanto na componente despesa assim como na receita, para além da componente patrimonial, se mostrar premente e necessária, e em sede da Constituição da República de Moçambique, a consagração expressa e inequívoca de um Tribunal de Contas, para se substituir à Terceira Secção do Tribunal Administrativo, que até então tem esta atribuição e competência.

BIBLIOGRAFIA

- ALFREDO, Benjamim, *Noções Gerais do Direito Económico*, Maputo – Moçambique, 2010
- AMARAL, Diogo Freitas do, *Direito Administrativo*, Vol. III, Lisboa, 1989.
- CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo I, 10ª Edição (reimp.), Almedina, Coimbra, 1980.
- CANOTILHO, J.J. Gomes/ MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa*, 3ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 1993.
- CISTAC, Gilles, *O Tribunal Administrativo de Moçambique*, Faculdade de Direito da UEM, 1997.
- CORREIA, J.M. Sérvulo, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, Almedina, Coimbra, 1987.
- CORREIA, J.M. Sérvulo, *Noções de Direito Administrativo*, Vol. I, Editora Danúbio, Lisboa, 1982.
- COUPERS, João, *Direito Administrativo*, 2ª Edição, Editorial Notícias, Lisboa, 1996
- CUNHA, António Cordeiro Da, *Regime Jurídico da Realização das Despesas e da Contratação Pública*, 2ª Edição Actualizada e aumentada, Centro de Estudos e Formação Autárquica, Coimbra – 2000.
- FRANCO, António de Sousa, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Almedina, Coimbra, 1986.
- FRANCO, António de Sousa, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, 4ª Edição, Almedina, Coimbra, 1992.
- GUIBUNDA, Januário Fernando, *As competências da Terceira Secção do Tribunal Administrativo*, Revista Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, Vol. I, 1996.

HODGES, Tony e Tibana, Roberto, *A Economia Política do Orçamento em Moçambique*, Principia, Publicações Universitários e Científicas, Maio de 2005 – 1ª Edição

LISBOA, Ivan, *O Visto dos Tribunais Administrativos de Moçambique*, Editora Escolar.

MACIE, Albano, *Lições de Direito Administrativo Moçambicano* Vol. 1, Maputo, Editora Escolar.

RIBEIRO, J.J. Teixeira, *Lições de Finanças Públicas*, 3ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 1989.

SILVA, Aníbal António Cavaco e NEVES, João Luís César das, *Finanças Públicas e Política Macroeconómica*, Nova Edição, Universidade Nova de Lisboa – Faculdade de Economia.

TAVARES, José F.F., *O Tribunal de Contas, Do visto, em especial – conceito, natureza e enquadramento na actividade de Administração*, Almedina, Coimbra, 1998, Lisboa, Junho de 1997; *Estudos de Administração e Finanças Públicas*, Almedina, Coimbra, 2004.

WATY, Teodoro Andrade, *Direito Financeiro e Finanças Públicas*, W&W, EDITORA LIMITADA, Maputo.2011

WATY, Teodoro Andrade, *Introdução às Finanças Públicas e Direito Financeiro*, W&W, EDITORA LIMITADA, Maputo.2004

WATY, Teodoro Andrade, *O silêncio da voz*, W&W, EDITORA LIMITADA.

WATY, Teodoro Andrade, *Transferência Electrónica de Fundos*, W&W, EDITORA LIMITADA, Maputo, Abril de 2004.

ZYMLER, Benjamim e Almeida, Guilherme Henrique De La Roque, *O Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parcerias Público Privadas*, Editora Fórum, 2ª edição revista e ampliada.

Legislação

CRM

Constituição Popular de República de Moçambique de 1975, publicada no Boletim da República, de Quarta-Feira, 25 de Junho de 1975, Iª Série, Número 1.

Constituição da República de Moçambique de 1990, publicada no Boletim da República, de Sexta-Feira, 02 de Novembro de 1990, Iª Série, Número 44.

Constituição da República de Moçambique de 2004, publicada no Boletim da República, de Quarta-Feira, 22 de Dezembro de 2004, Iª Série, Número 51.

Leis ordinárias

Lei n.º 1/2014, 24 de Janeiro – Aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2014, publicado no Boletim da República, de Sexta-Feira, 24 de Janeiro de 2014, Iª Série, Número 8.

Lei n.º 9/2015, 29 de Dezembro – Aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2016, publicado no Boletim da República, de Terça-Feira, 29 de Dezembro de 2015, Iª Série, Número 103, Suplemento.

Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro – Aprova o Sistema de Administração Financeira do Estado, publicada no Boletim da República, de Quarta-Feira, 13 de Fevereiro de 2002, Iª Série, Número 7.

Lei n.º 13/2013, de 12 de Agosto, Aprova a Orgânica da Assembleia da República, publicada no Boletim da República, de Segunda-Feira, I Série, Número 64, 7º Suplemento.

Lei n.º 13/2014, de 17 de Junho, Altera e republica a Lei n.º 17/2013, de 12 de Agosto, que aprova o Regimento da Assembleia da República, publicada no Boletim da República, de Terça-Feira, I Série, Número 48, 2.º Suplemento.

Lei n.º 13/97, de 10 de Julho – Estabelece o regime jurídico da fiscalização prévia das despesas públicas, publicada no Boletim da República, de Quinta-Feira, 10 de Julho de 1997, Iª Série, Número 28, Suplemento.

Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, concernente a organização, funcionamento e ao processo da Secção de Fiscalização das Despesas Públicas, bem como do Visto do

Tribunal Administrativo, tribunais administrativos provinciais e da Cidade de Maputo e revoga a Lei n.º 26/2009, de 29 de Setembro, publicada no Boletim da República, de Quinta-Feira, 14 de Agosto de 2014, Iª Série, Número 65.

Lei n.º 16/97, de 10 de Julho – Aprova o regimento da organização, funcionamento e processo da Terceira Secção do Tribunal Administrativo, publicada no Boletim da República, de Quinta-Feira, 10 de Julho de 1997, Iª Série, Número 28, Suplemento.

Lei n.º 24/2013, de 01 de Novembro, Concernente ao melhoramento do controlo da legalidade dos actos administrativos, bem como a fiscalização da legalidade das receitas e despesas públicas e revoga a Lei n.º 25/2009, de 28 de Setembro, publicada no Boletim da República, de Sexta-Feira, 1 de Novembro de 2013, Iª Série, Número 88.

Lei n.º 25/2009, de 28 de Setembro – Lei Orgânica da Jurisdição Administrativo, publicada no Boletim da República, de Segunda-Feira, 28 de Setembro de 2009, Iª Série, Número 38, Suplemento.

Lei n.º 26/2009, de 29 de Setembro – Lei que aprova o regime relativo à organização, funcionamento e processo da 3ª Secção do Tribunal Administrativo e revoga as Leis n.ºs 13/97, 14/97 e 16/97, todos de 10 de Julho, publicada no Boletim da República, de Terça-Feira, 29 de Setembro de 2009, Iª Série, Número 38, Suplemento.

Lei n.º 5/92, de 06 de Maio – Lei Orgânica do Tribunal Administrativo, publicada no Boletim da República, de Quarta-Feira, 06 de Maio de 1992, Iª Série, Número 19, Suplemento.

Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro, que altera e republica a Lei n.º 24/2013, de 1 de Novembro, que aprova a Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa, publicada no Boletim da República, de Terça-Feira, 6 de Outubro de 2015, Iª Série, Número 79.

Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro, que altera e republica a Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, que aprova a Lei da Organização, Funcionamento e Processo da Secção

de Contas Públicas do Tribunal Administrativo, publicada no Boletim da República, de Terça-Feira, 6 de Outubro de 2015, Iª Série, Número 79.

Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho – Introduce mecanismos complementares de combate à corrupção, publicada no Boletim da República, de Quinta-Feira, 17 de Junho de 2004, Iª Série, Número 24.

Lei n.º 6/2012, 8 de Fevereiro – Aprova a Lei das Empresas Públicas e revoga a Lei n.º 19/91, de 3 de Agosto, publicada no Boletim da República, de Quarta-Feira, 8 de Fevereiro de 2012, Iª Série, Número 6.

Decretos

Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março, que aprova o Regulamento de Contratação de Empreitadas de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado e revoga o Decreto n.º 15/2015, de 24 de Maio, publicada no Boletim da República, de Terça-Feira, 8 de Março de 2016, Iª Série, Número 28.

Decreto n.º 15/2015, de 24 de Maio, que aprova o Regulamento de Contratação de Empreitadas de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado e revoga o Decreto n.º 54/2005, de 13 de Dezembro, publicada no Boletim da República, de Segunda-feira, 24 de Maio de 2010, Iª Série, Número 20.

Resoluções

Resolução n.º 12/2015, de 14 de Abril, da Assembleia da República, que aprova Plano Quinquenal do Governo para 2015-2019, publicada no 2º Suplemento ao Boletim da República, I Série, Número 29.

Resolução n.º 4/2010, de 13 de Abril, da Assembleia da República, que aprova o Plano Quinquenal do Governo para 2010-2014, publicada no Suplemento ao Boletim da República, I Série, Número 14.

Despachos

Despacho que aprova as Instruções de Execução Obrigatória do Tribunal Administrativo, de 30 de Dezembro de 1999, publicadas no Boletim da República, Iª Série, Número 52, 4º Suplemento.

Legislação estrangeira

Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, relativa a Organização e Processo do Tribunal de Contas de Portugal, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto; 35/2007, de 13 de Agosto; 3-B/2010, de 28 de Abril; 61/2011, de 07 de Dezembro; 2/2012, de 06 de Janeiro e 20/2015, de 09 de Março.

Lei n.º 5/96, de 12 de Abril, revogada pela Lei n.º 13/10, de 9 de Julho, Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas de Angola.

Outras fontes de consulta

As competências da Terceira Secção do Tribunal Administrativo, artigo de Januário Fernando Guibunda, Juiz Conselheiro do Tribunal Administrativo, publicado na Revista Jurídica, Faculdade de Direito da UEM, 1996, Volume I.

CUNA, Francisco, *A Descentralização do Tribunal Administrativo em Moçambique como Garantia da Materialização da Aproximação da Administração às Populações: Um Enfoque na Actividade da Fiscalização Prévia* – Relatório de Direito no curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas 2007/8 – Faculdade de Direito da UEM – 2010.

II Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP, Luanda, 6-8 de Novembro de 2002. Centro de Estudos e Formação, Lisboa – 2004.

III Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP, Fortaleza - Ceará, 26 a 28 de Julho de 2004. Centro de Estudos e Formação (Tribunal de Contas de Portugal), Lisboa – 2005.

IV Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP, Maputo, 18 - 22 de Julho de 2006. Centro de Estudos e Formação, Lisboa – 2007.

O Tribunal Administrativo a luz da Lei n.º 5/92, de 6 de Maio, artigo de António Luís Pale antigo Juiz Presidente do Tribunal Administrativo, publicado na Revista Jurídica, Faculdade de Direito da UEM, 1996, Volume I.

Tribunal de Contas, Coletânea de Legislação do Tribunal de Contas, 2ª Edição Actualizada, Departamento de Consultoria e Planeamento, Lisboa, Setembro 2001.