



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

Departamento de Ciência Política e Administração Pública

Mestrado em Governação e Administração Pública

Dissertação Final

A Ética na Gestão Pública: Estudo do caso dos Tribunais Administrativos

Autor:

Ivan Leonídio de Carvalho Lisboa

Supervisor

Prof. Doutor José Jaime Macuane

Maputo

2012

A ética na Gestão Pública: Estudo do caso dos Tribunais Administrativos

Dissertação apresentada em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para a obtenção do grau de mestre em Governação e Administração Pública, no Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Universidade Eduardo Mondlane

Autor: Ivan Leonídio de Carvalho Lisboa

Supervisor: Prof. Doutor José Jaime Macuane

Maputo, Outubro de 2012

O Júri

O Presidente

O Supervisor

O Oponente

Data

/ /

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS.....	i
LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS.....	ii
AGRADECIMENTOS.....	iii
DEDICATÓRIA.....	iv
RESUMO.....	v
ABSTRACT.....	vi
Introdução.....	1
Objecto de estudo.....	4
Problema de pesquisa.....	4
Objectivos do estudo.....	8
Objectivo Geral.....	8
Objectivos Específicos.....	8
Justificativa.....	9
Organização do trabalho.....	10
I. ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL.....	10
1.1. Definição de Conceitos.....	10
II. UMA REVISÃO TEÓRICA APLICADA AO CASO MOÇAMBICANO.....	18
2.1. Os Órgãos de Controlo da Administração Pública.....	18
2.1.1. O Controlo Interno.....	18
2.1.2. Relação entre o Controlo Interno e o Controlo Externo.....	20
2.2. A necessidade de um órgão de controlo financeiro externo e independente.....	22
Hipóteses de pesquisa.....	24
III. METODOLOGIA.....	24
3.1. Método de análise.....	25
3.2. Dimensões da análise.....	26
3.3. Técnicas de pesquisa.....	27
3.4. Fontes.....	28
IV. O Tribunal Administrativo e os Tribunais Administrativos.....	29

4.1. Breve resenha histórica da existência do Tribunal Administrativo	29
4.2. Enquadramento Legal do tema.....	30
4.3. Competências, organização e funcionamento do Tribunal Administrativo	32
4.5. Como o Tribunal Administrativo como auditor externo pode contribuir para a boa gestão financeira e promoção da ética	44
V. A fiscalização e seu efeito na mudança do comportamento administrativo e/ou na ética administrativa.....	47
5.1. Análise das constatações retiradas dos relatórios e pareceres sobre a Conta Geral do Estado no período de 2006-2010	49
5.1.1. Execução de despesas sem obediência aos preceitos legais.....	50
A análise comparativa de dois distritos de Moçambique.....	52
5.3.1. A auditoria a Administração do Distrito de Mossurize	52
Conclusões e Recomendações	55
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	58
DOCUMENTOS E LEGISLAÇÃO CONSULTADA.....	60
SITES CONSULTADOS	61
LISTA DE ANEXOS OU APÊNDICES.....	61
ANEXO.....	62
ANEXO II	63

LISTA DE ABREVIATURAS

AFROSAI – African Organization of Supreme Audit Institutions

AR – Assembleia da República

CIRESP – Comissão Interministerial para a Reforma do Sector Público

CIP – Centro de Integridade Pública

CPLP – Comunidade de Países da Língua Portuguesa

CRM – Constituição da República de Moçambique

EGFAE – Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado

EGRSP – Estratégia Global da Reforma do Sector Público

GCCC – Gabinete Central de Combate à Corrupção

GdM - Governo de Moçambique

IGF – Inspeção Geral de Finanças

INTOSAI – International Supreme Institutions of Audit

ISA – Instituição Suprema de Auditoria

NFSAP – Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública

OEI - Organismos Estratégicos de Controlo Interno

PAPs - Parceiros para o Apoio Programático

PARPA – Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta

PES – Plano Económico e Social

PLACOR – Plano Corporativo do Tribunal Administrativo

PRÓ-AUDIT – Projecto de Auditoria

REGFAE – Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado

RSP – Reforma do Sector Público

TA - Tribunal Administrativo

ta`s – tribunais administrativos de 1.^a Instância

TAP - Tribunal Administrativo Provincial

TC – Tribunal de Contas

LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS

Gráfico1: Auditorias e acções de fiscalização a nível central, provincial, distrital, autarquias e representações diplomáticas.....	56
Gráfico 2: Contas recebidas e analisadas.....	58
Quadro 1: Processos das Contas de Gerência e Auditoria 2007 a 2010.....	59

AGRADECIMENTOS

À Deus, por mais esta oportunidade

A realização deste trabalho não seria possível sem o apoio e encorajamento prestado pelo Prof. Doutor José Jaime Macuane. A ele devo o instimável contributo nas observações e contribuições feitas e o seu incansável empenho para o aperfeiçoamento do trabalho.

Agradeço aos meus docents, Prof. Doutor Laudemiro Francisco, Prof. Doutor Fidelx Pius Kulipossa, Mestre Salim Kripton Valà, Prof. Doutor Joaquim Manjate, Profa. Doutora Ana Loforte, Profa Dra. Maria Lopes, Prof. Doutor Cardoso Muendane, Prof. Doutor Bernhard Weimer, Prof. Doutor Eduardo Siteo e Prof. Doutor João Pereira, pelo ambiente académico oferecido e pelos valiosos conhecimentos ministrados.

Agradeço aos meus colegas do curso pelo apoio, amizade e partilha de conhecimentos. Em especial, a minha colega e amiga Ana Maria Rafael Maela que me endereçou o convite para concorrer ao curso e me encorajou e motivou durante todo o percurso.

Ao Dr. Camilo, da Universidade Lúrio, pelos subsidios e a material disponibilizado que foram de grande valia para a elaboração da parte conceptual do trabalho e ao Sr. Castro Muaramuassa pelo apoio na informática.

À minha família, em especial a minha mãe e aos meus irmãos Aires, Leandra e Boneca que sempre me encorajaram e acreditaram em mim.

Aos meus amigos Ciry, Chivale, Eurico e Elias com quem pude, a todo instante, partilhar as vicissitudes do curso.

Certamente que muitos nomes que deveriam constar desta lista ficaram omissos, por essa razão o meu agradecimento é extensivo a todos os que directa ou indirectamente são responsáveis pelo culminar desta etapa.

A todos vai o meu profundo agradecimento.

DEDICATÓRIA

À

Teté, minha esposa e ao Cléo e Noemi, meus filhos.

RESUMO

O tema deste trabalho “A Ética na Gestão Pública: Estudo do caso dos Tribunais Administrativos” enquadra-se no estudo da actividade dos órgãos do controlo externo (tribunais administrativos) na promoção da ética na Administração Pública.

Neste sentido, o presente estudo tem como objecto o Tribunal Administrativo e os tribunais administrativos, na sua actuação como órgãos de controlo externo, na promoção da ética na administração pública.

Constitui objectivo do mesmo, conhecer a importância da ética para o exercício da função pública e o papel dos órgãos de controlo externo na garantia da sua efectividade, bem como identificar o efeito directo existente entre as decisões e recomendações dos tribunais administrativos na propensão de ocorrência de desvios à ética administrativa e, ainda, avaliar o impacto das decisões dos órgãos jurisdicionais de controlo externo, como elementos dissuasores da prática de actos contrários à ética administrativa.

Através da triangulação de informação, foi feita a análise da dinâmica da Conta Geral do Estado, no período compreendido entre o ano de 2006 e 2010 e, de seguida, procedeu-se à comparação dos dados obtidos com a informação extraída dos relatórios do Centro de Integridade Pública (CIP) que versam sobre as mesmas matérias e, ainda, dos acórdãos das auditorias realizadas em dois distritos de Moçambique (Mossurize e Cuamba), que foram objecto de fiscalização sucessiva do Tribunal Administrativo e, posteriormente, da monitoria do orçamento, rastreamento da Despesa Pública do CIP.

O aludido exercício permitiu-nos concluir que a actividade do controlo externo não se reflecte significativamente na melhoria do clima ético administrativo, em virtude de as decisões sancionatórias tomadas no domínio do julgamento dos relatórios das auditorias bem como as recomendações não se alcançar o efeito dissuasor desejado. Com efeito, nas instituições analisadas persistem práticas anti-éticas e há um sistemático não acatamento das recomendações aí feitas, facto comprovado pelos pareceres e relatórios sobre a Conta Geral do Estado analisados (correspondentes ao período de 2006 a 2010).

ABSTRACT

The subject of this research is "Ethics in Public Management: The Case Study of the Administrative Tribunals", it fits into the study of the role of the institutions for external control (administrative Tribunals) in promoting ethics in Public Administration.

In this sense, the subject of this study is Administrative Tribunal and Administrative Tribunals, while acting as an external control institution in promoting ethics in public administration.

The aim of it includes knowing the importance of ethics in the public bodies and the role of external control in ensuring its effectiveness, and to identify the direct effect between the recommendations and decisions of Administrative Tribunals in the propensity in the event of deviations of administrative ethics and also assess the impact of the decisions of the Tribunals of as external controllers, as deterrents of controversial Administrative Ethic achievement.

Through the triangulation of information, has been carried out an analysis of the dynamics of the General State Accounts, between the year 2006 and 2010, and then data comparisons has been done that from reports of the Center for Public Integrity which deals with the same issues and also the judgments of the audits conducted in two districts of Mozambique (Mossurize and Cuamba), which were subject to regular supervision of the Administrative Court and subsequently the state budget monitoring and Public Expenditure tracking (CIP).

The aforementioned work allowed us to conclude that the role of external control is not reflected in significantly improving the administrative ethical climate due to the fact the decisions taken in the field of sanctioning prosecution of audit reports and recommendations fail to achieve the desired deterrent effect. Indeed, the institutions analyzed unethical practices persist and there is a systematic failure to comply with the recommendations made therein, as witnessed by the opinions and the reports on the General State Accounts (between 2006 to 2010).

Keywords - Ethics, Public Administration, External Control.

Introdução

O Estado, na prossecução das suas atribuições, possui órgãos que tomam a iniciativa da realização dos comandos legais, promovendo e assegurando a execução das leis. Muitas leis contém comandos que se dirigem imediatamente à conduta dos particulares e são os indivíduos que têm de observá-las nas suas relações sociais, cumprindo o que a lei impõe, evitando fazer o que a lei proíbe e aproveitando as faculdades legais para a realização dos seus interesses legítimos.

No leme do Estado estão pessoas que ocupam posições de governação, devendo nas suas actividades obedecer a leis e normas de vária ordem, incluindo as de comportamento ético e deontológico. Por essa razão, a ética nas instituições é assunto candente e merecedor de um tratamento adequado, pois, ela é do interesse do povo, dos intérpretes e aplicadores das leis e dos dirigentes e funcionários públicos, assim como dos órgãos jurisdicionais, como o Tribunal Administrativo (TA) e os tribunais administrativos provinciais (ta`s)¹, estes, órgãos de controlo externo por excelência.

A respeito da ética, Ferreira (2000) refere que a história da ética como disciplina filosófica é mais limitada no tempo e no material tratado do que a história das idéias morais da humanidade. Esta última, compreende o estudo de todas as normas que regularam a conduta humana desde os tempos pré-históricos até os nossos dias.

A autora continua, dizendo que só há história da ética no âmbito da história da filosofia. Ainda assim, a história da ética adquire, por vezes, uma considerável amplitude, porquanto, fica difícil, com frequência, estabelecer a distinção entre os sistemas morais, o objecto próprio da ética e o conjunto de normas e atitudes de carácter moral predominantes numa dada sociedade ou numa determinada fase histórica. Com o intuito de solucionar este problema, os historiadores da ética limitaram seu estudo àquelas idéias de carácter moral que possuem uma base filosófica, ou seja, que, em vez de se darem simplesmente como supostas, são examinadas em seus fundamentos, por outras palavras, são filosoficamente justificadas.

Embora não seja possível esgotar a reflexão sobre a ética, o percurso histórico da humanidade mostra que a ética foi e é uma preocupação de todos os tempos e culturas. Noutros países, as questões relacionadas com a ética na Administração Pública são tratadas de forma mais aberta. Por exemplo, a Constituição da República da África do Sul, dispõe no seu capítulo 10, relativo à Administração Pública, sobre os princípios e valores básicos que governam a Administração Pública, designadamente: “1. Administração pública deve ser regida pelos valores democráticos e princípios consagrados na Constituição, incluindo os seguintes princípios: a. Um elevado padrão de ética profissional deve ser promovido e mantido...”

Nos últimos anos, em vários países, tem crescido o interesse por questões relacionadas com a ética nas organizações públicas, com especial enfoque na ética no governo. Com

¹Em virtude da criação e implantação dos tribunais administrativos de nível provincial, o legislador preferiu usar a designação “tribunais administrativos” com iniciais minúsculas para distingui-los do Tribunal Administrativo, para o qual usam-se iniciais maiúsculas.

efeito, organizações como o Centro de Integridade Pública (CIP)² e a Transparência Internacional³, dedicam-se à promoção da integridade, da transparência, da ética e da boa governação na esfera pública, impelindo os governos a adoptarem políticas responsáveis contra a corrupção, através da correcção de programas fundamentais, alterações na estrutura governativa, mudança de atitudes éticas e morais, e, mais importante ainda, o apoio e comprometimento do governo, sector privado e sociedade civil.

O estudo da ética é de extrema importância num contexto como o moçambicano. Noutros contextos, a sua relevância evidencia-se pelo facto de este estudo abranger várias áreas de ensino, das quais se destacam, a empresarial – sobre a mesma, Almeida (2010, p.20) refere que a ética empresarial sugere uma aplicação das doutrinas éticas à actividade empresarial, adoptando-os como critério de avaliação moral das acções praticadas nesse contexto.

Srouf (2000) refere que a ética empresarial consiste no estudo da moral que guia a conduta das empresas e na apreciação crítica dessa moral em termos filosóficos. Assim, as práticas empresariais inscrevem-se no âmbito da ética empresarial quando os efeitos que produzem ou possam vir a produzir tem impacto no bem estar ou na qualidade de vida de indivíduos e de colectividades.

Amartya Sen (2003) fala de “ética dos negócios”, mostrando que o capitalismo bem sucedido não é aquele que envereda para “a mera maximização do lucro”, mas aquele que se realiza sustentando-se em “estruturas institucionais” e em “códigos de conduta” e “funciona na base de padrões comuns de compromisso, da confiança mútua e da convicção de que há ética da parte do outro.”

Naa Filosofia – Hessen (2001, p.34) referindo-se ao estudo dos valores humanos no âmbito filosófico e o seu significado diz que “só conhecemos os homens quando conhecemos os critérios de valoração a que eles obedecem; é destes que dependem, em última análise, o seu carácter e o seu comportamento em face das situações da vida”. Acrescenta que “os valores são como pontos cardeais por que se orienta toda a actividade espiritual e moral do homem”.

Assim, merece atenção especial o estudo acerca das acções empreendidas pelo gestor da coisa pública, sobretudo, em relação ao grau de aderência ao interesse público. Com efeito, a lei impõe que os órgãos da Administração Pública, a todos os níveis, na sua actuação, obedeçam escrupulosamente o que nela se prescreve, isto em face do

²O Centro de Integridade Pública de Moçambique é uma pessoa colectiva, de direito privado, com fins não lucrativos, criada com o objectivo de promoção da integridade, da transparência, da ética e da boa governação na esfera pública, assim como a promoção dos direitos humanos em Moçambique.(vide em <http://www.cip.org.mz>).

³Uma organização não-governamental fundada em Maio de 1993 e com sede em Berlim. O seu principal objectivo é a luta contra a corrupção, tanto a grande corrupção nas transacções e contratos internacionais como a pequena corrupção dos cidadãos, agravada pela falta de ética e cultura cívica. A TI - Transparência Internacional está presente em cerca de sessenta países e conduz iniciativas visando operar nos sistemas nacionais de integridade.

princípio da legalidade⁴. Todavia, não é este o único elemento valorativo da conduta dos agentes do Estado, revela-se imperiosa a verificação quanto à obediência de preceitos éticos contidos nos diversos diplomas reguladores da sua actuação.

Em Moçambique foi adoptada a estratégia anti-corrupção (2006-2010)⁵ com o principal desiderato de permitir que o sector público preste serviços com qualidade e de forma descentralizada, actue de um modo participativo e transparente e seja efectivo na prevenção e combate a corrupção até ao ponto em que, primeiro, não mine o que está sendo construído no país e, segundo, que o cidadão veja a corrupção como uma ameaça destruidora que é, e se previna contra ela.

Porém, nos dias que correm, constata-se um aumento significativo de comportamentos contrários a ética administrativa praticados por agentes administrativos, consubstanciados em práticas como a corrupção, o nepotismo, conflitos de interesses, etc., que tendem a perpetuar-se. Alega-se que, em parte, tal deve-se a ausência e/ou insuficiente responsabilização.

O assunto preocupa o Governo e os órgãos que tem por objectivo a promoção da ética na Administração Pública, a título ilustrativo, o vice-ministro da Justiça, Alberto Nkutumula, disse – intervindo no debate realizado pela Autoridade Tributária de Moçambique (ATM) no ano de 2010 – que, “por exemplo, dos 1712 processos disciplinares instaurados no ano passado, contra funcionários públicos, apenas 436 é que “tiveram efeito”, isto é, 219 funcionários foram expulsos e outros 217 demitidos. Só pegando este número (436), de expulsões e demissões, o Estado investiu para a formação destas pessoas”⁶.

Neste contexto, e porque a actuação dos órgãos de controlo reveste de crucial importância e tem um profundo impacto na melhoria dos comportamentos manifestados na Administração Pública, tais como os atrás reportados, deve-se dar especial enfoque a actuação dos órgãos de controlo interno – a Inspeção Geral de Finanças, e os órgãos de controlo externo - o Tribunal Administrativo e dos tribunais administrativos, nesta área de actividade de gestão dos fundos públicos e de controlo da legalidade dos actos e contratos administrativos das entidades sujeitas à sua jurisdição.

⁴A Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto (Regula a formação da vontade da Administração Pública e estabelece as normas de defesa dos direitos e interesses dos particulares) estabelece princípios gerais da actividade administrativa, dentre eles, pontifica o Princípio da Legalidade, segundo o qual “A Administração Pública deve actuar em obediência a lei e ao direito, dentro dos limites e fins dos poderes que lhe sejam apibuidos por lei” (vide artigo 4).

⁵Documento aprovado pelo Conselho de Ministros na 8ª Sessão Ordinária de 11 de Abril de 2006.

⁶Fonte: <http://www.canalmoz.co.mz>, 24 de Junho de 2011

Objecto de estudo

O objecto de estudo desta pesquisa é o Tribunal Administrativo e os tribunais administrativos, na sua actuação como órgãos de controlo externo, na promoção da ética na administração pública.

Estes Tribunais Administrativos, na sua actuação, procedem à fiscalização sucessiva das despesas e receitas públicas, esta que acontece “a posteriori” e na qual se constata as irregularidades e ilegalidades financeiras após a execução orçamental. Nestes casos, uma vez detectadas as aludidas irregularidades é difícil, e em alguns casos impossível, a sua correcção.

Exercem, por outro lado, a fiscalização prévia das despesas públicas. Esta ocorre “a priori” isto é, antes da execução do acto ou contrato administrativo, permitindo uma sanção imediata: a não autorização de realização da despesa ou execução do contrato (através da recusa do visto), quando se constata uma irregularidade jurídica ou contabilística.

Visto que uma das áreas de incidência das reformas do sector público é a melhoria da gestão das finanças públicas e prestação de contas, os órgãos jurisdicionais encarregados de fiscalizar a boa gestão da coisa pública exercem um papel fundamental, devido, essencialmente, ao efeito directo que tem o controlo externo na propensão de ocorrência de desvios à ética administrativa.

Problema de pesquisa

Em Moçambique, a abordagem da ética tem vindo a ganhar espaço privilegiado, a título meramente exemplificativo, um grupo de cidadãos e instituições moçambicanas criou em 2000 a “Ética Moçambique”, como “uma associação de interesse social e sem fins lucrativos, (...) com o objectivo de promover e fortalecer a integridade, a transparência, a probidade e o interesse público, através da defesa de valores éticos”. No ano seguinte, a referida organização apresentou ao público um estudo sobre a corrupção em Moçambique.

Outrossim, nos últimos tempos foram introduzidas disciplinas de ética nos planos curriculares dos cursos de Administração Pública em universidades de quase todo o mundo. Em Moçambique, alguns programas curriculares já contemplam a matéria ora em referência, é o caso da Universidade Eduardo Mondlane, mais concretamente no curso de licenciatura em Administração Pública, que possui uma cadeira de ética.

No que tange ao programas do governo, é importante referir que a agenda 2025 entende ser importante na formação do capital humano e do capital social a “educação cívica, ética, moral patriótica e educação para uma cultura de paz”⁷. Do ponto de vista legislativo, a Constituição da República, ainda que de forma perfunctória, consagra, entre os princípios fundamentais que regem a actividade e o funcionamento da Administração Pública, os princípios da ética e da justiça (vide artigo n.º 2 do artigo 249).

⁷AGENDA 2025, 2004;103.

Na promoção da ética na Administração Pública, há organismos cuja actividade é crucial, a saber, os órgãos de controlo interno (Inspeção Geral de Finanças) e os de controlo externo, dotados de independência na sua actuação (Tribunal Administrativo e os tribunais administrativos). Com efeito, os órgãos de controlo, tanto o interno como o externo, desempenham um papel fulcral para o sucesso de qualquer processo de reforma e Moçambique não é um caso à parte.

Ora, o alastramento de práticas contrárias à ética administrativa tem preocupado as instituições de controlo externo de vários países. A título ilustrativo, na Assembleia Geral das Instituições Supremas de Controlo da CPLP, realizada de 06 a 08 de Novembro de 2002, em Maputo⁸, ficou patente tal preocupação, quando, a dado passo, aludiu-se ao alastramento da corrupção, tido como um vírus capaz de mutilar o próprio governo, desacreditar as instituições públicas e as sociedades e de ter um impacto devastador nos direitos humanos das populações, minando assim a sociedade e o seu desenvolvimento, afectando particularmente os pobres.

Daí que, tem-se desenvolvido, no seio daqueles organismos, nos últimos anos, esforços com vista a dotar as Instituições Superiores de Controlo de ferramentas-chave para a prossecução das suas actividades, quer através de uma formação contínua, quer através de apetrechamento das instalações.

Do mesmo modo, para que se possa almejar uma boa gestão administrativa, é imprescindível que os tribunais sejam pró-activos no sentido de prevenir e educar o cidadão (aquilo que a CRM designa por função educacional dos tribunais), bem como actuando repressiva e dissuasivamente, sancionando comportamentos que atentam contra o escopo por ela prosseguido.

Por essa razão, a nossa abordagem terá como pano de fundo o papel do Tribunal Administrativo e dos tribunais administrativos como auditores externos, na gestão financeira, no sentido de saber qual é o efeito derivado da actividade destes órgãos de controlo externo na promoção da ética administrativa.

Ora, chegados a este ponto, como referem Marconi e Lakatos (2003 p.126) uma vez formulado o problema, propõe-se uma resposta “suposta, provável e provisória”, isto é, uma hipótese, cuja adequação (comprovação = sustentabilidade ou invalidez) será verificada através da pesquisa.

De seguida, devido a sua relevância e para melhor compreensão do tema, iremos abordar o tema em análise no contexto da Reforma do Sector Público.

A importância da ética no contexto da Reforma do Sector Público em Moçambique

⁸A apresentação de Moçambique na referida Assembleia pode ser encontrada em www.tribunaiscplp.gov.br/VI_AG/Tema2-Moçambique.docx. p.12

A ética no Sector Público é vista como um aspecto de capital importância. Entretanto, em Moçambique, para se falar da Reforma do Sector Público torna-se mister proceder à abordagem, ainda que sucinta, do historial do processo reformista, que data há vários anos.

A Estratégia Global da Reforma do Sector Público (EGRSP) foi oficialmente lançada pelo Governo em Junho de 2001, como corolário das reformas políticas, económicas e sociais iniciadas em 1975, com a criação do Estado Moçambicano. A mesma orienta o conjunto das instituições públicas a melhorar a qualidade de serviços e das respostas do Estado a sociedade, através da adequação do funcionamento das instituições públicas aos desafios internos e externos que requerem uma cultura pública virada à integridade, transparência, eficiência e eficácia.

A EGRSP é o instrumento orientador do Governo que estabelece o contexto para a implementação sistemática e unificada das diversas iniciativas do Estado para alcançar esse fim e constitui, desde 2005, parte integrante do Plano Quinquenal do Governo e um instrumento de operacionalização do Plano de Redução da Pobreza Absoluta (PARPA 2006-2009). A referida Estratégia estabelece a implementação da Reforma em duas fases. A primeira, de 2001 a 2005 e a segunda de 2006 a 2011.

A Fase I teve como objecto a criação das condições básicas para a implementação da Reforma do Sector Público, em particular as condições organizacionais, técnico-metodológicas e legais para a gestão da reforma e a mobilização de recursos financeiros e humanos. A Fase II aprofundou as acções iniciadas, por um lado e implementou acções que responderam às prioridades do Governo, em particular no capítulo da descentralização e, por outro, da melhoria na prestação de serviços.

O programa para a Fase II, assentou em quatro prioridades, nomeadamente, a melhoria na prestação de serviços, fortalecimento dos órgãos locais com enfoque no distrito; a profissionalização da função pública e a boa governação e o combate à corrupção. O plano era indicativo, cabendo as instituições implementadoras refinar, no âmbito operacional, as prioridades estabelecidas de acordo com a sua situação específica, e enriquecer a relevância da reforma através da implementação de iniciativas complementares.

O plano privilegiou a necessidade de produzir resultados concretos que tivessem um impacto directo e significativo na qualidade de serviços oferecidos ao cidadão. Também deu um enfoque na responsabilização das entidades implementadoras ao nível central, provincial e distrital no sucesso da reforma, encorajando o alargamento da base de apoio através da implementação de mecanismos participativos.

O Programa da Reforma do Sector Público (PRSP), enquadra-se na estratégia mais ampla do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA). Ora, um dos pilares deste plano é promover a boa governação. Para se alcançar o referido desiderato é necessário fortalecer a capacidade do Governo de formular e gerir políticas públicas, promover a descentralização, a transparência e a prestação de contas.

O programa da Reforma Sector Público é uma estratégia que contribui de forma significativa para a materialização dos objectivos da política nacional de redução da pobreza absoluta. A RSP operacionaliza o PARPA, no sentido de orientar o conjunto das organizações públicas a prestar serviços de qualidade, cada vez mais próximos do cidadão; a promover uma cultura pública baseada na integridade, transparência e prestação de contas, a promover uma democracia participativa e a combater a corrupção e garantir o fortalecimento do Estado de Direito.

Para orientar política e metodologicamente a Reforma do Sector Público, o Governo criou, através do Decreto Presidencial n.º 5/2000, de 20 de Março, a Comissão Interministerial para a Reforma do Sector Público - CIRESP. A CIRESP é assistida pela Unidade Técnica da Reforma do Sector Público, UTRESP, criada pelo Decreto do Conselho de Ministros n.º 6/2000, de 4 de Abril. A Estratégia Global da Reforma do Sector Público é o documento político orientador da reforma no País, tendo a sua relevância e actualidade sido reafirmadas durante a avaliação da Fase I, levada a cabo em 2005. 9

Pretende-se, por outro lado, que o sector público seja transparente, tanto no que diz respeito a utilização dos bens e recursos públicos, quanto ao que se refere aos procedimentos e avaliação de resultados, ágil, descentralizado, desburocratizado, simplificado, competitivo e voltado para a qualidade dos serviços que deve prestar, sendo estes prestados o mais próximo possível dos utentes dos serviços públicos e intransigente no combate às práticas corruptas.

A segunda fase (2006-2011), tinha por objectivo aprofundar as reformas iniciadas durante a primeira fase, ajustando-as as prioridades actuais do Governo, com especial destaque para o desenvolvimento de Instituições Públicas racionalizadas e integradas prestando serviços de qualidade ao cidadão. Sublinhe-se que a “gestão financeira, boa governação e combate à corrupção” são indicadas como algumas das áreas temáticas seleccionadas no sentido de melhor conceber e conduzir a reforma.

Uma das regras da governação democrática é a prestação regular de contas pelo Governo ao Parlamento. Esta prestação de contas é feita através da apresentação do relatório e do parecer da conta geral do Estado elaborados pelo TA. Aliado a isto, o TA faz auditorias e a verificação das contas de gerência, através de relatórios de contas que as instituições prestam ao TA.

Nos termos da lei (n.º 1 do artigo 83 da Lei n.º 26/2009, de 29 de Setembro), as contas das entidades sujeitas ao controlo da jurisdição administrativa devem dar entrada nesta, no prazo de três meses, contados a partir da data do termo da gerência. Todavia, o tribunal concede a prerrogativa do envio das mesmas em prazo diferente, desde que, a requerimento, invoquem motivo justificado.

⁹Disponível em: http://www.portaldogoverno.gov.mz/docs_gov/estrategia/funciao-publica/estrategiareformasectorpublico.pdf

Por outro lado, a apreciação das contas é efectuada através de auditorias, sejam às contas ou aos projectos, que revistam de carácter geral ou sectorial, sejam financeiras ou de mera regularidade ou legalidade. Estas últimas constituem instrumentos privilegiados de controlo financeiro.

Este exercício culmina com o julgamento das contas, que traduz-se na apreciação da legalidade da actividade das entidades sujeitas à prestação de contas, bem como da respectiva gestão económico-financeira e patrimonial e no apuramento e eventual efectivação da inerente responsabilidade financeira, na qual é imputada responsabilidade traduzida no dever de repor ou de pagar uma multa, podendo merecer, ainda, simples juízo de censura ou recomendações.

Na prática, tem-se verificado situações relacionadas com práticas contrárias a ética administrativa, designadamente, infracções financeiras, que têm culminado com a aplicação de medidas de responsabilização.

É o que sucedeu, ilustrativamente: no cumprimento do seu plano anual de actividades para o ano de 2006, na área de Auditoria Financeira, o Tribunal Administrativo realizou uma auditoria à Administração do Distrito de Cuamba, na Província do Niassa. O referido trabalho teve como objectivo geral certificar se as demonstrações financeiras e os registos contabilísticos, referentes ao ano de 2005, tanto do Orçamento do Estado como de outras fontes de receita, reflectiam a situação financeira real daquela instituição.

Em sede de julgamento, o tribunal confirmou a ocorrência de factos que consubstanciam infracções financeiras, no decurso daquela gerência, tendo constatado haver a má gestão económica e financeira, o que fez com que o Tribunal não considerasse regular aquela Conta de Gerência, e, portanto, não quites os seus responsáveis, tendo, como corolário sido sancionados com a pena de reposição, no valor de 46.258.697,00MT, devido ao pagamento de salários sem que, contudo, as folhas estivessem assinadas pelos respectivos beneficiários e pelo pagamento de subsídios de funeral sem que existissem evidências de o mesmo valor ter sido recebido pelos beneficiários. (vide acórdão n.º 1/2009, de 10 de Março). Do mesmo modo, foram os referidos gestores censurados pela inobservância dos pertinentes dispositivos legais inerentes a uma zelosa gestão dos fundos públicos.(acórdão n.º 1/2009, de 10 de Março).

Objectivos do estudo

Objectivo Geral

O objectivo do presente trabalho é o de conhecer a importância da ética para o exercício da função pública e o papel dos órgãos de controlo externo (Tribunais Administrativos) na garantia da sua efectividade.

Objectivos Específicos

Constituem objectivos específicos do trabalho:

1. Identificar o efeito directo existente das decisões e recomendações dos tribunais administrativos na propensão de ocorrência de desvios à ética administrativa.
2. Avaliar o impacto das decisões dos órgãos jurisdicionais de controlo externo, como elementos dissuasores da prática de actos contrários à ética administrativa.

Justificativa

Em Moçambique existe a preocupação com as questões relacionadas com a promoção da integridade, da transparência, da ética e da boa governação na esfera pública. Por exemplo, foi recentemente aprovado a Lei de Proibição Pública¹⁰, instrumento que é parte integrante do pacote Anti-Corrupção e que, entre vários instrumentos, inclui a Lei de Protecção de Vítimas, Denunciante e Testemunhas nos casos de crimes de corrupção

Esta constatação, aliada ao crescente incumprimento dos dispositivos legais atinentes à boa gestão da coisa pública, motivou a realização da presente estudo, cujo intuito é pesquisar a acção dos órgãos de controlo da actividade administrativa pública, designadamente, os órgãos de controlo interno e os órgãos de controlo externo, que têm por missão garantir a efectividade da ética administrativa.

Destarte, estando a Administração Pública submetida aos dois tipos de controlo, atrás enunciados, sendo o primeiro (controlo interno) exercido pelos órgãos da administração sobre os seus actos e sobre os seus agentes, o segundo (controlo externo) exercido por órgãos externos e independentes da administração que, como afirmamos, em Moçambique é exercido pelos tribunais administrativos, que funcionam como verdadeiros tribunais de contas, as acções destes merecem tratamento neste estudo, pois a sua actividade visa:

- O controlo da legalidade dos actos administrativos e da aplicação de normas regulamentares emitidas pela Administração Pública, que não sejam da competência dos tribunais fiscais e aduaneiros;
- Fiscalização da legalidade das despesas públicas e a respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira;
- Julgar acções que tenham por objecto litígios emergentes das relações jurídico-administrativas.

Assim, em face do acima exposto, torna-se mister indagar qual é o impacto da actividade dos órgãos de controlo, mormente do controlo externo, na mitigação de práticas contrárias à ética administrativa.

¹⁰A Lei de Proibição Pública, como proposta, tinha a designação de Código de Ética do Servidor Público.

Ademais, a escassez de estudos que, de forma aprofundada, abordam a actividade dos tribunais administrativos, no âmbito do accountability horizontal (este mecanismo de prestação de contas é tratado no âmbito da abordagem teórico-conceptual), cria a necessidade premente de se avançar com a discussão em torno da ética administrativa, com enfoque no papel desempenhado pelos tribunais administrativos, o que, em última análise permitirá o alcance do desiderato constitucional plasmado no n.º 2 do artigo 249, segundo o qual “Os órgãos da Administração Pública obedecem à Constituição e à lei e actuam com respeito pelos princípios da igualdade, da imparcialidade, da ética e da justiça.

Organização do trabalho

O trabalho obedece a seguinte estrutura: o primeiro capítulo apresenta a fundamentação e o enquadramento teórico sobre a abordagem actual da ética nos serviços públicos e o controlo externo, o entrelaçamento entre o controlo interno e o controlo externo. Neste capítulo serão apresentados os objectivos da pesquisa bem como a metodologia adoptada para a sua efectivação.

O segundo capítulo versa sobre a importância da ética no contexto da Reforma do Sector Público em Moçambique. O terceiro capítulo trata dos órgãos de controlo da Administração Pública, aqui iremos abordar o papel dos órgãos de controlo externo (o Tribunal Administrativo e o dos tribunais administrativos).

O quarto capítulo incide sobre o papel dos Tribunais Administrativos no contexto da ética administrativa, em sede da fiscalização sucessiva das contas públicas e no âmbito da Conta Geral do Estado. No quinto capítulo proceder-se-á a análise comparativa dos relatórios e pareceres sobre a Conta Geral do Estado e o grau de acatamento das suas recomendações e a confrontação, através da triangulação de informações, com outras fontes, nomeadamente, com os relatórios do Centro de Integridade Pública que versam sobre a matéria. O último capítulo é dedicado as conclusões e recomendações, bibliografia e aos anexos.

I. ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL

1.1. Definição de Conceitos

Antes de mais, importa referir que certos estudiosos entendem os conceitos como sendo “técnicas utilizadas para obter ou medir alguma coisa para além do que o próprio fenómeno descreve” (Lakatos, 1983, p.99). Inversamente, os estudiosos que privilegiam os factos em detrimento da teoria afirmam que conceito significa “uma série de operações realizáveis física e/ou mentalmente, empreendidas com a finalidade de justificar ou reproduzir os referentes do fenómeno que está definido” (idem).

Por seu turno, Ferrari (1974, p.98) entende que conceitos são construções lógicas, estabelecidas de acordo com um sistema de referência e formando parte dele. São considerados por um lado, como instrumentos de trabalho do cientista e, por outro, como termos técnicos do vocabulário da ciência.

Assim, devido a relevância que possuem os conceitos como instrumentos de trabalho e de acordo com a abordagem do tema, os conceitos de ética, corrupção, Administração Pública, prestação de contas (Accountability), Controlo Interno e Controlo Externo e ética administrativa, serão tratados.

Segundo o Dicionário de Filosofia de Cambridge (2006, p.298) “A ética é o estudo filosófico da moralidade. A palavra pode também ser usada intercambiavelmente como moralidade para significar o tema deste estudo”. Pode ser definida sob seu aspecto etimológico, isto é, observando a origem da palavra, ou sob o aspecto real, definindo-a. Assim, a palavra “ética” vem do grego “ethos”, que significa “costume”, “uso” ou “forma de conduzir-se”¹¹.

Duas palavras gregas, parecidas, explicam o sentido etimológico de Ética: ethos e éthos. Ethos pode ser entendido como costume. Refere-se aos usos e costumes de um grupo. Praticamente com o mesmo significado, em latim “costume” corresponde a “mos” e “moris”, originando a palavra “moral”¹².

DeGeorge (1982, p.12), por seu turno, define a ética como sendo “esforço sistemático através do uso da razão para fazer sentido à nossa experiência individual e social de tal modo que se possam determinar as regras que devem governar a conduta humana”. A ética é, por conseguinte, concernente ao processo através do qual se clarifica o que é certo ou errado e que acções podem-se empreender para fazer o que é certo. Ética é a procura de padrões morais.

Para melhor compreensão do conceito de ética é, ainda, mister, fazer alusão á distinção entre a ética normativa e a ética descritiva. A primeira é entendida como sendo aquela que descreve um padrão dos factos certos ou errados, enquanto a ética descritiva é uma investigação empírica das crenças morais das pessoas.

Neste contexto, a lei é uma das promotoras básicas do comportamento ético (Amundsen e Andrade, 2009). Contudo, a lei somente estabelece um padrão mínimo da conduta ética, justamente porque se um acto é legal não significa que seja automaticamente ético (veja-se, por exemplo, as leis do apartheid). Nem o que é ilegal é necessariamente imoral (por vezes justifica-se a violação das leis).

Hoffman e Moore (1990), por seu turno, fazem a distinção entre a ética teleológica e a ética deontológica. Estes autores identificam três orientações éticas: o relativismo ético, a ética dos princípios universais (a deontologia) e o consequencialismo (ou teleologia, subdividida neste caso em egoísmo ético e utilitarismo).

Para os relativistas, não existe um padrão universal de normas morais aplicáveis indiferenciadamente em qualquer contexto ou a qualquer indivíduo para avaliar a moralidade da acção. A validade ética da conduta é estabelecida de acordo com as convenções e costumes de cada cultura ou de cada sociedade.

¹¹A Ética – Textos Seleccionados pelo editor Alexandre Benevides, 2.ª Edição, p.15

¹² <http://eumat.vilabol.uol.com.br/eticaxmoral.htm>

Assim, a teleologia explica os fenómenos segundo as suas finalidades, propondo uma avaliação moral da acção humana tendo em conta os efeitos específicos de cada comportamento, enquanto que a deontologia defende a existência de um código moral de valores universais aplicável em qualquer contexto, atribuindo um valor absoluto à acção humana, independentemente dos seus efeitos.

Cabe ainda referir que, segundo o Dicionário de Filosofia de Cambridge (2006, p.298) a ética pode ainda ser dividida em estudo geral da bondade, o estudo da acção recta, a ética aplicada, a metaética, a psicologia moral e a metafísica da responsabilidade moral.

As primeiras duas divisões, o estudo geral da bondade e o estudo geral da acção recta, constituem os assuntos principais da ética. Correlativamente, as suas principais questões reais são aquelas a respeito de quais fins devemos nós, seres humanos plenamente racionais, escolher e perseguir, e quais princípios morais deveriam governar as nossas escolhas e as nossas buscas. Na ética contemporânea, o estudo da estrutura entre os sistemas de ética destacou-se cada vez mais, especialmente como uma introdução ao estudo geral da acção recta.

A abordagem predominante no presente trabalho, como referimos, estará relacionada com a ética nas instituições públicas e o papel dos órgãos de controlo e o seu enquadramento no domínio da reforma do sector público, daí que iremos adoptar para o presente trabalho o conceito de ética na perspectiva de Almeida (2010) que, analisando do ponto de vista filosófico refere que a ética é uma disciplina integrada no campo mais amplo da teoria dos valores humanos.

Para este autor, na ética, o objecto de estudo é a acção humana e a interacção social, tomando como critério o impacto do comportamento individual no bem-estar colectivo e no bem-estar do próprio indivíduo que o pensa e produz. A ética é, neste sentido, a parte da teoria de valores que procura definir o que é o “bem” e quais os princípios que devem regular a conduta no sentido de alcançá-lo.

No que concerne ao conceito de corrupção, recorreremos ao Glossário Anti-corrupção do Centro de Integridade Pública (2009, p.3) no qual a corrupção é definida sob dois prismas, designadamente “Corrupção activa ou ‘suborno activo’ que é a ofensa cometida pela pessoa que promete ou oferece o suborno; em contraste com ‘suborno passivo’ que é a ofensa cometida pelo funcionário que recebe o suborno.

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

Faz-se, ainda, no aludido documento, a distinção entre a corrupção de alto nível ou grande corrupção, sendo aquela que “ocorre ao nível da formulação de políticas. Refere-se não tanto à quantia de dinheiro envolvida mas ao nível em que ocorre: grande corrupção é no nível superior da esfera pública, onde as políticas e regras são

formuladas. Normalmente (mas nem sempre) é sinónimo de corrupção política.” e a corrupção de pequena escala, corrupção burocrática ou pequena corrupção “é a corrupção diária que ocorre a nível da implementação de políticas, onde os funcionários públicos se encontram directamente com o público. A pequena corrupção é suborno relativamente à implementação das leis existentes, regras e regulamentos e, por conseguinte, diferente da corrupção política ou grande corrupção.

A pequena corrupção refere-se às modestas quantias de dinheiro normalmente envolvidas e também é designada ‘baixo nível’ e ‘nível da rua’ para designar o tipo de corrupção que as pessoas podem verificar mais ou menos diariamente, no seu encontro com a administração e serviços públicos, tais como hospitais, escolas, autoridades de licenciamento locais, polícia, autoridades de impostos, entre outras.”

Porque a corrupção é um fenómeno que opera a dois níveis ou prismas, designadamente o da corrupção activa e o da corrupção passiva, iremos, no caso em apreço adoptar a definição constante do Glossário Anti-Corrupção, retro mencionado.

Um outro conceito que é importante aferir é o de Administração Pública. Segundo (Caetano, 1968, p.9) quando se fala de Administração Pública tem de se ter em conta que a ideia de administrar, um património ou um estado, implica manejo de recursos – dinheiro, bens e serviços públicos no fito de obter certas finalidades actuais e futuras. Assim, nos grupos sociais onde decorre necessariamente a convivência entre indivíduos e das famílias, a povoação, o Estado, etc., surgem necessidades colectivas, considerando necessidades não apenas as insuficiências de carácter económico mas, em geral, todas as relativas à normalidade e progresso da vida social.

Por deficiência da iniciativa privada, ou por convicção da sua inconveniência, se não por impossibilidade da respectiva actuação, tem de ser a própria colectividade, erigida em entidade pública, que chame a si a tarefa de pôr a disposição dos seus membros os meios idóneos para a satisfação das necessidades individuais ou das necessidades colectivas essenciais. Marcello Caetano define Administração Publica como sendo:

“O conjunto de decisões e operações mediante as quais o Estado e outras entidades públicas procuram, dentro das orientações traçadas pela Política e directamente ou mediante estímulo, coordenação e orientação das actividades privadas assegurar a satisfação regular das necessidades colectivas de segurança e bem-estar dos indivíduos, obtendo e empregando racionalmente para esse efeito os recursos adequados.”

É importante referir que a actividade administrativa é exercida por serviços administrativos, porque o carácter permanente das necessidades colectivas exige uma assistência regular prestada por estruturas constituídas por agentes estáveis, com tarefas definidas e dotados de recursos materiais e poderes jurídicos.

Mais recentemente, Diogo Freitas Amaral (2006), ao trazer o conceito de Administração Pública, começa por expor os vários sentidos da expressão administração pública. Refere-se, desde logo, à expressão administração pública empregada no sentido de organização: a administração pública surge como sinónimo de organização

administrativa. É a administração pública em sentido orgânico ou subjectivo. No segundo caso, utiliza a expressão no sentido de actividade: a administração pública aparece então como sinónimo da actividade administrativa, é a administração pública em sentido material ou objectivo.

No que concerne à administração pública e as funções do Estado faz a comparação entre a Justiça e a administração pública, determinando que possuem uns traços comuns e outros distintos, a saber: Um consiste em julgar e outro em gerir. A justiça aplica o direito aos casos concretos, a administração pública visa prosseguir interesses gerais da colectividade.

A justiça está acima dos interesses, é desinteressada, não é parte nos conflitos que decide, e é assegurada por tribunais cujos juízes são independentes no seu julgamento e inamovíveis do cargo, ao passo que a administração pública defende e prossegue interesses colectivos, é parte interessada, e a sua actividade é exercida por órgãos hierarquizados, de modo que, em regra, os subalternos dependem dos seus superiores.

No que tange ao conceito de Administração Pública, propendemos a assumir a acepção trazida por Diogo Freitas do Amaral, que tem o mérito de empregar a designação em dois sentidos distintos, a saber, no sentido de organização, no qual a administração pública surge como sinónimo de organização administrativa (sentido orgânico ou subjectivo) e no sentido de actividade, no qual a administração pública aparece então como sinónimo da actividade administrativa (sentido material ou objectivo).

Outro conceito de grande importância para o presente trabalho é o de Prestação de Contas. Relativamente à prestação de contas, Glossário Anti-corrupção do Centro de Integridade Pública (2009, p.2) refere que “São as limitações impostas no comportamento dos políticos e funcionários públicos pelas instituições do Estado, organizações e pelos eleitores com o poder de aplicar sanções. A prestação de contas tem três componentes básicas: transparência, responsabilidade e controlo. A prestação de contas é a responsabilidade de uma instituição pública, funcionário ou político de cumprir um mandato específico e justificar as suas decisões e acções de acordo com regras e regulamentos aplicáveis”.

A prestação de contas é associada a designação inglesa de accountability, porém, esta questão não é pacífica. Como referem Pinho e Sacramento (2009, p.5) a ideia contida na palavra “accountability” traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos actos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado

Sobre a possibilidade de traduzir aquela palavra para a língua portuguesa, os referidos autores dão uma resposta não conclusiva na medida em que asseveram que “Não querendo fugir da resposta, podemos dizer que estamos mais perto da tradução do que quando Campos se defrontou com a questão, mas ainda muito longe de construir uma verdadeira cultura de “accountability”. Fechando com palavras optimistas, esse conceito está em construção, assim como o de nação, e dentro dos parâmetros da democracia como valor universal, o que não é pouco para uma longa tradição de autoritarismo.(Idem, p.22).

É importante frisar que na literatura há menção a pelo menos três tipos de “accountability”, a saber, (a) horizontal (b) vertical e (c) societal:

a) Accountability horizontal: é a que ocorre através da mútua fiscalização e controle existente entre os poderes (os freios e contrapesos), ou entre os órgãos, por meio dos Tribunais de Contas (ou Administrativos) e agências fiscalizadoras – pressupõe uma ação entre iguais ou autónomos. Esse accountability refere-se a “transparência das ações da gestão pública em relação aos agentes que podem fiscalizá-las e puni-las” (Amaral, 2007).

O accountability horizontal, que é aquela que se enquadra no nosso estudo, pressupõe que existam órgãos próprios de Estado detentores de “poder e capacidade, legal e de fato, para realizar ações, tanto de monitoria de rotina quanto de imposição de sanções criminais ou de impeachment, em relação a ações ou omissões ilegais exercidas por outros órgãos ou agentes do Estado” (O’Donnell, apud Ana Mota, 2006).

b) Accountability vertical - ocorre quando os cidadãos controlam os políticos e governos através de plebiscito, referendo e voto, ou mediante o exercício do controle social – pressupõe uma ação entre desiguais. O accountability vertical refere-se à “transparência das gestões em relação aos eleitores que podem assim fiscalizá-las e puni-las, principalmente através do voto em eleições livres e justas” (Amaral, 2007).

O accountability vertical tem carácter político e pode ser considerado um mecanismo de soberania popular, incidindo sobre os actos dos políticos e demais agentes públicos. Os principais mecanismos/instrumentos são o voto e a ação popular. Para O’Donnell (2006) accountability vertical são “os mecanismos institucionais que possibilitam ao cidadão e à sociedade civil exigir a prestação de contas pelos agentes públicos, sendo as eleições livres e justas o principal”.

c) Accountability social (ou societal), que não está ligado ao cidadão e ao voto, mas ligado às diversas entidades sociais como associações, sindicatos, ONGs, mídia, etc., que investigam e denunciam abusos cometidos, e cobram responsabilização. Segundo Smulovitz e Peruzzotti (2000) o accountability social é um mecanismo de controlo não eleitoral, que utiliza ferramentas institucionais e não institucionais, e envolve múltiplas associações, movimentos ou mídia, com vistas a expor erros e falhas do governo, incluir novas questões na agenda pública ou influenciar as decisões políticas.

Para o nosso estudo, interessa a accountability horizontal, que como referimos, pressupõe que existam órgãos próprios de Estado detentores de “poder e capacidade, legal e de fato, como sucede com os órgãos de controlo externo, agindo à luz dos poderes conferidos por lei, para realizar ações, tanto de monitoria de rotina quanto de imposição de sanções em relação a ações ou omissões ilegais exercidas por outros órgãos ou agentes do Estado inseridos na Administração Pública.

É importante, ainda, fazer menção aos conceitos de controlo interno e controlo externo, este último, tido como principal foco do trabalho.

Para tal, recorremos ao Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas de Portugal (1999, p.53) define controlo interno como sendo “uma forma de organização que pressupõe a existência de um plano e de sistemas coordenados destinados a prevenir a ocorrência de erros e irregularidades ou a minimizar as suas consequências e a maximizar o desempenho da entidade no qual se insere”.

O controlo interno compreende o controlo interno contabilístico – que visa garantir a fiabilidade dos registos contabilísticos, facilitar a revisão das operações financeiras autorizadas pelos responsáveis e a salvaguarda dos activos, e o controlo interno administrativo – que é concernente ao controlo hierárquico e dos procedimentos e registos relacionados com o processo de tomada de decisões e, portanto, com os planos, políticas e objectivos definidos pelos responsáveis.

Por sua vez, o Código de Ética e Normas de Auditoria da Intosai, publicado pela Comissão de Normas de Auditoria, no XIV Congresso da Intosai de 1992, realizado em Washington, nos Estados Unidos da América, define controlo interno como sendo:

“Conjunto dos sistemas de controlo financeiros e de outros tipos – que abarcam a estrutura organizada, os métodos, os procedimentos e a auditoria interna – estabelecida pela direcção em suas metas corporativas, para ajudar a realizar as operações da entidade fiscalizada de forma regular, económica, eficiente e eficaz, garantindo o cumprimento das políticas de gestão, defendendo os bens e recursos, assegurando que os registos contabilísticos sejam exactos e completos, e produzindo informação financeira e gerencial tempestiva e confiável”.(1982, p.82).

Segundo Attie (2009, pp. 186-187) um sistema de controlo interno bem desenvolvido pode incluir o controlo orçamentário, custos-padrão, relatórios operacionais periódicos, análises estatísticas, programas de treinamento de pessoal e, inclusive, auditoria interna. Pode, também, por conveniência, abranger actividades em outros campos, como, por exemplo, estudo de tempos e movimentos e controle de qualidade.

Refere, ainda, que o controlo interno inclui, controles que podem ser peculiares tanto à contabilidade como à administração, a saber:

“Controles contábeis: compreendem o plano de organização e procedimentos directamente relacionados, principalmente com a salvaguarda do património e a fidedignidade dos registos contábeis. Geralmente incluem os seguintes controles: sistema de autorização e aprovação; separação das funções de escrituração e elaboração dos relatórios contábeis daquelas ligadas às operações ou custódia dos valores; e controles físicos sobre estes valores”.

E, os “Controles administrativos: compreendem o plano de organização e todos os métodos e procedimentos que dizem respeito à eficiência operacional e à adesão à política traçada pela administração. Normalmente, se relacionam de forma indirecta aos registos financeiros.”

Por último, no que tange ao conceito de controlo externo, que é o principal objecto de estudo, recorremos ao Manual de Controlo Interno da Comunidade de Países da

Língua Portuguesa (p.86) que indica que o Controlo Externo, de forma sucinta que, é aquele que é realizado por um organismo externo, independente da entidade controlada.

Segundo o mesmo manual, o controle externo exerce-se através: Do controlo prévio – Acção que consiste em verificar, antes da respectiva produção de efeitos financeiros, se determinados actos e contratos a ela submetidos por força da lei, estão em conformidade com as normas em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria.

Do controlo sucessivo (“a posteriori”) – Acção que consiste em verificar, posteriormente à sua realização, se a actividade das entidades sujeitas à fiscalização se desenvolveu de acordo com as leis em vigor e os objectivos fixados, podendo-se traduzir em julgamento de contas, auditorias, etc., e do controlo concomitante – Acção de controlo que decorre simultaneamente com a execução operacional de uma actividade, função, sistema ou programa, tendo em vista a prevenção de irregularidades e de desadequação do respectivo sistema de controlo interno.

Por seu turno, Sousa Franco, (2010, p. 457-458), refere que nos regimes democráticos, com separação de poderes, se procura garantir um controlo externo relativamente à Administração e independente do Governo.

Esta necessidade dá origem ao aparecimento de dois sistemas de controlo externo: o anglo saxónico (Inglaterra, Estados Unidos...) em que a função é atribuída a um Auditor-Geral, com o estatuto profissional de auditor de contas, dotado de um estatuto político de independência plena e estreitamente vinculado à cooperação com o Parlamento. E o continental europeu, em que a função é atribuída ao que se designa por Tribunal de Contas, órgão colegial, independente e jurisdicional.¹³

Em face do sobejamente expandido, importa referir que a actividade desenvolvida pelos órgãos de controlo instituídos, tanto o interno como o externo, enquadram-se nos mecanismos existentes de “accountability”, atrás referidos, mais concretamente, no accountability horizontal..

Por último, iremos abordar o conceito de ética administrativa. Para tal, importa, desde logo, referir que a Administração Pública moçambicana orienta a sua actuação com base nos princípios legalmente consagrados, dos quais destaca-se o princípio da legalidade, que pressupõe a subordinação e conformação de toda a sua actuação aos postulados legais.

Como referem Amundsen e Andrade(2009) a lei é uma das promotoras básicas do comportamento ético. Assim, ressalta que a ética administrativa é uma ética da legalidade. Para melhor entendimento desta figura iremos fazer alusão ao texto “Ética

¹³Em Moçambique, o Tribunal Administrativo, na sua terceira secção, funciona como um verdadeiro Tribunal de Contas, procedendo à fiscalização prévia, concomitante e sucessiva dos dinheiros públicos, à fiscalização da aplicação dos recursos financeiros obtidos através de empréstimos, subsídios, avales e donativos, no âmbito da administração pública central e a fiscalização prévia das receitas e despesas públicas (vide o n.º 3 do artigo 34 da Lei n.º 25/2009, de 28 de Setembro).

Administrativa num país em desenvolvimento” da autoria do professor brasileiro Tércio Sampaio Júnior.¹⁴

No mesmo, o autor refere-se à ética administrativa sob diferentes prismas: no Estado Moderno no qual é marcada pelo ethos burocrático. Por outro lado, faz a avaliação teórica da ética administrativa conforme os tipos históricos, partindo da idade média até a administração pública no Estado Moderno.

Deste desenvolvimento, surge a ética da legalidade, que tem por base a administração como actividade livre, nos limites da lei, na prossecução do interesse público.

É esta perspectiva, a da ética da legalidade, que iremos adoptar no presente trabalho, no sentido de que a violação de normas injuntivas administrativas, como sejam as normas atinentes à execução de despesas públicas e à prestação de contas e outras, consubstanciam práticas contrárias à ética administrativa.

II. UMA REVISÃO TEÓRICA APLICADA AO CASO MOÇAMBICANO

2.1. Os Órgãos de Controlo da Administração Pública

2.1.1. O Controlo Interno

Desde logo, cabe referir que o controlo interno é de grande importância para a actividade desenvolvida pelos órgãos de controlo externo, maxime, pelo Tribunal Administrativo e pelos tribunais administrativos. Com efeito, a lei dispõe que estes podem determinar a requisição de serviços de inspecção e auditoria aos órgãos de controlo interno (vide o n.º 1 do artigo 4 da Lei n.º 26/2009, de 29 de Setembro).

Outrossim, o tribunal pode solicitar aos órgãos do controlo interno a remessa de elementos com relevância para a decisão de determinados processos, sendo que a sua falta injustificada permite que o tribunal aprecie livremente essa conduta, sem prejuízo de eventual instauração do processo de multa e da comunicação às entidades competentes para o apuramento de responsabilidades.

A actuação dos órgãos do controlo interno é relevante porque dá ao administrador suporte e confiança na gestão do património do Estado. Este compreende uma relevante ferramenta no domínio do controlo preventivo, detectivo e correctivo, que deve ser operado com todo o rigor e independência, a fim de cumprir as finalidades a que se propõe. O controlo interno é parte integrante de cada segmento da organização e cada procedimento corresponde a uma parte do conjunto do controlo interno. (Attie, 2009, p. 185).

Assim, um sistema de controlo interno deve, prioritariamente: definir a área a controlar (em termos de orçamento-programa: a actividade ou projecto); definir o período em que as informações devem ser prestadas: um mês, uma semana, definir quem informa a

¹⁴Disponível em www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo12.htm.

quem, ou seja, o nível hierárquico que deve prestar informações e o que deve recebê-las, analisá-las e providenciar medidas; definir o que deve ser informado, ou seja, o objetivo da informação; por exemplo: o asfaltamento de tantos metros quadrados de estrada a custo de tantas unidades monetárias. 15

O Controlo Interno ganha maior importância na Administração Pública em virtude dessa esfera não dispor de mecanismos naturais de correcção de desvios, processo que ocorre nas actividades privadas, onde a “competição” e o “lucro” funcionam como potentes instrumentos para reduzir desperdícios, melhorar o desempenho e alocar recursos de forma mais eficiente.¹⁶

Segundo o Manual de Controlo Interno da Comunidade de Países da Língua Portuguesa (CPLP), os Organismos Estratégicos de Controlo Interno - OEI¹⁷ têm por missão o controlo da gestão pública em termos de economia, eficácia, eficiência e efectividade na aplicação de recursos públicos, por intermédio do controlo contabilístico, financeiro, orçamental, operacional e patrimonial, a avaliação da acção governamental, quando prevista na sua legislação, bem como a verificação da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

As competências dos OEI desenvolvem-se com as principais finalidades:

“i. Avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e de seus respectivos orçamentos;

ii. Aferição da legalidade, eficácia e eficiência da gestão orçamental, financeira, de recursos humanos e patrimonial na gestão pública, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

iii. Avaliação do desempenho e dos resultados das entidades públicas;

iv. Controlo/controle das operações de crédito, avales, garantias, direitos e bens do Estado;

v. Articulação com os outros órgãos de controlo para garantir a racionalidade e complementaridade das intervenções e conferir natureza sistemática ao controlo/controle.” (idem).

No referido documento são definidos os principais tipos de acções de controlo usualmente utilizados pelos OEI-CPLP no exercício das suas missões, a saber:

¹⁵http://www.ta.gov.mz/IMG/pdf/O_Controlo_Interno_nas_Entidades_Publicas.pdf, p.3

¹⁶ Idem

¹⁷ Composto pela Inspecção Geral da Administração do Estado de Angola, Inspecção Nacional de Finanças de Angola, Controladoria Geral da União do Brasil, Inspecção-Geral de Finanças de Cabo Verde, Inspecção-Geral de Finanças da Guiné-Bissau, Inspecção-Geral da Administração Pública da Guiné-Bissau, Inspecção-Geral de Finanças de Portugal, Inspecção-Geral de Finanças de São Tomé e Príncipe e Inspecção Geral do Estado de Timor-Leste.

A Inspecção-Geral de Finanças de Moçambique não estando representada na I Conferência, ratificou formalmente este Memorando na II Conferência Anual realizada em Brasília, em 7 de Dezembro de 2009.

i. Avaliação da execução dos Programas;

ii. Auditoria:

- Financeira;
- De sistemas;
- De tecnologias de informação;
- De desempenho/gestão;
- De regularidade/conformidade;

iii. Fiscalização/inspecção.

2.1.2. Relação entre o Controlo Interno e o Controlo Externo

Os órgão de controlo externo, reconhecendo a importância da actuação dos órgãos do controlo interno para a melhoria da sua actividade, tem vindo a desenvolver acções coordenadas de capacitação dos gestores de recursos humanos das instituições da Administração Pública.

É de se esperar que o Controlo Interno, mediante um fluxo de informações ininterruptas, viabilize um dos objectos centrais do controlo externo, que é o de acompanhar, de forma actualizada, a realização das contas públicas. Pela sua própria natureza, o Controlo Interno, nas suas diversas modalidades, tem condições de realizar esse trabalho, por estar localizado nas instituições. Por sua vez, a eficácia do sistema externo aumentaria sensivelmente se o interno, em tempo útil, o mantivesse de igual modo informado de ocorrências questionáveis, abusos, irregularidades e desvios porventura constatados durante a execução dos programas governamentais.¹⁸

Nos termos da lei que aprova o regime relativo à organização, funcionamento e processo da Terceira Secção do Tribunal Administrativo, aprovado pela Lei n.º 26/2009, de 29 de Setembro, mais concretamente o n.º 1 do artigo 4, todas as entidades públicas ou privadas são obrigadas a fornecer, com toda a urgência e de preferência a qualquer outro serviço, as informações e processos que o Tribunal lhes solicitar.

E, no n.º 2 do mesmo preceito, dispõe-se que o Tribunal Administrativo e os tribunais administrativos podem determinar a requisição de serviços de inspecção e auditoria aos órgãos de controlo financeiro interno e, bem assim, a contratação de empresas especializadas, com esse mesmo objectivo.

Por aqui se vê que há, nos termos da lei, o dever universal de colaboração com o Tribunal, dever esse que toma particular destaque relativamente aos órgãos de Controlo Interno.

¹⁸http://www.ta.gov.mz/IMG/pdf/O_Controlo_Interno_nas_Entidades_Publicas.pdf, pag.3

Attie (2009, pp. 203 - 204) referindo-se à relação entre o controlo interno com a auditoria independente (esta exercida por contadores independentes ou equivalentes, conforme as particularidades da legislação de cada país) indica que “Do ponto de vista do auditor independente, a função de controlo interno é proporcionar a segurança de que erros e irregularidades possam ser descobertos com razoável prontidão, assegurando assim a confiança e integridade dos registos contábeis. A revisão do controlo interno pelo auditor independente auxilia-o na aplicação de outros procedimentos de auditoria adequados à formulação do parecer sobre a correcta apresentação das demonstrações financeiras”.

O referido autor, acrescenta que “...a avaliação do sistema de controlo interno serve de base para o auditor determinar o grau de confiança que nele possa depositar e, a partir daí, fixar a natureza e a extensão dos procedimentos de auditoria a serem aplicados.”

Segundo o Código de Ética e Normas de Auditoria, publicado pela Comissão de Normas de auditoria no XVI Congresso da INTOSAI em 1998, em Montevideo, Uruguai, o exame e a avaliação do controlo interno devem ser realizados segundo o tipo de auditoria.

No caso de uma auditoria de conformidade (financeira), o exame e a avaliação devem recair principalmente sobre dispositivos estabelecidos para proteger os activos e os recursos e para assegurar a exactidão e integridade da estabilidade contabilística. No caso de uma auditoria de conformidade (de cumprimento), o estudo e a avaliação tem que ser realizados principalmente sobre os métodos e procedimentos estabelecidos para auxiliar os gestores no cumprimento das leis e regulamentos.

No domínio das Autarquias Locais, a lei estabelece que o envio das contas destes entes ao Tribunal Administrativo deve processar-se com o conhecimento do órgão de tutela que superintende a área das finanças, o qual deve produzir um relatório que é igualmente enviado ao Tribunal Administrativo. E esse órgão é a Inspeção-Geral de Finanças. E isto é expresso claramente pelo n.º 3 do Artigo 81 da Lei n.º 11/97, de 31 de Maio, que define e estabelece o regime jurídico-legal das finanças e do património das autarquias.

Compete ao Ministério das Finanças a verificação do cabimento de verba orçamental dos actos e contratos. Temos, assim, uma actividade de um órgão de Controlo Interno como preliminar do controlo jurisdicional exercido através do visto do Tribunal Administrativo. Ainda no atinente à fiscalização prévia, e particularmente sobre os processos de provimento do pessoal para a função pública, exige-se que a informação de cabimento de verba deva ser prestada pelos Departamentos ou Serviços, no sentido de aferir se foi cumprida esta formalidade legalmente exigida.

Não menos importante, no âmbito da relação entre os órgãos do controlo interno e os órgãos do controlo externo é o facto de o Tribunal Administrativo ter o dever de emitir instruções de execução obrigatória sobre a forma como devem ser instruídos os processos para efeitos de fiscalização prévia e, por outro lado, igual obrigatoriedade estar consagrada relativamente à forma como devem ser prestadas as contas e os documentos que devem instruí-las.

O Relatório Final 2010, Avaliação de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) em Moçambique 2010, referindo-se a relação entre o TA e os órgãos de controlo interno, destaca a necessidade de uma maior coordenação entre ambos indicando que “Existem no entanto, outras questões pendentes que o TA terá de enfrentar. Inclui a necessidade de coordenar com outras instituições de controlo como a IGF e Inspeções Gerais dos Ministérios, incluindo a partilha de informação e acesso aos relatórios. O TA deveria considerar formas de acelerar o processo de auditoria e julgamento de forma a melhor servir o ciclo orçamental anual. O seu relacionamento com a CPO é ainda muito formal e por vezes distante e existe potencial para um relacionamento e trabalho mais íntimo com a CPO...”

2.2. A necessidade de um órgão de controlo financeiro externo e independente

Relativamente ao assunto supramencionado, importa referir que 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. (Tavares, 1998, pp.21-29). 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. Mas, há entidades que podem ser fiscalizadas por um órgão de controlo financeiro externo e independente.

É o que sucede com os tribunais administrativos, que são por excelência órgãos de controlo externo da legalidade e eficiência das receitas e despesas públicas e são independentes (a independência é vista relativamente a todas entidades fiscalizadas, não se tratando uma mera independência técnica, que também existe no controlo interno, mas uma independência mais ampla, traduzida, por exemplo, no auto governo, no poder de determinar o plano de acção, sem a possibilidade de ingerências de outros órgãos (Tavares, 1998, p.22).

Segundo Sousa Franco (2010, p. 457) qualquer que seja o seu nível de qualidade, isenção e capacidade técnica, a fiscalização referida é sempre interna relativamente à Administração: tanto por caber a órgãos e serviços administrativos, como por estes estarem independentes do executivo. Compreende-se, pois, que nos regimes democráticos, com separação de poderes e autorização política parlamentar, se procura garantir um controlo externo relativamente à Administração e independente do Governo.

Com efeito, prossegue aquele autor “Um dos princípios fundamentais do Direito Financeiro moderno é o da responsabilidade pela gestão (accountability): todos os gestores dos dinheiros, fundos ou outros valores públicos devem prestar contas, do início ao termo do exercício das suas funções ou por gerências/exercícios anuais, e, por meios delas e da prestação dos convenientes esclarecimentos e elementos (de facto e de direito) respondem perante uma entidade com o poder de lhes tomar contas, declarando-os quites (isto é, fiéis e livres de encargos), credores ou devedores do Estado e aplicando as sanções que ao caso caibam.

Assim, toda a actividade de gestão exige, para a sua eficácia, um bom sistema de controlo, podendo mesmo considerar-se indissociáveis os sistemas de gestão de

controlo. 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. (idem).

A moldura constitucional consagrada no Estado moçambicano assenta no princípio fundamental da separação dos Poderes do Estado, assentado na forma tripartida consagrada por Montesquieu, em seu “Do Espírito das Leis”¹⁹. O artigo 34 determina que “Os órgãos de soberania assentam nos princípios de separação e interdependência de poderes consagrados na Constituição e devem obediência à Constituição e as leis”.

Ao longo dos tempos foi surgindo a necessidade, na generalidade dos Estados, de criar um órgão de controlo financeiro externo e independente (relativamente as instituições fiscalizadas). A questão do controle prende-se de maneira ontológica à necessidade de transparência no exercício do poder do Estado, exercido, hegemonicamente, pela Administração Pública, inserida no Poder Executivo. É sobre esta área que o Tribunal Administrativo exerce a sua competência de controlar a legalidade das despesas e receitas públicas e, certamente é sobre ela que o TA influencia a implementação das reformas do Sector Público munido das reformas administrativas que são a base da implementação referida.

B. Auditoria de desempenho - Compreende a auditoria da economia das actividades administrativas de acordo com os princípios e práticas administrativas e com as políticas de gestão; a auditoria da eficiência na utilização de recursos humanos, financeiros e de qualquer outro tipo; a auditoria da eficácia do desempenho em relação ao alcance dos objectivos da entidade fiscalizada bem com a auditoria do impacto das actividades em relação ao impacto pretendido.

Segundo o Manual de Controlo Interno da Comunidade de Países da Língua Portuguesa (CPLP) a auditoria de desempenho abrange a verificação da economia, da eficiência e da eficácia e compreende:

- a) A análise da economia das actividades administrativas, de acordo com práticas e princípios administrativos correctos e com as políticas de gestão;
- b) A análise da eficiência na utilização dos recursos humanos, financeiros e outros, incluindo a análise dos sistemas de informação, dos critérios dos resultados e dos dispositivos de controlo, assim como dos procedimentos implementados pelas entidades controladas a fim de solucionar as deficiências identificadas; e
- c) A análise da eficácia dos resultados em relação a realização dos objectivos da entidade controlada, bem como a avaliação da qualidade dos produtos/serviços prestados de acordo com as normas aplicáveis e dos impactes/efeitos reais das actividades em comparação com os efeitos previstos ou esperados.

¹⁹Título original: L'Esprit des lois, ver em http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_montesquieu_o_espirito_das_leis.pdf

Na prática, as auditorias de conformidade e de desempenho podem se sobrepor. Em tais casos a classificação de uma auditoria em particular dependerá do propósito fundamental da mesma.

Assim, pode-se afirmar que há necessidade premente da existência de órgãos de controlo externo no âmbito da Administração Pública, visto que estes constituem um excelente barómetro da sociedade, até porque, podendo controlar, em regra, a generalidade das entidades públicas, aos níveis central, regional e local, e a totalidade das receitas e das despesas públicas, são observatórios privilegiados da Administração Pública (Tavares, 1998, p.24).

Assim, actuação dos órgãos de controlo da Administração Pública, tem uma implicação directa na ética administrativa, visto que, quando funcionam eficazmente servem como elemento dissuasor e sancionador aos desvios à ética administrativa.

Hipóteses de pesquisa

Desde logo, importa referir que, segundo Marconi e Lakatos (2003, p.125), podemos considerar a hipótese como um enunciado geral de relações entre variáveis (factos, fenómenos): a) formulado como solução provisória para um determinado problema; b) apresentando carácter ou explicativo ou predictivo; c) compactível com o conhecimento científico (coerência externa) e revelando consistência lógica (coerência interna); d) sendo passível de verificação empírica em suas consequências.

Em termos gerais, a hipótese consiste em supor conhecida a verdade ou explicação que se busca, a hipótese equivale, habitualmente, à suposição verosímil, depois comprovável ou denegável pelos factos, os quais não-de decidir, em última instância, sobre a verdade ou falsidade dos factos que se pretende explicar. (Cervo, Bervian e Da Silva, 2007, p.77).

Assim sendo, a hipótese de pesquisa ora em apreço será formulada nos termos seguintes: se aumentar a incidência do controlo externo então haverá redução de práticas contrárias à ética administrativa. A variável independente desta pesquisa é o facto de o controlo externo, no âmbito da fiscalização sucessiva das despesas e receitas públicas (aquela que ocorrer após a execução orçamental), servir como elemento dissuasor de comportamentos que atentam contra a ética administrativa.

A variável dependente é efeito directo que tem o controlo externo na propensão de ocorrência de desvios à ética administrativa. De forma mais explícita: que os organismos que têm sido alvo de controlo externo de forma mais sistemática tendem a apresentar menos desvios à ética administrativa.

III. METODOLOGIA

Desde logo, cabe referir que, o método, em seu sentido mais geral, é a ordem que se deve impor aos diferentes processos necessários para atingir um certo fim ou resultado desejado. Nas ciências, entende-se por método o conjunto de processos empregados na investigação e na demonstração da verdade (Cervo, Bervian e Da Silva, 2007, p.27).

O método a adoptar, por conseguinte, depende, fundamentalmente, do objecto da pesquisa. (idem).

Partindo da premissa de que a actuação do controlo externo tem um efeito directo na propensão de ocorrência de desvios à ética administrativa, esta vista sob o prisma de ética da legalidade, é imprescindível analisar de forma as deliberações dos tribunais administrativos (designadas por acórdãos e não sentenças, por se tratar de órgãos colegiais) têm repercussão na ocorrência de comportamentos contrários à ética administrativa.

3.1. Método de análise

A presente pesquisa baseia-se, fundamentalmente, no método qualitativo, para o qual, segundo González Rey (1998, p.42) afiança que o investigador entra no campo com o que lhe interessa investigar, no qual não supõe o encerramento no desenho metodológico de somente aquelas informações directamente relacionadas com o problema explícito a priori no projecto, pois a investigação implica a emergência do novo nas ideias do investigador, processo em que o marco teórico e a realidade se integram e se contradizem de formas diversas no curso da produção teórica.

Ligado ao método qualitativo iremos adoptar o método Hipotético – Dedutivo. Relativamente ao mesmo, Marconi e Lakatos (2003, pp.95-98) fazem alusão a Karl R. Popper, que indica que o método científico parte de um problema, ao qual se oferece uma espécie de solução provisória, uma teoria-tentativa, passando-se depois a criticar a solução, com vista à eliminação do erro e, tal como no caso da dialéctica, esse processo se renovaria a si mesmo, dando surgimento a novos problemas.

Distinguem, os referidos autores, Etapas do Método Hipotético-Dedutivo, em alusão a Popper, designadamente:

1. O problema, que surge, em geral, de conflitos ante , expectativas e teorias existentes;
2. A solução proposta consistindo numa conjectura (nova teoria); dedução de conseqüências na forma de proposições passíveis de teste;
3. Os testes de falseamento: tentativas de refutação, entre outros meios, pela observação e experimentação.

Deste modo, concluem Marconi e Lakatos, que se a hipótese não supera os testes, estará falseada, refutada, e exige nova reformulação do problema e da hipótese, que, se superar os testes rigorosos, estará corroborada, confirmada provisoriamente, não definitivamente.

A primeira etapa do método proposto por Popper é o surgimento do problema. Nosso conhecimento consiste no conjunto de expectativas que formam como que uma moldura. A quebra desta provoca uma dificuldade: o problema que vai desencadear a pesquisa. Toda investigação nasce de algum problema teórico/prático sentido. Este dirá o que é relevante ou irrelevante observar, os dados que devem ser seleccionados. Esta

seleção exige uma hipótese, conjectura e/ou suposição, que servirá de guia ao pesquisador. (idem, p.98).

De seguida, há a conjectura – que é uma solução proposta em forma de proposição passível de teste, directo ou indirecto, nas suas consequências, sempre dedutivamente. A conjectura é lançada para explicar ou prever aquilo que despertou nossa curiosidade intelectual ou dificuldade teórica e/ou prática. No oceano dos fatos, só aquele que lança a rede das conjecturas poderá pescar alguma coisa. As duas condições essenciais do enunciado-conjectura (hipóteses) são a "compatibilidade" com o conhecimento existente e a "falseabilidade".(Idem).

Nesta terceira etapa do método hipotético-dedutivo, realizam-se os testes que consistem em tentativas de falseamento, de eliminação de erros. Um dos meios de teste, que não é o único, é a observação e experimentação. Consiste em falsear, isto é, em tornar falsas as consequências deduzidas ou deriváveis da hipótese.

Quanto mais falseável for uma conjectura, mais científica será, e será mais falseável quanto mais informativa e maior conteúdo empírico tiver.

Assim, no presente trabalho iremos testar, tendo em conta as variáveis propostas, até que ponto as decisões e recomendações dos órgãos de controlo externo instituídos funcionam como elemento mitigador e dissuasor da ocorrência de práticas contrárias a ética na Administração Pública.

3.2. Dimensões da análise

O método hipotético-dedutivo permitiu-nos descrever a dinâmica da Conta Geral do Estado, no período compreendido entre o ano de 2006 e 2010,²⁰ visto que, em virtude de os Relatórios e Pareceres sobre a Conta Geral do Estado demonstrarem, nos seus diversos mapas, o modo como o Orçamento do Estado foi executado e da análise efectuada ao conteúdo desses mapas, ao relatório do Governo sobre os resultados da execução orçamental e dos trabalhos de auditoria, e deles, ter-se feito uma análise comparativa da evolução dos Relatórios e Pareceres da Conta Geral do Estado, no período mencionado.

Este exercício permitiu-nos, ainda, compreender, no referido período, por um lado, quais foram as constatações que recorrentemente teriam sido feitas e, por outro, qual foi o grau de cumprimento/ acatamento das recomendações que são feitas e a relação que este fenómeno tem com a ética administrativa.

De igual modo, e para conferir maior robustez a nossa pesquisa, proceder-se-á a comparação da informação obtida dos pareceres e relatórios sobre a Conta Geral do Estado, com os relatórios do Centro de Integridade Pública que versam sobre as mesmas matérias e ainda a análise comparativa de dois distritos de Moçambique (Mossurize e Cuamba), que foram objecto de fiscalização sucessiva do Tribunal

²⁰Recorde-se que o primeiro Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado foi elaborado em 2005, daí que procuramos, no presente trabalho, abarcar um período mais recente.

Administrativo e, posteriormente, da monitoria do orçamento, rastreamento da Despesa Pública, através da triangulação da informação.

Acresce mencionar ainda que encontramos uma grande limitação na confrontação entre os relatórios de monitoria e rastreio da despesa pública do CIP, atinentes a certos Distritos e os acórdãos resultantes do julgamento das contas dos mesmos distritos, em virtude de, no universo dos distritos abrangidos pelos CIP, só dois (Mossurize e Cuamba) foram objecto de fiscalização sucessiva do TA e cujas contas foram julgadas.

Ora, em virtude de o teste de hipóteses exigir maior fidelidade e acuidade da informação prestada, adoptou-se a técnica da triangulação da informação. Sobre a mesma, Igea (1995) refere que o facto de investigador pode usar diversos métodos para a recolha de dados, permite-lhe recorrer a várias perspectivas sobre a mesma situação, bem como obter informações de diversa natureza e proceder, posteriormente, a comparações entre diversas informações, efectuando assim a triangulação da informação obtida. Deste modo, a triangulação é um processo que permite evitar ameaças à validade interna inerente à forma como os dados de uma investigação são recolhidos.

Destarte, relativamente aos relatórios e pareceres sobre a Conta Geral do Estado, foram seleccionadas determinadas constatações e recomendações que tratadas por outras fontes, nomeadamente, o relatório anual do CIP atinente à Monitoria do Orçamento, Rastreio da Despesa e Auditoria Social, Relatório Anual de Controlo da Corrupção em Moçambique, o relatório atinente ao estudo da Legislação Anti-Corrupção em Moçambique.

3.3. Técnicas de pesquisa

Para a concretização da pesquisa, recorreu-se à pesquisa bibliográfica e a pesquisa (análise) documental. A pesquisa bibliográfica, que segundo Cervo, Bervian e Da Silva (2007, p.61) é o meio de formação por excelência...constitui a pesquisa propriamente dita na área das ciências humanas. Como resumo do assunto, constitui geralmente o primeiro passo para qualquer pesquisa científica. No caso em apreço, consistiu na procura de explicar o problema a partir de referências teóricas publicadas em livros e artigos relacionados com a questão da ética na Administração Pública, mais concretamente o papel dos tribunais administrativos em face da ocorrência de fenómenos contrários à ética administrativa.

A pesquisa documental, que é uma das formas que assume a pesquisa descritiva, esta que observa, regista, analisa e correlaciona factos, baseou-se na investigação, análise e consulta a dos documentos atinentes à actividade jurisdicional do Tribunal Administrativo e dos recentemente criados tribunais administrativos de 1.^a instância, mais concretamente ao acórdãos proferidos em sede de fiscalização sucessiva das despesas públicas (resultantes de julgamentos às contas de gerência e auditorias financeiras) bem como dos relatórios e pareceres sobre a Conta Geral do Estado e outros documentos institucionais, como o Plano Corporativo de Tribunal Administrativo e ainda as normas de ética e deontologia profissional nacionais e internacionais.

Serão apresentados exemplos pontuais, de forma breve de instituições que, em virtude da actividade de controlo externo, mudaram ou não com o controlo externo, para de modo a testar a hipótese.

As entrevistas estruturadas realizadas aos gestores públicos ligados à área financeira e aos magistrados dos tribunais administrativos tem como objectivo precípua identificar os aspectos relacionados com o papel das instituições na boa gestão da coisa pública. Trata-se de entrevistas não dirigidas nas quais há liberdade total por parte do entrevistado, que poderá expressar suas opiniões e sentimentos. A função do entrevistador é de incentivo, levando o informante a falar sobre determinado assunto, sem, entretanto, forçá-lo a responder. (Marconi e Lakatos, 2003, p.200).

As respostas foram anotadas no momento da entrevista, para maior fidelidade e veracidade das informações. A anotação posterior apresenta duas inconveniências: falha de memória e/ou distorção do facto, quando não se guardam todos os elementos.

Como referem Cerro, Bervian e Da Silva (2007) “o entrevistador não deve confiar demasiadamente na sua memória. Deve anotar, cuidadosamente, os dados, registando-os sumariamente durante a entrevista e completando sua anotações logo em seguida ou o mais breve possível.” Daí que, no concernente à colecta de dados, foi adoptada a técnica do registo manuscrito.

Nestas entrevistas, nas quais foram entrevistados juizes de direito dos tribunais administrativos bem como os funcionários de instituições que são objecto do controlo externo. Foram entrevistados dois magistrados do Tribunal Administrativo da Provincia de Nampula e bem como gestores de instituições públicas. A amostragem foi feita do modo como refere Selltitz (1976,p.571), com base na colecta de dados segundo critérios que garantam a sua representatividade. Assim, foram seleccionados agentes da Administração Pública ligados à área financeira bem como Juizes que integram os órgãos de controlo externo.

Nas entrevistas foram abordadas as seguintes dimensões: avaliação dos processos de trabalho e de aspectos específicos de funcionamento das instituições administrativas e dos tribunais administrativos, avaliação do impacto das decisões dos tribunais no âmbito da boa gestão financeira, o grau de acatamento das decisões dos tribunais administrativos e sugestões para o aperfeiçoamento dos tribunais administrativos. No geral, pretendia-se medir a percepção e expectativas dos actores externos sobre o funcionamento global dos tribunais administrativos.

3.4. Fontes

As fontes consultadas para a elaboração do presente trabalho são várias, designadamente, os Relatórios e Pareceres da Conta Geral do Estado, do período compreendido entre as anos 2006 a 2010, a Jurisprudência do Tribunal Administrativo e dos tribunais administrativos de primeira instância, Relatórios do Centro de Integridade Pública, Relatório da Unidade Técnica da Reforma da Administração Financeira do Estado (UTRAFE) e seus parceiros (PAPs), Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes

do Estado, Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública, Códigos de Conduta da INTOSAI e AFROSAI²¹ e jornais. Dados do CIP.

IV. O Tribunal Administrativo e os Tribunais Administrativos

4.1. Breve resenha histórica da existência do Tribunal Administrativo

Em Moçambique, o Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas foi criado pela Carta Orgânica da Colónia de Moçambique, aprovada pelo Decreto n.º 12499-B, de 04 de Outubro de 1926, e cujo regimento foi aprovado pela Portaria n.º 1984, de 09 de Junho de 1933, e manteve-se em funcionamento após a independência a 25 de Junho de 1975 até 1992, embora com uma actividade mínima na área de contas devido a carência de magistrados e técnicos.

A constituição de 1990, no capítulo VI (Tribunais) previu o Tribunal Administrativo (Secção III, artigos 173 a 174) dispondo que “o controlo da legalidade dos actos administrativos e a fiscalização da legalidade das despesas públicas cabe ao Tribunal Administrativo” (n.º1 do artigo 173) competindo-lhe, na área financeira, nomeadamente, “apreciar as contas do Estado” (n.º 2, alínea c) do mesmo preceito constitucional.

Estabeleceram-se, assim, os mecanismos justos para o controlo da legalidade, como o deve ser num Estado de Direito, da mais ampla e variada gama de actividades da Administração Pública, como uma garantia constitucional da defesa dos direitos e interesses dos cidadãos e ainda o próprio prestígio do Estado.

Na sequência desta Lei Constitucional, é aprovada, em 1992, a Lei Orgânica do Tribunal administrativo – LOTA (Lei n.º 5/92, de 6 de Maio) distinguindo três secções:

Do contencioso administrativo;

Do contencioso fiscal e aduaneiro;

Da fiscalização das despesas públicas e do visto

Sendo que a esta última, competia:

Apreciar as contas do Estado;

Julgar as contas dos organismos, serviços e entidades sujeitas a jurisdição do Tribunal.

Estavam sujeitas a julgamento das despesas públicas a seguintes entidades:

a) Órgãos centrais do Estado e serviços do Estado personalizados ou não, dotados de autonomia administrativa e financeira, incluindo os fundos autónomos;

b) Exactores da Fazenda Pública;

²¹AFROSAI – Organização Africana de Instituições Supremas de Auditoria e INTOSAI - Organização Internacional de Instituições Supremas de Auditoria, duas organizações internacionais viradas para a área de auditorias. O Tribunal Administrativo está filiado desde 1996 e 1998, respectivamente.

- c) Cofres de qualquer natureza de todos os organismos e serviços públicos, seja qual for a origem e o destino das, suas receitas;
- d) Serviços públicos moçambicanos no estrangeiro;
- e) Órgãos locais representativos do Estado;
- f) Conselhos executivos;
- g) Conselhos administrativos ou comissões administrativas e administradores ou gestores ou responsáveis por dinheiro ou outros elementos activos do Estado;
- h) Entidades a quem forem adjudicados, por qualquer forma, fundos do Estado;
- i) Outras entidades ou organismos a determinar pela lei.

A revisão constitucional de 2004 previu a possibilidade de criação dos tribunais administrativos provinciais (de primeira instância) como forma de acelerar o processo de descentralização administrativa e de aproximação destes órgãos do cidadão.

Nesta sendo, foi aprovada a Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa (Lei n.º 25/2009, de 29 de Setembro) que estabelece, no seu artigo 39, que “os tribunais administrativos provinciais são órgãos de jurisdição administrativa, de primeira instância, com competência em matéria de contencioso administrativo e de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva.

4.2. Enquadramento Legal do tema

Devido a sua fulcral importância no funcionamento e desenvolvimento das instituições tanto públicas como privadas, as questões atinentes à ética encontram regulação no ordenamento jurídico nacional bem como internacional.

No que concerne ao quadro legal nacional temos a destacar as Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública (NFSAP) e o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE) e o seu respectivo Regulamento (REGFAE), que contemplam normas definidoras de direito e deveres dos funcionários e agentes do Estado, estabelecendo medidas sancionatórias de gravidade diversa para aqueles que faltarem ao cumprimento dos seus deveres profissionais. Mas o legislador nacional nem sempre parece agir de forma consentânea com as finalidades a alcançar.

Por exemplo, nos casos de furto de bens públicos, quer seja simples ou qualificado, a medida disciplinar aplicável é expulsão do aparelho de Estado, que acarreta, como consequência, a impossibilidade de algum dia voltar a fazer parte do quadro do Estado.

Com o decorrer do tempo, viu-se a necessidade de se introduzirem mecanismos complementares de combate à corrupção, foi introduzida a Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho, tendo como objecto principal o reforço do quadro legal para o combate aos crimes de corrupção e participação económica ilícita. A referida lei aplica-se aos dirigentes, funcionários ou empregados do Estado ou das autarquias locais, das

empresas públicas, das empresas privadas em que sejam participadas pelo Estado ou das empresas concessionárias de serviços públicos (vide o n.º 1 do artigo 2).

Porque, na sua actuação, as pessoas e entidades supramencionadas subordinam-se aos princípios da legalidade, igualdade, não discriminação, imparcialidade, ética, publicidade e justiça, devia haver nesta lei a tipificação de determinadas condutas como é o caso do enriquecimento ilícito obtido em razão da função cuja figura somente se remete à tipicidade do crime de peculato, previsto e punido no Código Penal.

Por outro lado, é importante realçar que na mesma lei faz-se a distinção entre a corrupção passiva, para acto ilícito(a) e acto licito (b) e a participação activa (c), sendo que:

corresponde a solicitação ou recebimento de dinheiro ou promessa de dinheiro ou qualquer vantagem patrimonial, desde que seja acto que implique violação dos deveres dos cargos ou omissão de acto que tenham dever de praticar.

corresponde à solicitação ou recebimento de dinheiro ou promessa de dinheiro ou qualquer vantagem patrimonial ou não patrimonial, que não lhes sejam devidos, para praticarem actos não contrários aos deveres do seu cargo e cabendo as suas funções.

Quem der ou prometer a determinadas entidades, por si ou por interposta pessoa, dinheiro ou vantagem patrimonial ou não patrimonial que a elas não sejam devidos.

Já no que tange às normas internacionais, Moçambique é membro de instituições internacionais de auditoria como a:

INTOSAI – International Supreme Institutions of Audit (Instituição Internacional Suprema de Auditoria);

AFROSAI – African Organization of Supreme Audit Institutions (Organização Africana de Instituições Supremas de Auditoria);

[IASAJ](#) - International Association of Supreme Administrative Jurisdictions (Associação Internacional dos Supremos Tribunais Administrativos);

[SADCOSAI](#) - Southern African Development Community Organization of Supreme Audit Institutions (Organização das Instituições Supremas de Auditoria da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral);

[IARLJ](#) - International Association of Refugee Law Judges (Associação Internacional de Juizes de Direito dos refugiados).

Organismos Estratégicos de Controlo Interno – OEI da Comunidade de Países da Língua Portuguesa (CPLP).

Ora, as normas provenientes das organizações supramencionadas são de capital importância no exercício da actividade dos órgãos de controlo externo, no caso, do Tribunal Administrativo e dos tribunais administrativos.

A INTOSAI considerou essencial estabelecer um Código de Ética Internacional para os auditores pertencentes ao sector público. O mesmo constitui um instrumento que engloba os valores e princípios que devem orientar o trabalho quotidiano dos auditores.

A independência, poderes e responsabilidades do auditor no sector público suscitam enormes exigências éticas à ISA (Instituição Suprema de Auditoria) e ao pessoal por ela empregado ou contratado para o trabalho de auditoria.²² Com efeito, um código de ética para auditores do sector público deve levar em conta tanto as exigências éticas dos funcionários públicos, incluindo as suas obrigações profissionais.

O código de ética da INTOSAI propõe-se servir de fundamento aos Códigos de Ética Nacionais. Cada ISA, por seu turno, tem que garantir que os auditores estejam familiarizados com os valores e princípios que figuram no Código de Ética Nacional e actuem de acordo com eles. É de fundamental importância que a SAI suscite credibilidade e confiança. O auditor alcança essa credibilidade e confiança mediante a adopção e aplicação das exigências éticas representadas pela integridade, independência, objectividade, confidencialidade e competência profissional.

4.3. Competências, organização e funcionamento do Tribunal Administrativo

Na República de Moçambique existem o Tribunal Supremo, o Tribunal Administrativo e os tribunais judiciais, de acordo com as alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 223 da Constituição da República. O n.º 2 do mesmo dispositivo dispõe que podem existir, dentre outros, tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros.

O Tribunal Administrativo é o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros, cabendo a esta jurisdição o controlo da legalidade dos actos emitidos pela Administração Pública, bem como a fiscalização da legalidade das despesas públicas e a respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira, de harmonia com o plasmado no artigo 228 da Constituição da República.

O Tribunal Administrativo tem a sua sede na capital do país, conforme estatui o artigo 16 da Lei n.º 25/2009, de 28 de Setembro. Entretanto, ao abrigo da mesma lei, da Lei n.º 2/2004, de 21 de Janeiro¹ e da Lei n.º 10/2001, de 7 de Julho, são criados tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros, respectivamente.

Nos termos do artigo 230 da Constituição da República, compete ao Tribunal Administrativo:

- a) Julgar as acções que tenham por objecto litígios emergentes das relações jurídicas administrativas;
- b) Julgar os recursos contenciosos interpostos das decisões dos órgãos do Estado, dos respectivos titulares e agentes;
- c) Conhecer dos recursos interpostos das decisões proferidas pelos tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros;

²²Código de Ética e Normas de Auditoria da INTOSAI, Comissão de Normas de Auditoria, Estocolmo, Suécia.

- d) Emitir o relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado;
- e) Fiscalizar, previamente, a legalidade e a cobertura orçamental dos actos e contratos sujeitos à jurisdição do Tribunal Administrativo;
- f) Fiscalizar, sucessiva e concomitantemente, os dinheiros públicos;
- g) Fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro, nomeadamente através de empréstimos, subsídios, avales e donativos.

Conforme o estatuído nos artigos 17 e 18 da Lei n.º 25/2009, de 28 de Setembro, este Tribunal está estruturado em 3 Secções, com a seguinte organização:

- a) Primeira Secção – área do contencioso administrativo;
- b) Segunda Secção – área do contencioso fiscal e aduaneiro;
- c) Terceira Secção, subdividida em:
 - Primeira Subsecção – área do visto;
 - Segunda Subsecção – área da fiscalização das receitas e das despesas públicas.

Refira-se que a Terceira Secção, contrariamente às primeiras duas, funciona como um típico tribunal de contas, em razão das suas competências, plasmadas no artigo 34 da Lei n.º 25/2009, de 28 de Setembro e demais legislação.

O Tribunal Administrativo funciona, ainda, em plenário. Compete ao plenário, nos termos do artigo 27 da Lei n.º 25/2009, de 28 de Setembro, apreciar:

- a) Os recursos dos actos administrativos ou em matéria administrativa praticados por órgãos de soberania ou seus titulares e pelo Primeiro-Ministro;
- b) Os recursos dos actos do Conselho de Ministros ou seu titular e do Primeiro-Ministro, relativos a questões fiscais e aduaneiras;
- c) Os processos de prestação de contas da Presidência da República, da Assembleia da República, do Tribunal Supremo, do Tribunal Administrativo e do Conselho Constitucional;
- d) Os pedidos de suspensão de eficácia dos actos referidos nas alíneas anteriores;
- e) Os recursos dos acórdãos das Secções que em relação ao mesmo fundamento de direito e na ausência de alteração substancial de regulamentação jurídica, perfilhem solução oposta a de acórdãos das mesmas secções;
- f) Os conflitos de jurisdição entre as secções do Tribunal Administrativo e qualquer autoridade administrativa, fiscal ou aduaneira;
- g) Os recursos dos acórdãos das secções e subsecções;
- h) Os recursos dos actos administrativos punitivos no âmbito das suas competências;

- i) Os recursos dos actos do Presidente do Tribunal Administrativo;
- j) Os pedidos relativos à produção antecipada de prova;
- k) Outros recursos e pedidos conferidos por lei.

Compete, igualmente, ao Plenário elaborar e apreciar o relatório e o parecer sobre a Conta Geral do Estado.

No que respeita ao Contencioso Administrativo, o Tribunal, em primeira instância, conhece:

- a) Os recursos dos actos administrativos ou em matéria administrativa praticados por membros do Conselho de Ministros;
- b) Os recursos relativos à aplicação de normas regulamentares emitidas pela Administração Pública, bem como os pedidos de declaração de ilegalidade dessa aplicação;
- c) Os recursos dos acórdãos dos tribunais administrativos;
- d) Os recursos dos actos administrativos punitivos no âmbito das suas competências;
- e) Os pedidos de suspensão de eficácia dos actos referidos nas alíneas a) e c);
- f) Os pedidos de execução das decisões proferidas em primeira instância, independentemente de ter sido interposto recurso para o Plenário;
- g) Os pedidos relativos a produção antecipada de prova;
- h) Outros recursos e pedidos que lhe forem confiados por lei.

No que concerne ao Contencioso Fiscal e Aduaneiro, em segunda instância, compete conhecer (artigo n.º 31 da Lei n.º 25/2009, de 28 de Setembro):

- a) Os recursos dos actos de quaisquer autoridades, respeitantes a questões fiscais ou aduaneiras não compreendidas na alínea b) do n.º 1 do artigo 23 da Lei n.º 2/2004, de 21 de Janeiro e nas alíneas c), d) e e) do n.º 1 do artigo 3 da Lei n.º 10/2001, de 7 de Julho;
- b) Os pedidos relativos à execução dos seus acórdãos proferidos em primeira instância, independentemente de ter sido interposto recurso para o Plenário;
- c) Os pedidos de produção antecipada de prova;
- d) A suspensão da eficácia dos actos referidos na alínea a), desde que seja prestada a devida garantia;
- e) Os recursos interpostos dos tribunais fiscais e dos tribunais aduaneiros de natureza administrativa;

f) As demais matérias atribuídas por lei.

No que respeita à fiscalização da legalidade das receitas e despesas públicas e do visto (3ª Secção), compete ao Tribunal Administrativo: emitir o relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado; fiscalizar previamente a legalidade e a cobertura orçamental dos actos e contratos sujeitos à sua jurisdição; fiscalizar, sucessiva e concomitantemente, a aplicação dos dinheiros públicos e fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro, nomeadamente de empréstimos, subsídios, avales e donativos no âmbito da administração pública central.

No âmbito da fiscalização através do visto, compete verificar a conformidade das leis em vigor dos seguintes actos praticados por membros do Conselho de Ministros:

- a) Os contratos de qualquer natureza celebrados por entidades sujeitas a jurisdição do Tribunal;
- b) As minutas dos contratos nos termos da legislação relativa a fiscalização prévia;
- c) As minutas dos contratos de qualquer valor que venham a celebrar-se por escritura pública e cujos encargos tenham de ser satisfeitos no acto da sua celebração;
- d) Os diplomas e despachos relativos à admissão de pessoal não vinculado à função pública, assim como todas as admissões em categorias de ingresso na administração pública.

No que tange a fiscalização das receitas e das despesas públicas, incumbe:

- a) Proceder à fiscalização concomitante e sucessiva dos dinheiros públicos, no âmbito das competências conferidas por lei;
- b) Proceder à fiscalização da aplicação dos recursos financeiros obtidos através de empréstimos, subsídios, avales e donativos, no âmbito da administração pública central.

Compete ainda, no âmbito da fiscalização das receitas e das despesas públicas, apreciar e decidir os processos de prestação de contas das seguintes entidades:

- a) Ministérios e comissões de natureza inter-ministerial;
- b) Entidades da Administração Pública Central;
- c) Tribunais não mencionados na alínea c), do artigo 27;
- d) Procuradoria-Geral da República;
- e) Assembleias provinciais;
- f) Governadores provinciais e da Cidade de Maputo;
- g) Universidades públicas;
- h) Institutos públicos;

- i) Empresas públicas;
- j) Sociedades de capital exclusiva ou maioritariamente públicos;
- k) Segurança social;
- l) Embaixadas e representações diplomáticas e consulares, representações e delegações de ministérios no exterior;
- m) Outras entidades ou organismos determinados por lei.

Incumbe, ainda, a esta secção conhecer os recursos interpostos dos tribunais administrativos no âmbito da fiscalização prévia, concomitante e sucessiva, bem como sobre outras matérias atribuídas por lei.

Quanto aos tribunais administrativos, de acordo com o artigo 50 da Lei n.º 25/2009, de 28 de Setembro, compete a estes, no âmbito do contencioso administrativo, conhecer:

- a. os recursos de actos administrativos ou em matéria administrativa praticados por qualquer autoridade não compreendida nas alíneas a) e b) do artigo 27;
- b. os recursos de actos administrativos punitivos no âmbito das suas competências;
- c. os recursos dos actos administrativos dos órgãos dos serviços públicos com personalidade jurídica e autonomia administrativa;
- d. os recursos dos actos administrativos das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa;
- e. os recursos de actos administrativos dos concessionários;
- f. os recursos de actos administrativos de associações públicas;
- g. as acções para obter o reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido;
- h. as acções relativas a contratos administrativos e ainda quanto à responsabilidade das partes pelo seu incumprimento;
- i. as acções sobre a responsabilidade civil do Estado, de quaisquer outras entidades públicas, e dos titulares dos seus órgãos e agentes por prejuízo derivado de actos de gestão pública, incluindo-se as acções de regresso;
- j. os pedidos de suspensão da eficácia dos actos referidos nas alíneas anteriores;
- k. os pedidos de execução das suas decisões e ainda dos acórdãos proferidos pela secção e plenário, na parte aplicável;
- l. os pedidos relativos à produção antecipada de prova;

m. os pedidos de intimação a autoridade administrativa para facultar a consulta de documentos ou processos e passar certidões, com a finalidade de permitir aos requerentes o uso de meios administrativos ou contenciosos;

n. os pedidos de intimação a particular ou a concessionário para adoptar ou se abster de determinada conduta, com a finalidade de assegurar o cumprimento de normas de direito administrativo;

o. outros recursos e pedidos que lhe forem confiados por lei;

p. exercer o controlo da legalidade da aplicação das normas, regulamentos admitidos pela Administração Pública, que não sejam da competência dos tribunais fiscais e aduaneiros.

No âmbito da fiscalização prévia, concomitante e sucessiva, compete aos tribunais administrativos:

a. Verificar, através do visto, a conformidade com as leis em vigor dos actos e contratos constantes das alíneas a), b), c) e d), do n. 2 do artigo 34 da Lei n.º 25, de 28 de Setembro, praticados por autoridades que não sejam o Conselho de Ministros ou o seu titular, Primeiro-Ministro e membros do Conselho de Ministros;

b. Proceder à fiscalização prévia, concomitante e sucessiva dos dinheiros públicos, no âmbito das competências conferidas por lei;

c. Proceder à fiscalização da aplicação dos recursos financeiros obtidos mediante empréstimos, subsídios, avales e donativos no âmbito da Administração Pública local;

d. Apreciar e decidir os processos de prestação de contas de todas as entidades, exceptuadas as mencionadas na alínea c) do artigo 27 e na alínea d), do n.º 3 do artigo 34, ambos da Lei n.º 25, de 28 de Setembro.

Compete aos tribunais administrativos, funcionando colegialmente, conhecer dos recursos interpostos de decisões em matéria de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva e emitidas pela Administração Pública.

Cabe, ainda, aos tribunais administrativos, conhecer de outras matérias conferidas por lei.

As actividades do Tribunal Administrativo, na sequência do imperativo constitucional, são, também, reguladas pelos seguintes diplomas:

a) A Lei n.º 25/2009, de 28 de Setembro, que constitui a Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa;

b) O Decreto n.º 45/2005, de 22 de Novembro, que é relativo à aprovação do quadro de pessoal do Tribunal;

c) O Decreto n.º 28/96, de 9 de Julho, que actualiza a Tabela de Custas;

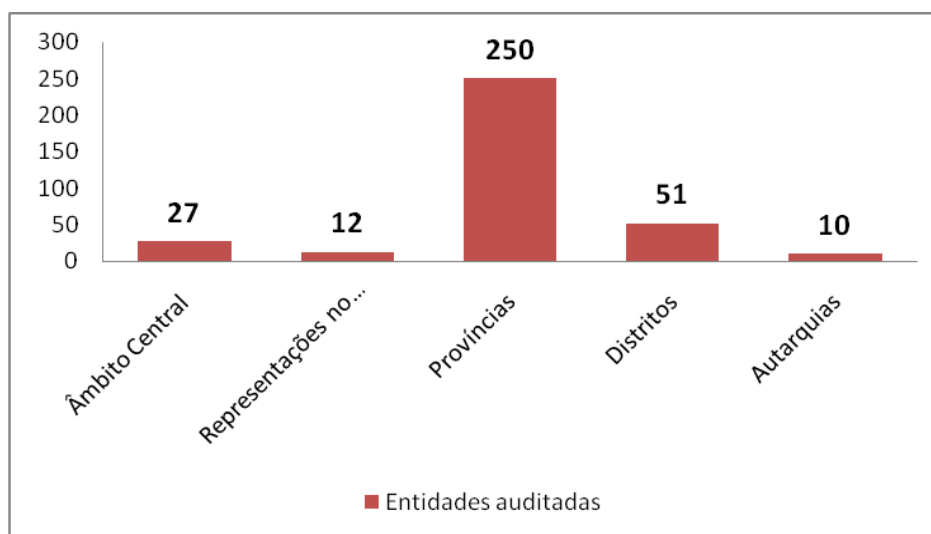
- d) O Decreto n.º 29/96, de 9 de Julho, que regulamenta a aplicação da Tabela de Custas;
- e) A Lei n.º 26/2009, de 29 de Setembro, que aprova o Regime relativo à organização, funcionamento e processo da Secção de Fiscalização das Receitas e Despesas Públicas e do Visto do Tribunal Administrativo e dos tribunais administrativos;
- f) Instruções de Execução Obrigatória do Tribunal Administrativo;
- g) Os diplomas que aprovam os qualificadores profissionais;
- h) O Decreto n.º 33.531, de 21 de Fevereiro de 1944 – Contencioso Fiscal e Aduaneiro;
- i) O Diploma Legislativo n.º 783, de 18 de Abril de 1942; regulamenta o contencioso das contribuições e impostos;
- j) A Lei n.º 9/2001, de 7 de Julho, que constitui a regulação do Processo Administrativo Contencioso e estabelece as normas para o funcionamento do Contencioso Administrativo;
- k) A Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE);
- l) A Lei n.º 14/2009 de 17 de Março, que aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado,
- m) O Decreto n.º 62/2009, de 8 de Setembro, que aprova o Regulamento da Lei n.º 14/2009, de 17 de Março que aprova o Estatuto Geral de Funcionários e Agentes do Estado
- n) O Decreto n.º 15/2010, de 24 de Maio, que aprova o Regulamento de contratação de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado;
- o) A Portaria n.º 1984, de 9 de Junho de 1933 - Regimento do Tribunal Administrativo.

4.4. A análise dos processos de controlo externo

Antes de mais, cabe referir que, no âmbito do controlo externo administrativo, as auditorias constituem um instrumento privilegiado de controlo financeiro.

Porém, analisando a actividade do tribunal neste domínio, vislumbra-se, a título ilustrativo, que ao longo do ano de 2008, o Tribunal Administrativo, na sua função de fiscalização das receitas e despesas públicas, realizou um total de 350 auditorias financeiras e de obras públicas a instituições de nível central, provincial, distrital, autárquico e representações diplomáticas, das quais 21 foram efectivadas no âmbito dos trabalhos preparatórios atinentes à elaboração do Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado. Este número de auditorias, representa uma cobertura do Orçamento de 33,34 %. Incluindo os valores auditados em relação às receitas próprias não declaradas pelas instituições, a cobertura das auditorias subiu para 36,90 %.

Gráfico 1: Auditorias e acções de fiscalização a nível central, provincial, distrital, autarquias e representações diplomáticas:



Fonte: Tribunal Administrativo

Outrossim, segundo o Plano Corporativo do Tribunal Administrativo (PLACOR)²³, a partir de 2011 o número de auditorias passaria a cobrir 40 por cento do Orçamento do Estado, sendo 500 auditorias em 2011, 450 auditorias em 2012, 450 auditorias em 2013 e 400 auditorias em 2014)). Com base nos dados acima apresentados, resulta que, em termos gerais, várias entidades não ficarão abrangidas por este exercício, sendo, por isso, propensas á verificação de comportamentos contrários à ética administrativa.

Aqui, há a destacar o papel desenvolvido pela Contadoria de Contas e Auditoria (CCA), por ser fundamental para a compreensão da actividade de controlo externo dos tribunais administrativos. Ela enquadra-se na terceira secção do Tribunal Administrativo, na subsecção da fiscalização das receitas e das despesas públicas. Esta subsecção tem como missão proceder à fiscalização concomitante e sucessiva dos dinheiros públicos e à fiscalização da aplicação dos recursos financeiros obtidos através de empréstimos, subsídios, avales e donativos, no âmbito da administração pública central.

No domínio da fiscalização sucessiva das despesas e receitas públicas, o Tribunal realiza auditorias. Estas, na verdade, constituem um instrumento privilegiado de controlo financeiro, tendo em vista habilitar o tribunal competente a emitir juízos sobre a legalidade substantiva dos actos, com base em critérios de economia, eficácia e eficiência. Porém, constata-se o facto de o universo das entidades sujeitas às auditorias

²³O Plano Corporativo é um plano estratégico com um horizonte de planeamento de quatro anos. Este plano constitui um instrumento de gestão que define uma visão comum que orienta a gestão e o desenvolvimento estratégico e profissional do Tribunal Administrativo (TA). O objectivo deste plano é sistematizar o pensamento estratégico do TA definindo os elementos estratégicos, estratégias, indicadores, acções estratégicas e orçamento que serão implementados no período de 2011 a 2014.

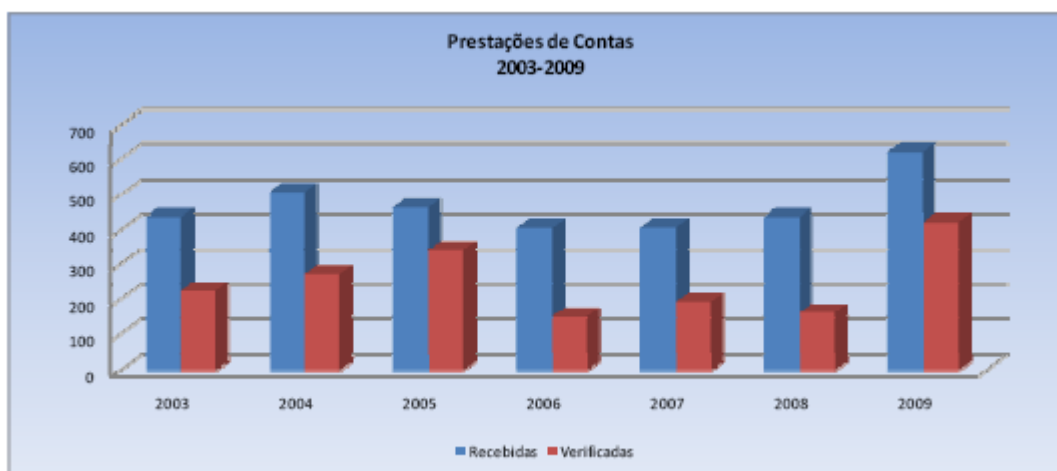
das contas públicas ser ainda reduzido, havendo grande número de entidades que não estão abrangidas por este exercício. Porém, não ficam isentas da regular prestação de contas 24.

Esta preocupação pelo aumento da cobertura das auditorias vem reflectida no Relatório para o Ministério das Finanças, Unidade Técnica da Reforma da Administração Financeira do Estado (UTRAFE) e seus parceiros (PAPs) (2008), relativo à Avaliação das Finanças Públicas em Moçambique 2006: Aplicação da metodologia PEFA – Despesa Pública e Responsabilidade Financeira, no qual consta que: “Devido a constrangimentos de capacidade o TA não consegue dar cobertura a todas as entidades auditáveis anualmente.

De facto, o relatório ROSC do FMI de 2007 estima que houve uma cobertura de 25% das entidades auditáveis em 2006. Com base nestas estimativas, aceites implicitamente pelo TA através da sua aceitação escrita das conclusões do PEFA, julgamos que as entidades do governo central cobertas por auditoria externa em 2006 representam menos de 50% da despesa total, dando uma pontuação “D” a esta dimensão do indicador.”

Por sua vez, o Relatório Final 2010, Avaliação de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) em Moçambique 2010 (p.69) refere que houve aumento do número de contas verificadas tendo subido para 400 em 2009 contra os 120 em 2006. (p.79), conforme a testa o gráfico abaixo.

Gráfico 2: Contas recebidas e analisadas



Fonte: diagnóstico do Tribunal Administrativo, Eurosis, Agosto 2010

Segundo dados fornecidos pelo Tribunal Administrativo, a Contadoria de Contas e Auditoria, de 2007 a 2009 aumentou o número de contas de gerência remetidas ao TA,

²⁴As contas das entidades sujeitas ao controlo da jurisdição administrativa devem dar entrada nesta, no prazo de três meses, contados a partir da data do termo da gerência, sendo que o prazo de julgamento das contas é de um ano a contar da data da entrada do processo na secretaria do tribunal competente. (vide artigo 83 da Lei n.º 26/2009, de 29 de Setembro).

de 398 para 621, respectivamente (vide a tabela abaixo). No entanto, no mesmo período não se verificou uma grande variação do número de processos julgados. No ano de 2010, deu entrada, até Setembro, 619 contas de gerência e foi julgada uma. De Janeiro de 2007 a Setembro de 2010, deram entrada 2.074 Contas de Gerência e foram julgadas 25.

É importante referir que constitui infracção financeira, passível de correspondente responsabilidade, a falta injustificada de remessa de contas ao Tribunal competente, a falta injustificada da remessa tempestiva ou a sua apresentação com deficiências que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação.²⁵ Esta responsabilidade financeira é pessoal e incide sobre o agente de facto.

No que se refere às auditorias, de 2007 a 2009 registou-se um incremento das auditorias realizadas, de 357 para 491, respectivamente. Contudo, no mesmo período verificou-se uma redução do número de processos de auditoria julgados, de 66 para 52. No ano de 2010, foram realizadas até ao mês de Setembro 368 auditorias e julgados 13 processos.

De Janeiro de 2007 a Setembro de 2010 foram realizadas 1.566 auditorias e julgados 164 processos.

Quadro 1 - Processos das Contas de Gerência e Auditoria 2007 a 2010

Anos	Contas de gerência (Realizadas)	Auditorias	Contas de gerência (Julgadas)	Auditorias
2007	398	357	9	66
2008	436	350	7	33
2009	621	491	8	52
2010	619	368	1	13
Total	2.074	1.566	25	164

Fonte: Tribunal Administrativo

O Relatório do Estudo de Combate à Corrupção para o RAI (Macuane, Sitói e Maduela, 2009, p.7), refere, a dado passo, que “Deve-se aumentar o número de contas julgadas, do total das que são auditadas, e reduzir o seu tempo de julgamento”. Contudo, o PLACOR apresenta esta questão numa perspectiva mais abrangente, na medida em que indica como objectivo estratégico do Tribunal Administrativo não só o aumento do número de contas julgadas, mas, sobretudo, do número de instituições que recebem dotações do Orçamento do Estado auditadas.”

²⁵Vide o n.º 3 do artigo 93 da Lei n.º 26/2009, de 29 de Setembro.

A par disso, como refere o Relatório para o Ministério das Finanças, Unidade Técnica da Reforma da Administração Financeira do Estado (UTRAFE) e seus parceiros (PAPs) (2008), que "...a construção da capacidade para a auditoria externa do Tribunal Administrativo requiere recursos humanos altamente especializados e, no contexto moçambicano, este processo é necessariamente lento. Mais preocupante é o facto de que a qualidade do acompanhamento dos relatórios de auditoria externa e interna apenas melhorou de forma modesta. Existe a possibilidade de se alcançarem impactos muito superiores do trabalho de auditoria se atenção mais cuidada for dada ao seguimento das recomendações, mesmo que para tal se tenha de reduzir a cobertura".

Na verdade, os relatórios de auditoria de uma ISC são uma pedra angular da transparência, da prestação de contas e da responsabilidades necessárias a um sistema de gestão financeira pública. São importantes para os gestores e para os governos, porque podem ajudar a promover melhores práticas de gestão.

São importantes para a Assembleia da República porque auxiliam na sua função de fiscalização política. São importantes para o cidadão, enquanto destinatários últimos da sua actuação, com direito a uma correcta e boa utilização dos dinheiros públicos e a informação completa e fidedigna sobre essa utilização.

O assunto relacionado com a abrangência das auditorias é crucial para a presente pesquisa, porque pode-se observar que há instituições que já foram alvo de auditoria e por meios destas foram elaborados relatórios, julgadas as contas e emitidas recomendações, mas mostraram, nas auditorias seguintes, que não melhoraram significativamente na sua gestão financeira.

Por exemplo, no âmbito do seu plano anual de actividades, na área de Contas e Auditoria Financeira, para o ano de 2007, o Tribunal Administrativo procedeu à verificação interna da Conta de Gerência do Tribunal Militar Provincial de Tete, referente ao ano económico de 2005, com vista a aferir até que ponto a Conta de Gerência reflecte com fidedignidade a situação financeira real daquela instituição.

Este exercício foi antecedido de uma auditoria feita no ano anterior, na qual o Tribunal recomendou que as contas de gerência fossem remetidas tempestivamente à sua apreciação. Contudo, na verificação interna à conta de 2005, constatou-se que aquela ilegalidade persistiu, alegadamente, porque os gestores ainda não estão devidamente familiarizados com os procedimentos pois nunca tiveram seminários nem explicações claras sobre os modelos e fichas que seriam preenchidos por uma instituição militar que não tem receitas próprias e consignadas.

Face aos argumentos apresentados, o Tribunal, em sede de julgamento, considerou não regular a Conta de Gerência, por esta e outras irregularidades constatadas, e sancionou com multa os responsáveis da aludida gerência. As sanções aplicadas visam, dentre outros, mitigar o impacto negativo que a má gestão da coisa pública possa causar, bem como fortalecer e promover práticas que se conformem com a ética administrativa.

Este é, portanto, um exemplo de situações em que, a despeito de o Tribunal Administrativo ter emitido recomendações com vista a permitir uma melhor gestão económico-financeira daquele organismo, estas não foram acatadas, o que resultou na aplicação das medidas sancionatórias supramencionadas. (a este respeito vide acórdão n.º 31/2009, de 17 de Julho, III Secção – I Subsecção).

Trata-se, por conseguinte, da violação sistemática e incumprimento de normas administrativas atinentes à boa gestão orçamental e à prestação de contas, no contexto da accountability horizontal, que atrás referimos. Este facto, consubstancia, como aludimos, um desvio à ética administrativa, esta vista sob prisma de ética da legalidade, que pressupõe o escrupuloso acatamento das normas legais.

No que tange às recomendações resultantes dos processos de inspecção ou de auditoria, a lei exige que estas constem do relatório, e tem em vista suprir as deficiências da respectiva gestão e funcionamento dos serviço (ver artigo 56 da Lei n.º 26/2009, de 29 de Setembro). O acatamento ou não das recomendações é relevante na medida em que o Tribunal pode relevar a responsabilidade por infracção financeira, quando seja apenas passível de multa, quando esta tiver sido paga voluntariamente e não tiver havido, anteriormente, recomendação de tribunal ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para a correcção de irregularidades do procedimento adoptado.

Outrossim, no concernente à responsabilidade financeira que se traduza na aplicação da pena de multa, o tribunal gradua as multas tendo em conta a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco e o grau de acatamento de eventuais recomendações do tribunal (n.º 4 do artigo 109 da lei retro mencionada).

A despeito da situação anteriormente reportada, o que se tem constatado é que nas instituições que são alvo do controlo externo do Tribunal Administrativo, devido às sanções que são aplicadas no âmbito da responsabilidade financeira (podem consistir em multas ou reposições), as recomendações e os juízos de censura que são feitos, bem como a actividade pedagógica subjacente a estas medidas e a que tem sido feita pelos técnicos do Tribunal, não reduz grandemente a ocorrência de comportamentos contrários à ética administrativa.

Noutros casos, com intuito de promover a melhoria da gestão financeira das instituições e dessa forma proteger os dinheiros públicos, o Tribunal Administrativo, em sede de fiscalização sucessiva das despesas e receitas públicas, uma vez detectadas infracções financeiras, para além das medidas sancionatórias como as penas de multa e o dever de reposição do dinheiro indevidamente gasto, ordenou a cessação de funções de agentes administrativos que foram ilegalmente providos ou que estavam a auferir os seus salários à margem das normas.

É, portanto, uma forma de promover a ética na gestão destas instituições. Tal facto ocorreu, por exemplo, durante a realização de uma Auditoria Financeira à Administração do Distrito de Mágoè, Província de Tete, constatou-se que existem

agentes administrativos cujos processos não foram submetidos à fiscalização prévia do Tribunal Administrativo, mas que estão a exercer a sua actividade e a auferir salários.

O Tribunal, no seu acórdão (n.º 23/2009, de 19 de Junho) ordenou a cessação imediata das funções dos referidos agentes e solicitou o envio da cópia do acórdão de auditoria ao Ministério Público.

Nos casos acima reportados, o Tribunal Administrativo, com a sua actuação, sancionou práticas administrativas contrárias à ética, contribuindo, deste modo, para a boa gestão pública. Mas este exercício não é ainda suficiente, devendo-se alargar o universo das instituições auditadas, pois, como ilustra o Relatório Anual de Controlo da Corrupção em Moçambique do CIP (2008, p.23):

“Em termos de desempenho, o TA realizou em 350 auditorias que cobriram 33,34% do Orçamento do Estado de 2007, de acordo com dados recebidos de fonte credível. A meta para o TA estabelecida para 2008 no quadro de avaliação de desempenho do PARPA II era de 30%, pelo que a avaliação feita neste âmbito é positiva. Até há poucos anos, o TA cobria apenas 25% do Orçamento do Estado, quando a cifra recomendável internacionalmente é de 75%. No total foram auditadas 350 contas, nomeadamente 27 de âmbito central, 12 de representações no exterior, 250 de âmbito provincial, 51 de âmbito distrital e 10 de autarquias locais. Os dados não explicam se em relação à contas de âmbito central constam auditorias à empresas públicas.”

4.5. Como o Tribunal Administrativo como auditor externo pode contribuir para a boa gestão financeira e promoção da ética

Com base nas atribuições constitucionalmente outorgadas ao Tribunal Administrativo, na qualidade de órgão supremo de controlo externo, determina-se, naquele instrumento, que o controlo da legalidade dos actos administrativos bem como a fiscalização da legalidade das despesas públicas e a efectiva responsabilidade por infracção financeira, cabem ao Tribunal Administrativo, constituindo, ainda, uma das suas atribuições a apreciação das contas do Estado (vide o n.º 2 do artigo 228).

Com efeito, o Tribunal Administrativo, ao actuar junto dos mais diversos órgãos da Administração pública e demais entidades, constitui um autêntico órgão de controlo financeiro externo e independente, servindo de garantia da legalidade e da boa gestão financeira e, ainda, dos direitos constitucionalmente definidos dos próprios cidadãos.

O Tribunal Administrativo exerce de forma substancial um papel importante na edificação de um verdadeiro Estado de Direito, onde a utilização do erário público deve ser feita de forma transparente e alvo de apreciação e decisão prévia ou sucessiva por parte de um órgão de auditoria externa (jurisdicional), pautando, assim, por um elevado nível de isenção e imparcialidade no incremento da sua actividade fiscalizadora.

Ora, como atrás referimos, a acumulação de riquezas por parte de certas pessoas no poder, deriva, nalgumas situações, de práticas ilícitas, como a viciação dos processos de adjudicação nos concursos de empreitadas de obras públicas em favor de empresas cujos sócios ou proprietários são detentores do poder, usando, para o efeito, o tráfico de influências e de decisões. Noutros casos, há casos de empresas fictícias criadas com o

objectivo de participarem num determinado concurso de obras públicas ou fornecimento de bens ao Estado.

O Estado moçambicano, tem sido lesado anualmente em milhões de meticais devido a este facto e os mecanismos de responsabilização não se tem mostrado eficazes. É o que acontece, por exemplo, quando empresas sem suficiente capacidade material e logística concorrem em simultâneo para várias obras, não conseguindo responder a todas elas tendo, como consequência, o atraso na entrega das mesmas (por vezes, trata-se de serviços vitais como hospitais, escolas, etc.) ou, noutros casos, no abandono das mesmas, redundando num enorme prejuízo para o Estado.

Na verdade, o controlo da corrupção tem como um dos suportes a existência e efectividade de regras de sancionamento, daí que é importante saber se elas existem e se são ou não aplicadas. (Mosse, 2006).

Carvalho (2001) referindo-se especificamente ao patrimonialismo atesta que esta prática permite ao agente público, seja ele burocrata ou político, se enriquecer ilicitamente através do poder que lhe é conferido ou com o dinheiro público, então a culpabilidade sobre tal acto não deve recair somente sobre o próprio agente público, enquanto personalidade individual, mas também a instituição estatal deve ser julgada, isto é, o próprio Estado deve ser repreendido, mesmo que seja com mudanças no seu establishment.

O legislador ordinário moçambicano tratou de evitar a ocorrência de tais situações erigindo normas que impossibilitam certas empresas de concorrerem para os concursos públicos sem que tenham perfeito um determinado lapso de tempo da sua existência (no Regulamento de Contratação de Empreitadas de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, aprovado pelo Decreto n.º 15/2010, de 24 de Maio) figuram dispositivos que exigem, como requisitos de qualificação económico-financeira, a apresentação da declaração anual de informação contabilística e fiscal e balanço patrimonial e demonstrações contabilísticas do último exercício fiscal, como requisitos para concorrer em determinadas obras).

Outrossim, estabelece-se um leque de impedimentos de participação em concursos, que, uma vez verificados, não são admitidas as propostas apresentadas, são os casos de pessoa singular condenada por sentença judicial transitada em julgado, por qualquer delito que ponha em causa a sua idoneidade profissional, enquanto durar a pena ou se a pessoa singular tiver defraudado o Estado ou tenha estado envolvida em falências fraudulentas de empresas ou ainda em processo de falência ou concordata.

Porém, no que concerne à fiscalização prévia exercida sobre os contratos administrativos de que a Administração Pública é parte, a lei relativa à organização, funcionamento e processo da Secção de Fiscalização das Receitas e Despesas Públicas e do Visto do Tribunal Administrativo e dos tribunais administrativos, confere a prerrogativa às instituições remetentes de processos de substituírem os documentos acima mencionados pela apresentação do certificado do cadastro único. Ora, este é emitido pela Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições e depende da

apresentação pelos interessados dos documentos de qualificação jurídica, económico-financeira e técnica e da regularidade fiscal.

Mas, por vezes, instituições que não preenchem os requisitos supramencionados ostentam o referido documento. Por outro lado, a obrigatoriedade da inclusão da cláusula anti-corrupção²⁶ em todos os contratos em que seja parte o Estado, as autarquias locais ou outras pessoas colectivas de direito público só é exigível, pelo Tribunal Administrativo, nos contratos de empreitadas de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado, não se exigindo nos contratos do pessoal, nos quais indivíduos com um vínculo precário desempenham actividades na função pública.

Importa, por outro lado, fazer menção à finalidade pedagógica de uma punição severa de quem ocupa certa posição no poder. Questiona-se, por vezes, quem prejudica mais a sociedade entre um delinquentes comum e anónimo e um agente da nomenclatura destacado. Como sucedeu no julgamento do mediático “Caso Aeroportos de Moçambique”, o juiz da causa entendeu que ao sancionar com tamanha severidade o antigo Ministro dos Transportes e Comunicações e o Presidente do Conselho de Administração da referida empresa pela prática de actos de corrupção e favorecimento em função da posição, havia uma dupla finalidade dirigida ao réu agente político e investido de poderes tutelares, visando a desencorajar actos futuros de outros e fazer a sociedade acreditar no funcionamento e eficácia das instituições de justiça.

O Tribunal Administrativo, além de auditor, é um órgão do judiciário e independente do Parlamento, que desempenha as funções de um Tribunal de Contas, podendo julgar as contas auditadas, aplicar sanções (incluindo multas) e recomendar investigações criminais, medidas correctivas ou outro tipo de seguimento, quando se justifica. (Macuane, Sitói e Maduela, 2009).

É aqui que esta instituição joga um papel preponderante, agindo com efeito dissuasor, punindo os infractores de regras de gestão do erário público, como sucede com a responsabilidade financeira resultante de alcance e desvio de fundos públicos, punidos com a pena de reposição e quando se trate de violação de regras e princípios contabilísticos geralmente aceites, que tem como cominação a multa, aplicável aos responsáveis da gerência da instituição objecto de auditoria.

A este propósito o Relatório Anual de Controlo da Corrupção em Moçambique do CIP (2008, p.23) refere que:

“Um dos grandes avanços registados nos últimos anos é o facto de o TA estar a aplicar sanções aos gestores que cometem desvios na gestão dos fundos do Estado (não são necessariamente casos de corrupção). Em 2008, o TA aplicou sanções financeiras a 280 gestores, tendo 13 devolvido os fundos em falta. Dos 208 processos, 103 foram remetidos à execução fiscal, 56 recorreram das sentenças, 73 estão ainda dentro do prazo para pagamento e 35 solicitaram o pagamento em prestações.”

²⁶Artigo 6 da Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho

Noutros casos, por exemplo, no acórdão n.º 39/2008, de 19 de Setembro de 2008, (vide Anexo III), prolatado em julgamento da 3.ª Secção do Tribunal Administrativo, resultante de uma auditoria financeira realizada ao Instituto de Fomento de Cajú de Nampula, resultante do exercício que consistiu na análise da documentação comprovativa de receitas cobradas e despesas realizadas, a sua autenticidade, exactidão, qualidade e integralidade.

No decorrer da auditoria foram constatadas várias irregularidades, umas relacionadas com a emissão de guias de marcha sem que existisse qualquer evidência de ter havido viagem, diferenças de somas de valores resultantes dos testes substantivos efectuados, ausência de valores em resultado da diferença dos montantes depositados e os arrecadados.

Em face das aludidas constatações e outras, o Tribunal decidiu considerar irregular a Conta de Gerência em análise e, por conseguinte, não quites os responsáveis do Instituto de Fomento de Cajú de Nampula, no exercício económico de 2003, por ter ficado provado o alcance (designação da infracção financeira) de dinheiros públicos no valor de 38.624,701,00MT (valor expresso em meticais da antiga família e ainda a aplicação de multas no valor de 180.000,00MT).

Por outro lado, o Tribunal Administrativo emitiu recomendações no sentido de os responsáveis da instituição melhorarem o sistema de controlo interno, particularmente o da gestão financeira existente, no sentido de proteger os dinheiros públicos colocados à disposição daquele organismo. Por fim, ordenou-se a remessa do aludido acórdão ao Ministério Público para a instauração do devido procedimento criminal.

Chegados a este ponto, é importante referir que os tipos de controlo adoptados e os procedimentos utilizados pelo Tribunal Administrativo têm concorrido para que esta instituição suprema de controlo de Moçambique intervenha, no âmbito das reformas no sector público e de fortalecimento dos mecanismos de boa governação, ora em curso no país, como um dos elementos dinamizantes das transformações democráticas.

A título de exemplo, os relatórios e pareceres que são emitidos pelo Tribunal Administrativo têm servido de base de formulação de recomendações que a Assembleia da República (AR) faz ao Governo para a melhoria de gestão da coisa pública. É também de referir o facto de as considerações nelas apresentadas pretenderem imprimir maior dinâmica às reformas em curso, no País.

V. A fiscalização e seu efeito na mudança do comportamento administrativo e/ou na ética administrativa

Para nos debruçarmos sobre o efeito da fiscalização na mudança do comportamento administrativo e na ética administrativa, importa, desde logo, aferir ao grau de acatamento das recomendações emitidas pelos órgãos de controlo externo bem assim o acompanhamento do seu cumprimento.

Neste particular, e para melhor compreensão, é importante fazer-se a distinção entre as recomendações emitidas no âmbito das auditorias (a) e as emitidas no âmbito do Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado (b).

a) Recomendações no âmbito das auditorias - A auditoria não é uma actividade tipicamente jurisdicional, é uma actividade essencialmente técnica, que serve de base para a emissão de um juízo pelo Tribunal. São realizadas auditorias no âmbito das Contas de Gerência submetidas à apreciação e julgamento do Tribunal, e, no âmbito da Conta Geral do Estado. Quer num caso ou noutro, o Tribunal visa a obtenção de informações fidedignas, para efeitos de certificação da exactidão da informação apresentada nas aludidas contas.

Relativamente às Contas de Gerência, o Relatório Final de Auditoria para além das constatações de auditoria, contém recomendações para a melhoria da gestão, e é posteriormente acolhido pelo Tribunal, em sede de julgamento da conta a que a mesma respeita²⁷, pelo que, no que respeita ao seu valor e obrigatoriedade de acatamento pelos destinatários. Como verificaremos mais adiante, em determinados distritos (aqui vamos destacar os Distritos de Mossurize e Cuamba), a despeito de terem sido emitidas recomendações, verifica-se o seu não acatamento, facto que permite a perpetuação de práticas contrárias à ética administrativa.

b) Recomendações no âmbito do Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado

Em Moçambique o Tribunal Administrativo elabora o Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado. Por seu turno, a Assembleia da República, ao aprovar a Conta Geral do Estado, acolhe as recomendações formuladas pelo Tribunal Administrativo no parecer sobre a Conta impondo ao Governo, o dever de cumprir com tais recomendações na elaboração da Conta Geral do Estado.

O que se tem verificado, da análise comparativa dos relatórios e pareceres sobre a Conta Geral do Estado é que, a despeito de serem emitidas recomendações para o suprimento de determinadas irregularidades, estas, nalguns casos, persistem.

É importante frisar que a triangulação feita foi condicionada pelo facto de se verificar a escassez de material atinente à fiscalização sucessiva, senão vejamos: Relativamente às auditorias, foi difícil fazer a comparação entre a execução financeira por anos sucessivos entre contas de um mesmo distrito, pois apesar de existirem distritos, no país, que já foram por mais de uma vez objecto de auditoria do Tribunal Administrativo, não existe ainda nenhum que, nas referidas condições, tenha dois ou mais relatórios julgados, o que permitiria fazer a equiparação.²⁸

Por outro lado, no que concerne à análise dos relatórios e pareceres sobre a Conta Geral do Estado, encontramos dificuldades para comparar a sua evolução em anos consecutivos, porque determinadas constatações e até recomendações se apresentam

²⁷ Acórdãos n.º 13/2006 e 14/2006 da 3.ª Secção do Tribunal Administrativo.

²⁸ Com efeito, a nossa análise é feita com base nos relatórios julgados, através dos acórdãos. Os relatórios que não foram objecto de julgamento não estão disponíveis.

de forma genérica não se indicando claramente quais as instituições faltosas e que reiteradamente não cumprem com as recomendações.

Relativamente aos mecanismos de acompanhamento das recomendações, concordamos com a abordagem feita na apresentação do Tribunal Administrativo na IV Assembleia Geral da Organização das Instituições Supremas de Controlo (ISC) da CPLP, realizada em Maputo, de 19 a 21 de Julho de 2006 – cujo tema foi “As Recomendações das ISC e o Acompanhamento do seu Acatamento”²⁹ (pp.8-9), no qual referiu-se que o TA tem na própria fiscalização sucessiva, um mecanismo de acompanhamento do cumprimento das orientações formuladas. A apreciação anual das contas públicas, permite ao Tribunal aferir em que medida as recomendações formuladas foram cumpridas ou não pelos organismos fiscalizados.

Outro mecanismo de que o Tribunal dispõe, é a fiscalização concomitante³⁰, pois, esta permite que se faça um acompanhamento sobre a gestão dos recursos ao longo do próprio exercício económico.

5.1. Análise das constatações retiradas dos relatórios e pareceres sobre a Conta Geral do Estado no período de 2006-2010

Com o intuito compreender, no domínio da Conta Geral do Estado, o impacto que os referidos Relatórios e Pareceres tem na melhoria do clima ético na Administração Pública, recorreremos à análise comparativa dos relatórios e pareceres sobre a Conta Geral do Estado, no período de 2006 a 2010, no sentido de aferir, quais foram as constatações que recorrentemente teriam sido feitas e, por outro, qual foi o grau de cumprimento/acatamento das mesmas.

De igual modo, e para conferir maior robustez a nossa pesquisa, procedemos a comparação da informação obtida dos pareceres e relatórios sobre a Conta Geral do Estado, no período supramencionado, com os relatórios do Centro de Integridade Pública que versam sobre as mesmas matérias e ainda a análise comparativa de dois distritos de Moçambique (Mossurize e Cuamba), que foram objecto de fiscalização sucessiva do Tribunal Administrativo e, posteriormente, da monitoria do orçamento, rastreamento da Despesa Pública de 2010, realizada pelo Centro de Integridade Pública.

Este método permitiu-nos descrever a dinâmica da Conta Geral do Estado, no período referido, em virtude de os Relatórios e Pareceres sobre a Conta Geral do Estado demonstrarem, nos seus diversos mapas, o modo como o Orçamento do Estado foi executado e da análise efectuada ao conteúdo desses mapas, ao relatório do Governo sobre os resultados da execução orçamental e dos trabalhos de auditoria, e deles, ter-se feito uma análise comparativa da evolução dos Relatórios e Pareceres da Conta Geral

²⁹www.tcontas.pt/pt/actos/rel.../2010/audit-dgtec-rel030-2010-2s.pdf

³⁰Alínea b) do n.º 1 do artigo 10 da Lei n.º 16/97, de 10 de Julho.

do Estado, no período mencionado e ao mesmo tempo aferir outros pontos de vista relativamente ao assunto ora em análise.

No geral, verifica-se as recomendações feitas no âmbito da Conta Geral do Estado e das auditorias realizadas pelo Tribunal Administrativo, não tem sido acatadas existindo situações de reiterado incumprimento das mesmas, sabendo-se de antemão que o Tribunal pode relevar a responsabilidade por infracção financeira, quando seja apenas passível de multa, quando esta tiver sido paga voluntariamente e não tiver havido, anteriormente, recomendação de qualquer órgão de controlo ao serviço auditado para a correcção de irregularidades do procedimento adoptado (vide a alínea b) do artigo 103 da Lei n.º 26/2009, de 29 de Setembro).

Visto que a ética administrativa que é objecto de abordagem é uma ética da legalidade, iremos verificar, sob o prisma da legalidade a evolução da Conta Geral do Estado.

Assim, constatou-se que, relativamente à:

5.1.1. Execução de despesas sem obediência aos preceitos legais

No Relatório e Parecer sobre a Conta Geral de 2006, retira-se das entidades auditadas (não se indicam quais) azebraram-se contratos relativos a pessoal, de arrendamento, de empreitada de obras públicas, de fornecimento de bens e prestação de serviços, sem se cumprirem as normas legais que regulam esta matéria, nomeadamente, as atinentes à submissão para a fiscalização prévia da sua legalidade.

Acresce ao facto de que grande parte das instituições auditadas não abriu concursos públicos na contratação para aquisição de bens e requisição de serviços e de empreitada de obras públicas e nos respectivos processos não consta a autorização de dispensa dos mesmos.

Esta questão (da execução de despesas sem observância das normas legais) foi retomada, parcialmente, no Relatório e Parecer sobre a Conta Geral de 2007, no qual frisou-se que nas entidades auditadas foram celebrados e executados contratos relativos ao pessoal, de arrendamento, de empreitada de obras públicas, de fornecimento de bens e prestação de serviços sem observância das normas legais atinentes.

Apesar das recomendações feitas no relatório e parecer anteriores, a infracção acima indicada persiste pois refere-se que nem sempre foram cumpridas as normas e procedimentos legais, na celebração de contratos de pessoal, de fornecimento de bens, de prestação de serviços, de empreitada de obras públicas e de arrendamento.

Confrontando os Relatórios e Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, depreende-se que esta questão foi igualmente referida no Relatório do CIP – Legislação Anti-Corrupção em Moçambique - Contributos para uma melhoria do quadro legal anti-corrupção em Moçambique(2008, pp.27-28), no qual consta que “No caso da Lei n.º 13/97, por exemplo, desde que o TA iniciou a análise da Conta Geral do Estado, tem sido notada a violação da regra que impõe a fiscalização prévia, sem que algum infractor tenha sido sancionado por isso... este exemplo é a porta aberta à corrupção

que a excepção prevista pela lei criou, sendo certo que é importante prever-se a excepção.”

No que concerne ao Relatório Anual de Controlo da Corrupção em Moçambique do CIP (2008, p.23), indica-se que, naquele ano, o TA concluiu também o seu Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado. Neste relatório, alude-se a ideia de que o Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado é uma fonte de correcção da gestão orçamental do Governo, expondo as práticas desviantes e emitindo pareceres para a melhoria da execução.

Todavia, embora seja visível o crescimento da qualidade e abrangência da análise do TA, o nível de execução orçamental por parte do Governo não tem melhorado substancialmente, dado que o TA, na sua avaliação da CGE de 2007, repete o mesmo perfil de falhas (algumas das quais escondem actos de corrupção) que detectou na análise das contas de 2005 e 2006.

O acima exposto, demonstra que tem se verificado por parte de algumas entidades a resistência para o acatamento de recomendações o que, desde logo, propicia a perpetuação de irregularidades e bem assim a ocorrência de desvios à ética administrativa.

Para reforçar o argumento acima, basta referir que relativamente ao Reembolso de créditos com fundos do tesouro, no Relatório e Parecer sobre a Conta Geral de 2006, indica-se que a maior parte dos empréstimos concedidos mediante Fundos do Tesouro não está a ser reembolsada e nem estão a ser accionados os mecanismos contratualmente previstos para a sua cobrança coerciva.

Esta questão é retomada no Relatório e Parecer da Conta Geral de 2007 (p.2), quando se alude que “Continua a falta de reembolsos dos créditos outorgados em anos anteriores, com fundos do Tesouro, bem como o não desencadeamento de procedimentos legais contratualmente previstos nos acordos assinados com os beneficiários, para a sua cobrança coerciva.

A questão do fraco reembolso dos créditos outorgados com os fundos do tesouro, vem também manifesta no segundo o Relatório Anual de Controlo da Corrupção em Moçambique do CIP (2008, p.11) em consta que “Estas novas áreas de acumulação através do rent seeking e do tráfico de influências são também áreas onde o dinheiro acumulado (Banco Austral, Créditos do Tesouro) ao longo dos últimos anos tem sido investido, assistindo-se todos os dias à abertura de empresas por parte de pessoas que continuam a dever o Tesouro (por dívida directa e por dívida não paga ao Banco Austral)...”.

Para reforçar a ideia do não acatamento sistemático das recomendações, não menos importante é o facto de ter-se constata-do a existência de projectos de investimento executados sem a sua devida inscrição no Orçamento do Estado. Com efeito, no Relatório e Parecer da Conta Geral de 2006, constata-se que continuam a existir projectos de investimento executados sem a sua devida inscrição no Orçamento do Estado.”

Este facto é também referido no Relatórios e Parecers da Conta Geral de 2007, 2009 e 2010, no qual retira-se que de um total de 19 projectos inscritos no Orçamento do Estado, foram executados na DPECT apenas 9, tendo a parte dos fundos dos projectos não executados sido alocada a 8 actividades não inscritas no Orçamento.

Os casos aqui reportados, demonstram que nem sempre se alcança o fim pretendido com a emissão de recomendações, na medida em que, a despeito de estas terem sido feitas em anos sucessivos, depreende-se persistirem determinadas irregularidades.

A análise comparativa de dois distritos de Moçambique

De seguida, iremos abordar comparativamente dois distritos de Moçambique³¹ que foram objecto de fiscalização sucessiva do Tribunal Administrativo e, conseqüentemente, da monitoria da despesa pública do CIP de 2010.

5.3.1. A auditoria a Administração do Distrito de Mossurize

Ora, no que tange à auditoria a Administração do Distrito de Mossurize, Província, de Manica, realizada no cumprimento do plano anual de actividades, na área de Auditoria Financeira, para o ano de 2006, o Tribunal Administrativo, constatou irregularidades de vária ordem, das quais destaca-se o facto de grande parte dos processos de vinculação de agentes ao Estado não ter sido submetida a fiscalização prévia do Tribunal Administrativo.

Outro aspecto que ressalta é a ausência, nos contratos de empreitada, da cláusula anti-corrupção, como estabelece o artigo 6 da Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho e não foi efectuado o inventário do património, nos moldes estipulados pela Direcção Nacional do Património do Estado, pois os bens não possuem Fichas de Cadastro, nem estão etiquetados e todos os contratos que foram executados no âmbito do PPFD não possuem documentação completa, exigida à luz da legislação atinente.

Sobre o mesmo distrito, e no âmbito da monitoria do orçamento, rastreando a Despesa Pública de 2010³² (veja em <http://www.cip.org.mz>), referente ao ano fiscal de 2010, o CIP apresentou um relatório decorrente das principais constatações resultantes do exercício de rastreio realizado, cobrindo vários fundos de investimento descentralizados, designadamente, os fundos de Infra-Estruturas distritais, de desenvolvimento distrital (sete milhões), de estradas, de apoio directo às escolas, de construção de salas de aulas e de abastecimento de água.

Desde logo, depreende-se, do referido exercício que não se registaram grandes melhorias relativamente à execução orçamental, pois denota-se, por exemplo, que:

³¹A escolha dos referidos distritos deve-se ao facto de, no universo dos distritos existentes, serem até agora os únicos que foram objecto de fiscalização sucessiva e cujos relatórios foram julgados (conforme atestam os acórdãos n.ºs 1/2009, de 10 de Março e 7/2009, de 10 de Abril) e que, posteriormente, foram monitorados pelo Centro de Integridade Pública em 2010.

³²O Rastreio da Despesa Pública é parte do Programa do CIP de Monitoria do Orçamento, Rastreio da Despesa Pública e Auditoria Social, no seu segundo ano de implementação. Este programa tem como objectivo principal contribuir para o aumento da efectividade da despesa pública em Moçambique como viés para a redução da pobreza e promoção do desenvolvimento.

- A sala de sessões, empreendimento que consumiu cerca de metade do FID, embora não constasse do PESOD de 2010, foi erguida graças ao desvio de aplicação do fundo programado para a construção e reabilitação de infra-estruturas sociais. Notou-se a assinatura de contratos irrealistas, em que os empreiteiros assinam um determinado valor no contrato e depois é-lhes pago um valor inferior ao mencionado no contrato. A título de exemplo, foram celebrados contratos para a reabilitação das residências dos Chefes das Localidades de Mucarate e Chitsama, orçada em 114.134,40Mt, mas o valor real pago aos empreiteiros foi de 83.656,83Mt e 83.656,82Mt, respectivamente.

- O Governo Distrital justificou os montantes gastos na execução das actividades mencionadas na tabela 2 através de contratos, facturas e recibos que em alguns casos não espelhavam a realidade. Todavia, há que destacar que o Distrito de Mossurize não possui E-sistafe e o pagamento das obras é feito através de cheques passados pelo Serviço Distrital de Planeamento e Infra-Estruturas. Para o efeito, a Secretaria Permanente Distrital (SPDI) solicita o valor a ser realizado à Direcção Provincial de Plano e Finanças que, por sua vez, faz a requisição junto do Ministério das Finanças e o fundo é transferido para a conta do SDPI.

Estes factos foram confirmados pelo Serviço Distrital de Educação, que atesta que, de facto, os 2.103.732,50Mt desembolsados na conta deste serviço não foram distribuídos pelas respectivas escolas porque mais de metade do fundo foi desviado da conta do SDEJT, alegadamente porque "... Em 2010 houve um desvio do fundo quando a gestão financeira estava sob controle de Elias Munguambe, ex-Chefe de Repartição de Finanças, facto que conduziu a sua demissão do cargo que ocupava e sua transferência como professor na EPC Ngungunhane." (p.7 do relatório supramencionado).

- Falando sobre o Fundo de Apoio Directo às Escolas, o Director Distrital de Educação disse que o caso do fundo da 12ª fase desviado já se encontrava na Procuradoria Distrital. "...Quando tomei conhecimento sobre o valor da 12ª fase que foi desviado no SDEJT, mandei uma equipa técnica para investigar o caso junto destes serviços e o técnico que era chefe da repartição de finanças foi responsabilizado. Agora o caso está na Procuradoria Distrital e enviámos as cópias do processo ao Ministério Público", esclareceu.

Os factos sobejamente expendidos mostram, de forma cristalina, que a despeito de o Tribunal Administrativo ter fiscalizado a execução orçamental naquele distrito (referente ao exercício fiscal de 2006), persistiram e até cresceram casos de desvios à ética administrativa, caracterizados por constantes violações à lei. Confirma-se esta asserção com base nas constatações feitas anos depois (2010) pela equipa de monitoria e rastreio da despesa do CIP.

5.3.2. A auditoria ao Distrito de Cuamba

O mesmo exercício será feito relativamente ao Distrito de Cuamba, na Auditoria Financeira, que, como afixamos retro, foi objecto de fiscalização sucessiva do Tribunal Administrativo, incidindo no exercício económico de 2006. Foram constatadas várias infracções, tais como a falta de uma relação completa do património existente, o que, desde logo, impossibilitou fazer a inventariação física de alguns bens, por outro,

verificou-se que a entidade não possui, no seu arquivo, as fichas de levantamento prévio de bens patrimoniais.

Para além deste aspectos, há a destacar a existência duma diferença de 1.000.000,00MT entre o valor da requisição n.º 52/2004 (42.758.697,00MT) e o dos respectivos justificativos (41.758.697,00MT). Há, ainda, pagamentos efectuados antes da emissão da correspondente requisição, sendo exemplo disso a requisição n.º 47/2004, no valor de 469.250,00MT, referente a compra de combustível, datada de 23 de Dezembro de 2004, cujo cheque é de 2 Dezembro de 2004.

Confrontando com o relatório da monitoria do orçamento, rastreando a Despesa Pública de 2010 (concernente ao ano fiscal de 2010), constata-se que continuam a ocorrer irregularidades na gestão orçamental), senão vejamos:

- Houve, entre o orçamento disponível e o efectivamente gasto, uma diferença de 1.507.912,00Mt cuja aplicação a Secretária Permanente distrital não conseguiu mostrar. A justificação oficial foi de que a informação sobre o que se fez com este valor estava no computador portátil do técnico responsável pelo E-sistafe que, na altura, estava ausente do distrito e levava consigo o computador.

- Apenas 2 actividades constavam do PESOD de 2010, nomeadamente a reabilitação de três (3) residências para hóspedes e a construção da residência para o chefe do Posto Administrativo de Etatara. As restantes actividades não constavam do PESOD. Isto significa que em Cuamba havia, para 2010, dois planos, designadamente o PESOD que não foi realizado e o plano de investimentos acima indicado que foi realizado conforme os dados aqui apresentados.

- A Secretária permanente distrital apresentou suportes documentais da execução financeira acima indicada, nomeadamente contratos e recibos, porém não apresentou documento comprovativo algum que justificasse os 200.000,00Mt gastos na reabilitação da casa de hóspedes n.º 1, os 400.000,00Mt gastos na reabilitação da casa de hóspedes n.º 2 e os 15.750,00Mt gastos na compra de toner.

Acisce referir que, no ano de 2010, o Governo do Distrito de Cuamba foi inspeccionado por duas vezes pelo Departamento de Receitas e Fiscalização do Ministério das Finanças, nos meses de Maio e Outubro. No que concerne às obras públicas, foram preparados 11 contratos pela secretaria distrital, 1 contrato pelo sector de água e saneamento e 2 contratos pelo sector de estradas. E, no mesmo ano, o governo distrital enviou 2 contratos para o Tribunal Administrativo (TA) e os mesmos foram devolvidos sem o visto, alegadamente porque tinham algumas irregularidades.

Assim, em face da triangulação acima apresentada, propedendemos concluir que:

⇒ No domínio do Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado, a despeito de, em anos sucessivos (2006 a 2010), o Tribunal Administrativo ter emitido recomendações com vista a uma melhor gestão das entidades abrangidas pelas auditorias, continuaram a verificar-se práticas desviantes à ética administrativa (como referimos anteriormente, a ética administrativa aqui tratada é uma ética da legalidade, caracterizada por práticas

que violem as disposições legais estabelecidas), como corolário de um incumprimento sistemático das recomendações.

⇒ No que tange às auditorias realizadas aos Distritos de Mossurize e Cuamba, respeitantes ao exercício económico de 2006, em triangulação com os relatórios de monitoria e rastreio da despesa do CIP, atinentes ao exercício económico de 2010, não se vislumbra melhoria na gestão financeira e patrimonial, pois depreende-se persistirem práticas contrárias à ética administrativa, mesmo tendo em conta que os responsáveis da gerência dos referidos distritos foram, em sede de julgamento (vide os acórdãos supra mencionados), sancionados com penas de multa e reposição de dinheiros públicos.

⇒ Há, por conseguinte, a necessidade de se incrementarem as medidas sancionatórias, de modo a criar o efeito dissuasor das sanções aplicadas. Na prática tem-se verificado justamente o contrário, pois, por exemplo, à luz da Lei n.º 13/97, de 10 de Julho, no que concerne à responsabilidade financeira traduzida na sujeição à pena de multa, esta era graduada tendo em consideração, além da gravidade dos factos praticados e suas consequências, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do tribunal. Nesta lei, a multa a arbitrar não devia ser inferior a um terço do vencimento ou remuneração anual do infractor.

Estranhamente, mesmo verificando-se o reiterado incumprimento das recomendações por parte das entidades sujeitas à fiscalização prévia, na Lei n.º 26/2009, de 29 de Setembro, que revoga aquela, o legislador optou por aplicar uma medida mais branda, estabelecendo, para aqueles casos, o valor não inferior a um sexto do vencimento ou remuneração anual do infractor, pela primeira vez, e a três sextos do vencimento ou remuneração anual, pela segunda e sucessivas vezes.

Conclusões e Recomendações

O trabalho que nos propusemos elaborar tinha como desiderato o estudo da ética no contexto da Administração Pública, centrado no papel dos órgãos de controlo externo, designadamente, o Tribunal Administrativo e os Tribunais Administrativos na promoção da ética administrativa.

Esta ética administrativa, pode ser vista sob vários prismas, contudo, privilegiamos a abordagem da mesma numa vertente de ética da legalidade, no sentido de que a postergação de normas administrativas pelos gestores públicos consubstancia desvio à ética administrativa. Seguimos aqui a abordagem de Amundsen e Andrade (2009) que sustentam que a lei é uma das promotoras básicas do comportamento ético.

Destarte, analisando e confrontando diferentes dados empíricos, atinentes à actividade jurisdicional destes tribunais, no domínio da do relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado, os acórdãos das auditorias e outros dados atinentes à monitoria e rastreio da despesa do CIP, permitiu-nos refutar a premissa de que o alargamento do âmbito da actividade de controlo externo tem como corolário a redução de práticas contrárias à ética administrativa.

Com efeito, a pesquisa permitiu-nos tirar as seguintes ilações:

O universo das instituições que são alvo do controlo externo do Tribunal Administrativo é ainda bastante reduzido, apesar de alguns dados apontarem para o seu alargamento, como atesta a Revisão Conjuntada implementação pelo GdM da estratégia de redução da pobreza absoluta (PARPA) e do desempenho dos PAP no concerne eficácia da ajuda externa, baseada nos planos e relatórios do Governo, incluindo o PARPA II, o Plano Económico e Social 2006, o Orçamento do Estado, o relatório do Governo de Execução do Orçamento e do PES (Plano Económico e Social).

Concluiu-se, em linhas gerais que, "...em 2006 o número de relatórios de auditoria externa conclusos aos juizes relatores foi de 155, tendo assim sido atingida e superada a meta de 70 relatórios de auditoria financeira realizados. O número de relatórios de auditoria julgados subiu para 45 comparativamente ao ano 2005, em que foram julgados 11. Contudo, é necessário tomar medidas para reduzir a relativa demora na apreciação e julgamento dos processos de auditoria."

Por outro lado, Segundo o Relatório Final 2010, Avaliação de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) em Moçambique 2010, Relatório para o Ministério das Finanças, Inspeção Geral de Finanças e os Parceiros da Ajuda Programática (PAPs) o número de contas auditadas após verificação melhorou significativamente de 150 em 2006 para 500 em 2009. (p.79).

Todavia, como ficou demonstrado, tal não se reflecte significativamente na melhoria do clima ético administrativo.

As decisões sancionatórias (que consistem na aplicação de medidas de multa e reposição dos dinheiros públicos) tomadas no domínio do julgamento dos relatórios das auditorias bem como as recomendações não tem surtido o efeito dissuasor desejado, em virtude de nas instituições visadas persistirem práticas anti-éticas.

Do mesmo modo, no domínio dos relatórios e pareceres sobre a Conta Geral do Estado vislumbra-se um sistemático não acatamento das recomendações aí feitas, facto comprovado pelos pareceres e relatórios analisados (correspondentes ao interstício temporal de 2006 a 2010), nos quais, em alguns casos, por três anos consecutivos apresentam-se as mesmas constatações, tendo havido, anteriormente, relativamente às mesmas, recomendações para melhor gestão da coisa pública.

Assim, os resultados deste estudo permitem avançar com uma resposta à questão de partida. Com efeito, ressalta que a actividade dos tribunais administrativos, como órgãos de controlo interno, é fundamental na promoção da ética na administração pública, contudo, o seu efeito directo, especificamente das suas deliberações e recomendações não tem produzido om impacto desejável como elemento dissuasor às práticas contrárias a ética administrativa.

Daí que, a simples acentuação da incidência do controlo externo não tem como efeito directo a redução de práticas anti-éticas, há que lançar mão a mecanismos complementares que tornariam a sua acção mais eficaz.

Tendo em conta os achados na presente pesquisa e visando que os órgãos de controlo externo contribuam decisivamente para a melhoria do clima ético na Administração Pública, propendemos recomendar que:

- Relativamente ao acompanhamento das recomendações propõe-se a realização de auditorias de acompanhamento das recomendações que visam aferir a efectiva implementação das medidas conducentes a suprir as insuficiências constatadas.
- Sabendo-se que a actividade de um órgão de Controlo Interno serve como preliminar do controlo jurisdicional exercido através do visto do Tribunal Administrativo, deve-se reforçar o papel do controlo interno, articular e fazer o melhor aproveitamento das informações obtidas pelo mesmo, que não vimos reflectida nos relatórios analisados. Na verdade, como refere Attie (2009, pp. 203) o controlo interno, mediante um fluxo de informações ininterruptas, viabiliza um dos objectos centrais do controlo externo, que é o de acompanhar, de forma actualizada, a realização das contas públicas para além de que a avaliação do sistema de controlo interno serve de base para o auditor determinar o grau de confiança que nele possa depositar e, a partir daí, fixar a natureza e a extensão dos procedimentos de auditoria a serem aplicados.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Amaral, Diogo Freitas (2006). Curso de Direito Administrativo, 3.^a Edição, Vol. I, Lisboa, Editora Almedina.

Almeida, Filipe, Ética (2010). Valores Humanos e Responsabilidade Social das Empresas, São Paulo, Principia Editora Cascais.

Amundsen, Inge (CMI) Andrade, Vicente Pinto de (UCAN) (2009). Public Sector Ethics - Compendium for Teaching at the Catholic University of Angola (UCAN) Editors, Luanda.

Benevides, Alexandre (2007). Tradução da obra Aristóteles, Ética a Nicômacos. 3.^a ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília – DF.

Bangura, Yusuf (2000). Public Sector Restructuring: The institutional e social effects of fiscal, managerial and Capacity-Building Reforms, Geneva, Switzerland, Web: <http://www.unrisd.org>.

Bhatia, S.K. (2004). Foreword by Dr. Abad Ahmad, Business Ethics and Corporate Governance, Deep & Deep Publications PVT. LTD.

Caetano, Marcello (1968). Manual de Direito Administrativo, 8.^a Edição, Coimbra Editora, Limitada.

Campos, Ana Maria (1990). Accountability: Quando poderemos traduzir para o Português? Revista de Administração Pública, n.º 2. Rio de Janeiro.

Carvalho, José T. (2001). Acessibilidade às informações do controle externo: um instrumento para o controle social do Estado. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 12 março 2004.

Cervo, Amado; Bervian, Pedro e Da Silva, Roberto (2010). Metodologia Científica, Editora Afiliada, 6.^a Edição, São Paulo.

Denhardt, Robert B. e Grubbs, Joseph W. (1999). Administração Pública - Uma Acção Orientadora, 3.^a Edição ilustrada, Universidade do Estado da Pensilvânia - Harcourt Brace College Publishers.

Dye, Ronald A (1993). Auditing standards, legal liability and auditor wealth. The Journal of Political Economy.

Franco, António Sousa (1992). Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol.I, 4.^a ed., Almedina, Coimbra, pags.452-453

Gonçalves, E. M.(2002). Serviço de atendimento ao cidadão: modelo organizacional para a melhoria na prestação de serviço público, Lisboa: Portugal.

Hood, C. (1995), Emerging issues in Public Administration, Public Administration, vol. 73

Hubner, Maria Martha (1998). Monografias e Projectos de Dissertação, Editora Mackenzie, 3.^a Edição.

Johnston, Michael (1997) "What can be done about Entrenched Corruption?" Paper prepared for the World Bank. Annual Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 30-May 1.

Júnior, Salomão Ribas (2003). *Ética, Governo e Sociedade*, Florianópolis, publicado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina.

Kaser, Max (1999). *Direito Privado Romano*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Klitgaard, Robert (1994). *A Corrupção Sob Controle*, Jorge Zahar editor Ltda, Rio de Janeiro.

Langseth, Petter (1995). "Cleaning up and Invigorating the Civil Service" *Public Administration and Development*".

Levy, N. (2004). *Ética e História*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

Lopes, Paulo Roberto Martinez (2009), *Ética, assédio moral e assédio sexual na Administração Pública*, Editora Bertrand, Brasília.

Meirelles, Hely Lopes(2006). *Direito Administrativo Brasileiro*. 32 ed. São Paulo: Malheiros.

Mosse, Marcelo (2004). *Corrupção em Moçambique, alguns elementos para debate*, www.zambezia.co.mz, Novembro.

Mosse, Marcelo (2006). *A Corrupção no Sector de Justiça em Moçambique*, Centro de Integridade Pública. Documento de discussão n.º3.

Osborne, David e Gaebler, Ted (1994). *Reinventando o Governo, Como o espírito empreendedor está transformando o sector público*, Editora MH Comunicação, Brasília – DF.

Patto, Pedro Vaz (2008). *No Cruzamento do Direito e da Ética*, Edições Almedina SA, Coimbra, Agosto.

Polidano, Charles (2001). *Why Civil Service Reforms Fail*, http://www.man.ac.uk/idpm/idpm_dp.htm idpm@man.ac.uk, March.

Rao, Sumedh e Marquette, Heather (2012). *Corruption indicators in Performance Assessment Frameworks for budget support*, Anti-Corruption Resource Centre

Resende, Flávio de Cunha (2002). *Porque reformas administrativas falham*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Outubro, Vol. 17 Num. 50.

Robert B. Denhardt e Joseph W Grubbs (2009). *Administração Pública, Uma acção Orientadora*, 3.ª Edição.

Tavares, José F.F. (1998). *O Tribunal de Contas, Do Visto em Especial – Conceito, natureza e enquadramento na actividade de administração*, Almedina, Coimbra.

Transparency International (2009). Global Corruption Report 2009, accessed 23, www.transparency.org/

Wallis, Joe L; Dollery, Brian e McLaughlin, Linda (2007). Reform and Leadership in the Public Sector, A Political Economy Approach, Edward Elgar Publishing.

World Bank. Adjustment in Africa (1994). Reforms, Results, and the Road Ahead. A World Bank Policy Research Report. New York: Oxford University Press for the World Bank.

DOCUMENTOS E LEGISLAÇÃO CONSULTADA

- Código de Ética e Normas de Auditoria da Intosai, publicado pela Comissão de Normas de Auditoria, no XIV Congresso da Intosai de 1992, realizado em Washington, nos Estados Unidos da América.
- Constituição da República de Moçambique (CRM) de 2004.
- Dicionário de Filosofia de Cambridge, Paulus Editora (2006).
- Dicionário de Teologia Moral, Paulus Editora (1990).
- Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE) e o Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (REGFAE).
- Glossário Anti-corrupção do Centro de Integridade Pública (2009).
- Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho, introduz mecanismos complementares de combate à corrupção.
- Lei n.º 25/2009, de 28 de Setembro – Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa.
- Lei n.º 26/2009, de 29 de Setembro – atinente ao regime relativo a organização, funcionamento e processo da 3.ª Secção do Tribunal Administrativo.
- Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas de Portugal (1999).
- Manual de Controlo Interno da Comunidade de Países da Língua Portuguesa (2009).
- Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração pública (NFSAP), aprovadas pelo Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro.
- PLACOR – Plano Corporativo do Tribunal Administrativo (2011-2014).
- Relatório Anual de Controlo da Corrupção em Moçambique do CIP (2008).
- Relatório do CIP – Legislação Anti-Corrupção em Moçambique - Contributos para uma melhoria do quadro legal anti-corrupção em Moçambique (2008).
- Relatório do CIP sobre A Corrupção no Sector da Justiça em Moçambique, Documento de Discussão nº 3 (Mosse, 2006).

- Relatório do Estudo sobre o Combate à Corrupção para o RAI, da Advocacia, Consultoria e Serviços Lda.
- Relatório Final 2010, Avaliação de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) em Moçambique 2010, Mariam Umarji, Chris Lees, Joe Cavanagh, Esther Palacio e Arsenio Paulo, Relatório para o Ministério das Finanças, Inspeção Geral de Finanças e os Parceiros da Ajuda Programática (PAPs).
- Relatório para o Ministério das Finanças, Unidade Técnica da Reforma da Administração Financeira do Estado (UTRAFE) e seus parceiros (PAPs) (2008). relativo à Avaliação das Finanças Públicas em Moçambique 2006: Aplicação da metodologia PEFA – Despesa Pública e Responsabilidade Financeira.

SITES CONSULTADOS

www.intosai.org

www.transparency.org/

http://www.man.ac.uk/idpm/idpm_dp.htm idpm@man.ac.uk,

www.zambezia.co.mz

<http://www.unrisd.org>,

www.U4.no

www.tribunaiscplp.gov.br

LISTA DE ANEXOS OU APÊNDICES

Anexo I – Guião de entrevistas

Anexo II – Guião de entrevistas

Anexo III – Acórdãos do visto

Anexo IV – Acórdão de contas

Anexo V – Plano Corporativo do Tribunal Administrativo (PLACOR 2011-2014)

ANEXO I

Guião de entrevista com o Juiz de Direito do Tribunal Administrativo da Província de Nampula

Bom dia. Meu nome é Ivan Leonildo Carvalho. Sou estudante do mestrado em Governação e Administração Pública na Universidade Eduardo Mondlane. O meu objectivo é colher os dados para a minha tesede dissertação que versa sobre a Ética an Administração Pública – O estudo de caso dos Tribunais Administrativos. Desde logo agradeço pela disponibilidade apresentada e reitero que o trabalho é meramente académico. Obrigado.

Questões

1. A probabilidade de ocorrência de fenómenos relacionados com a má gestão e desvio dos dinheiros públicos na Administração Pública, é maior nas instituições que não são alvo de controle externo?
2. Qual é o efeito da publicação no Boletim da República e por outros meios como a internet e colectâneas de jurisprudência, das decisões dos tribunais administrativos?
3. Qual é o impacto e o grau de acatamento das recomendações emitidas pelo tribunal administrativo no âmbito dos processos submetidos a sua apreciação?
4. De que forma os órgãos de controle externo, neste caso, os Tribunais Administrativos tem contribuído para a promoção de um clima ético na Administração Pública?
5. A implantação dos tribunais administrativos provinciais, no âmbito do processo de descentralização e desconcentração administrativa, tem surtido os efeitos desejados?
6. Que acções são levadas a cabo pelo tribunal com vista a intensificar a aproximação e comunicação com a sociedade?

Obrigado.

ANEXO II

Guião de entrevista com o Chefe de Departamento de Administração e Recursos Humanos da Direcção Provincial das Finanças da Provincia de Nampula

Bom dia. Meu nome é Ivan Leonildo Carvalho. Sou estudante do mestrado em Governação e Administração Pública na Universidade Eduardo Mondlane. O meu objectivo é colher os dados para a minha tese de dissertação que versa sobre a Ética na Administração Pública – O estudo de caso dos Tribunais Administrativos. Desde logo agradeço pela disponibilidade apresentada e reitero que o trabalho é meramente académico. Obrigado.

Questões

1. A implantação dos tribunais administrativos de nível provincial trouxe alguma mudança relativamente a celeridade processual?
2. Quais são as vossas principais sugestões para intensificar uma maior aproximação do tribunal administrativo do cidadão?
3. Quais são as principais dificuldades que tem sentido para o acatamento das recomendações e decisões emitidas no tribunal administrativo no âmbito dos processos submetidos a sua apreciação?
4. De que forma a publicidade das decisões dos Tribunais Administrativos tem contribuído para a promoção de um clima ético na Administração Pública?
5. A implantação dos tribunais administrativos provinciais, no âmbito do processo de descentralização e desconcentração administrativa, tem surtido os efeitos desejados?
6. Que recomendações deixaria para uma articulação mais efectiva entre os órgãos de controlo externo e as instituições da Administração Pública?

Obrigado.