



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

II SEMINÁRIO DA ORGANIZAÇÃO DAS ISCs DA CPLP e  
CELEBRAÇÃO DOS 15 ANOS DA ORGANIZAÇÃO

**O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES  
SUPREMAS DE CONTRLO NUM  
ESTADO DE DIREITO- A  
EXPERIÊNCIA MOÇAMBIкана**

**Díli, Timor Leste, 29 de Junho a 1 de Julho de 2011**

## **ÍNDICE**

**- INTRODUÇÃO**

**I - ENQUADRAMENTO LEGAL DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO**

**II - O ESTADO DE DIREITO**

**III - O MODELO INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE MOÇAMBIQUE**

**IV - CONCLUSÕES, IMPACTO DA ACÇÃO DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO**

## INTRODUÇÃO

Abordar “*O papel das ISCs num Estado de Direito*”, constitui um desafio no que diz respeito a existência de um quadro teórico que comporte possíveis exemplos específicos dentro das Instituições Supremas de Controlo.

Por outro lado, este tema oferece uma multiplicidade de maneiras para a sua abordagem, atendendo à sua generalidade.

Nesta base, e considerando a experiência moçambicana vamos procurar fazer uma abordagem particularizada e especializada , tendo em conta a nossa realidade.

Assim, dividimos o tema em quatro partes, a saber:

- Enquadramento legal do Tribunal Administrativo, enquanto Instituição Suprema de Controlo;
- O Estado de Direito;
- O Modelo institucional do Tribunal Administrativo e sua inserção no sistema das instituições que concorrem à promoção de um Estado de Direito; e
- Conclusões- O impacto da acção do Tribunal Administrativo.

## I- ENQUADRAMENTO LEGAL DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

A Constituição da República de Moçambique estabelece no n.º 1 do artigo 228, que **“O Tribunal Administrativo é o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros”**, cabendo-lhe, conforme dispõe o n.º 2 do mesmo artigo, **“O controlo da legalidade dos actos administrativos e da aplicação das normas regulamentares emitidas pela Administração Pública, bem como a fiscalização da legalidade das despesas públicas e a respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira”**.

Esta última parte, deste comando constitucional, é exercida enquanto Instituição Suprema de Controlo e, ainda, de acordo com o n.º 2 do artigo 230 da CRM, 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 jurisdição do Tribunal Administrativo;**
- **fiscalizar, sucessiva e concomitantemente os dinheiros públicos;**

- **fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro, nomeadamente através de empréstimos, subsídios, avales e donativos.**

A legislação ordinária relativa ao Tribunal Administrativo, em particular as Leis n.ºs 25/2009 e 26/2009, de 28 e 29 de Setembro, que aprovam a Orgânica da Jurisdição Administrativa e o Regime de Organização e Funcionamento da 3.<sup>a</sup> Secção do Tribunal Administrativo, respectivamente, complementam as competências supra mencionadas.

## II – ESTADO DE DIREITO

Falar do Estado de Direito, importa desde logo referenciar que o mesmo é **fonte de toda a ordem jurídica**. É aquele em que o poder político aparece como simples meio de realização e garantia dos direitos individuais naturais, como sustenta Marcello CAETANO, citado por Franco e Martins (1995:399).

Por sua vez o Professor Jorge MIRANDA<sup>1</sup> refere que o Estado de Direito não equivale a Estado sujeito ao Direito no duplo sentido de Estado que age segundo processos jurídicos e que realiza uma ideia de Direito, seja ela qual for, mas só existe quando esses processos se encontram diferenciados por diversos órgãos, de harmonia com um princípio de divisão do poder e quando o Estado aceita a sua subordinação a critérios materiais que o transcendem;

---

<sup>1</sup> FRANCO, João et ANTUNES MARTINS, Herlander (1995). Dicionário de conceitos e princípios jurídicos, 3ª Ed, Coimbra, Livraria Almedina, p. 399

Em Moçambique este conceito se mostra preenchido na medida em que o artigo 3 da CRM, dispõe que: **“A República de Moçambique é um Estado de Direito, baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem”**.

Vejamos, a título de explicação, o seguinte:

- Ao abrigo do artigo 134, **“os órgãos de soberania assentam nos princípios de separação e interdependência de poderes consagrados na Constituição e devem obediência à Constituição e às leis”**, o que significa que está assegurado o princípio de divisão do poder.
- O artigo 292, da CRM estabelece limites materiais no que concerne à revisão da Constituição, ou seja, limita materialmente o poder político.

### **III – O MODELO INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE MOÇAMBIQUE**

#### **3.1. O Tribunal Administrativo, enquanto Tribunal de Contas**

No que concerne ao controlo financeiro insere-se no modelo designado por **fiscalização jurisdicional**, ou seja, por via de um

tribunal. O Tribunal Administrativo de Moçambique é a instituição suprema de controlo externo. A instituição tem natureza colegial e **exerce a função de auditoria e a função jurisdicional de julgamento das infracções de responsabilidade financeira.**

O Tribunal Administrativo segue um modelo distinto do auditor-geral, órgão singular, com forte ligação ao Parlamento e com funções exclusivas de auditoria, tendendo a privilegiar o controlo da boa gestão financeira e mesmo do chamado “sistema misto”, resultante da combinação das características dos sistemas de tribunal de contas e de auditor-geral.

Os Tribunais de Contas da maioria dos países de língua portuguesa, em geral, e o Tribunal Administrativo de Moçambique, em particular, são, pois, de um sistema de fiscalização prévia e fiscalização sucessiva, consubstanciada no visto prévio e no julgamento das contas dos organismos.

### **3.2. Entidades sob jurisdição e controlo financeiros do Tribunal Administrativo.**

Estão sujeitas à jurisdição e controlo financeiros do Tribunal Administrativo, entre outras, conforme a Lei n.º 26/2009, de 29 de Setembro, as seguintes entidades<sup>2</sup>:

- a) Estado e todos os seus serviços;
- b) Os serviços e organismos autónomos;

---

<sup>2</sup> Lei n.º 26/2009 de 29 de Setembro, Artigo 3.

- c) Os órgãos locais representativos do Estado;
- d) As autarquias locais, nos termos da lei;
- e) As empresas públicas e as sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos;
- f) Os exatores, tesoureiros, recebedores, pagadores e mais responsáveis pela guarda ou administração de dinheiros públicos;

Estão sujeitos à fiscalização prévia da jurisdição administrativa:

- a) O Estado e outras entidades públicas, designadamente os serviços e organismos inseridos no âmbito da Administração Pública Central, Provincial e Local, incluindo as dotadas de autonomia administrativa ou financeira com personalidade jurídica;
- b) Os institutos públicos;
- c) As autarquias locais;
- d) Outras entidades que a lei determinar.

### **3.3. O objecto do controlo**

No âmbito da fiscalização das despesas públicas, o Tribunal:

- Julga as contas dos organismos, serviços e entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal;e
- Emite o relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE).

Quanto ao **Visto**, como objecto de controlo, temos a verificação de conformidade com as leis em vigor de contratos, de minutas de

contratos, de diplomas e despachos relativos à função pública e a pensões de reforma e aposentação, entre outros.

### **3.4. Tipos de controlo adoptados**

O Tribunal adopta os seguintes tipos de controlo:

- a) Fiscalização prévia;
- b) Fiscalização sucessiva;
- c) Fiscalização concomitante.

No que diz respeito a **fiscalização prévia**, o artigo 59 da Lei n.º 26/2009, de 29 de Setembro, dispõe que “**A fiscalização prévia da legalidade das receitas e despesas públicas abrange a concessão ou recusa do visto nos actos, contratos e demais instrumentos emanados pelo Estado e demais entidades públicas, traduzindo-se na análise da sua legalidade e cabimento financeiro e, relativamente aos contratos, na indagação da observância das condições mais favoráveis para o Estado**”.

A **fiscalização sucessiva** é uma actividade 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 das contas, realização e julgamento das auditorias, etc...<sup>3</sup>. No âmbito da fiscalização sucessiva, estão sujeitos à

---

<sup>3</sup> Manual de Auditoria e Procedimentos. Tribunal de Contas de Portugal, Vol.I.

prestação de contas: os recebedores, tesoureiros, exactores e demais responsáveis pela cobrança, guarda ou administração de dinheiros públicos, bem como os responsáveis, de direito ou de facto, pela gestão das entidades sujeitas à jurisdição e controlo financeiros do Tribunal, qualquer que seja o grau da sua autonomia, ainda que as suas despesas sejam parcial ou totalmente cobertas por receitas próprias ou que, umas e outras, não constem do Orçamento do Estado.

A Lei n.º 26/2009, na alínea c) do n.º 1 do artigo 14, estabelece como uma das competências do Tribunal Administrativo “**fiscalizar, sucessiva ou concomitantemente, as entidades definidas por lei e julgar as respectivas contas**”.

A **fiscalização concomitante** é uma actividade que consiste em verificar, simultaneamente a execução orçamental, a exactidão, a regularidade e a correcção económico-financeira das operações orçamentais, executadas por aquelas entidades sujeitas à jurisdição e controlo financeiros do Tribunal. Traduz-se, em geral, no acompanhamento da execução da actividade financeira.

### **3.5. Procedimentos de controlo utilizados**

O Artigo 86 da Lei n.º 26/2009 de 29 de Setembro define a forma de apreciação das contas:

- a) Verificação interna de 1º grau ou preliminar;
- b) Verificação interna de 2º grau;
- c) Inspecção

- d) Auditoria;
- e) Julgamento.

A **verificação interna de 1º grau** traduz-se em verificar se as contas se fazem acompanhar dos documentos exigidos pelas respectivas instruções e se os mesmos estão escriturados correctamente, a par do exame sumário da legalidade, regularidade financeira e contabilística das operações e registos que integram essas contas (Lei n.º 26/2009 de 29 de Setembro, no seu artigo 87).

A **verificação do 2º grau** traduz-se na análise dos documentos de despesa e da forma de instrução da conta, na perspectiva não apenas da sua conformação formal e substancial relativamente às instruções aplicáveis, mas também da verificação da consistência dos documentos, da correcção contabilística e da legalidade e regularidade das operações e registos neles evidenciados, a par da liquidação da conta, da fixação dos emolumentos e da ultimação do respectivo relatório (Lei n.º 26/2009 de 29 de Setembro, artigo 88).

A **inspecção** é um procedimento de fiscalização que visa suprir as omissões ou lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade e legitimidade de factos da Administração Pública e de actos administrativos praticados por qualquer responsável, sujeito à jurisdição do Tribunal Administrativo e dos tribunais administrativos (Lei n.º 26/2009 de 29 de Setembro, artigo 89).

As **auditorias** sejam às contas ou aos projectos, podem revestir o carácter geral ou sectorial, sejam financeiras propriamente ditas ou sejam de mera legalidade e regularidade, constituem instrumentos privilegiados de controlo financeiro, tendo em vista habilitar o Tribunal a emitir juízos sobre a legalidade substantiva dos actos, com base em critérios de economia, eficácia e eficiência (Lei n.º 26/2009 de 29 de Setembro, no seu artigo 90).

O **juízo das contas** 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 (Lei n.º 26/2009 de 29 de Setembro, no seu artigo 91).

## IV- CONCLUSÕES- IMPACTO DA ACÇÃO DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

### 4.1. Prestação de Contas

Em cumprimento do disposto no artigo 80 da Lei n.º 26/2009, de 29 de Setembro, o Tribunal tem estado a receber, de forma crescente, contas das entidades que tem o dever de as prestar.

Em 2005 o Tribunal Administrativo recebeu 76 contas, em 2006, 93, em 2007, 107, em 2008, 427, em 2009, 621 e em 2010, 674. Este crescimento é sintomático da importância que tem sido dispensada

ao Tribunal Administrativo pelas instituições que tem de prestar contas.

Após a recepção destas contas, as mesmas são apreciadas com recurso à verificação interna de 1.º grau ou preliminar, à verificação interna de 2.º grau, à inspecção e à auditoria, tendo presente a natureza, metodologia e complexidade.

#### **4.2. Gestão da Coisa Pública com referência ao Relatório e Parecer sobre a CGE**

Até esta parte o Tribunal Administrativo emitiu regularmente Relatórios e Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, a partir do exercício económico de 1998 até 2009, estando, neste momento, analisando o exercício de 2010. Resulta, pois, desta actividade que os gestores públicos a todos níveis procuram melhorar a sua prestação quanto à gestão da coisa pública.

Na perspectiva de medir a acção do Tribunal Administrativo num Estado de Direito, extraímos, a título exemplificativo, algumas constatações do Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009, discriminadas a seguir:

- a) Registou-se um progresso na apresentação da Conta Geral do Estado, **que se reflecte na diminuição das incongruências entre os dados constantes dos diferentes mapas da mesma;**

- b) A Conta fornece, cada vez mais, informação com maior detalhe, sobre a execução dos projectos de investimento, aos níveis provincial e distrital, **conferindo, deste modo, maior clareza e objectividade;**
- c) Prosseguiu-se a descentralização da execução orçamental, no ambiente do e-SISTAFE (Sistema de Administração Financeira do Estado, informatizado) , **elevando-se para 336 os órgãos e instituições do Estado a usar o sistema, sendo 66 de âmbito Central, 220 de âmbito Provincial e 50 Administrações Distritais,** de que resultou a realização, através de pagamentos directos da CUT para os fornecedores e beneficiários, de parte da execução das despesas de funcionamento e da componente interna do investimento.
- d) O pagamento de salários por via directa no ambiente e-SISTAFE, com base no cadastro dos funcionários e agentes do Estado, **passou a cobrir 82 órgãos e instituições do Estado** e os restantes continuaram o seu pagamento através de duas formas de transferência, sendo uma para a conta de salários do sector, pelo valor líquido da folha, e outra para a conta de descontos titulada pela Direcção Nacional do Tesouro (DNT), do Ministério das Finanças;
- e) No âmbito da Reforma Tributária, **foram abertos mais de 20 postos de cobrança e iniciou-se a implementação do Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes ( ISPC);**
- f) Introduziu-se a funcionalidade da **Conta Única do Tesouro em moeda externa;**
- g) **A arrecadação da receita regista crescimento assinalável.**

Para terminar, gostaria de referir que o Tribunal Administrativo de Moçambique, com uma estrutura de um Tribunal de Contas, vai completar no próximo ano vinte anos, considerando a aprovação da Lei n.º 5/92, de 6 de Maio, a então Lei Orgânica do Tribunal Administrativo, que estabeleceu as competências para a fiscalização das despesas públicas e do Visto, tendo sido substituída pela Lei n.º 25/2009, de 28 de Setembro, actual Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa.

Neste período, a nossa instituição conheceu a evolução que acabamos de expor, no entanto, à estas Instituições Supremas de Controlo muitos desafios se lhes colocam, o que faz com que a experiência de cada uma delas se traduza no fortalecimento das demais. Por isso, contamos, com sempre, sair com mais ensinamentos deste Seminário.

**Muito obrigado pela atenção dispensada.**

---