



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Boa Governação - Transparência - Integridade

AVALIAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDADE

RELATÓRIO DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO (3ª SECÇÃO)

Maputo, 01 de Outubro de 2026

Resumo

1.1 Aspectos Gerais.

O artigo 227 da Constituição da República de Moçambique estabelece que o Tribunal Administrativo é o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros. É da sua competência 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 responsabilidade por infracção financeira.

Compete ao Tribunal Administrativo, nos termos do n.º 2 do artigo 229 da Constituição da República de Moçambique:

- a) emitir o relatório e o parecer sobre a Conta Geral do Estado;
- b) fiscalizar, previamente, a legalidade e a cobertura orçamental dos actos e contratos sujeitos à sua jurisdição;
- c) fiscalizar, concomitante e sucessivamente, os dinheiros públicos;
- d) fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro, empréstimos, subsídios, avales e donativos.

O Tribunal Administrativo exerce estas competências através da Secção de Contas Públicas, ou seja, Terceira Secção deste órgão, que compreende a Primeira Subsecção – Fiscalização Prévia e a Segunda Subsecção – Fiscalização Concomitante e Sucessiva (n.º 2 do artigo 17 da Lei n.º 24/2013, de 1 de Novembro, Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa, alterada e republicada pela Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro).

Nas competências da sua Secção de Contas Públicas, o Tribunal Administrativo é a Instituição Superior de Auditoria ¹ em Moçambique. Tem o papel de tribunal de contas.

As entidades supremas de controlo financeiro dos países integram a Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria – INTOSAI, que elabora e difunde as ISSAIs, Normas Internacionais destes órgãos de fiscalização das finanças públicas. O Tribunal Administrativo é membro da INTOSAI e também da AFROSAI-e, ramo regional da INTOSAI em África, que integra 24 instituições superiores de auditoria de países de expressão inglesa e dois de língua portuguesa.

Segundo a “Declaração de Lima sobre as Directrizes para Preceitos de Auditoria²”, as Instituições Superiores de Auditoria só podem desempenhar as suas tarefas objectiva e efectivamente se forem independentes da entidade auditada e se se encontrarem protegidas de influências externas (n.º 1 da Secção 5 da ISSAI 1).

Da Declaração do México sobre Independência das Instituições Superiores de Auditoria³, o Princípio 2 é o de independência de dirigentes e membros da SAI, incluindo a estabilidade no cargo e a imunidade legal no exercício normal das suas funções.

O Presidente do Tribunal Administrativo é nomeado pelo Presidente da República, que é o Chefe do Governo, ouvido o Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa, nos termos do n.º 2

¹ Outras designações usadas nas traduções do Inglês para o Português e Espanhol são ISC- Instituição Superior de Controlo e EFS- Entidade Fiscalizadora Superior.

² Assinada durante o IX INCOSAI (Reunião das SAI) em 1977, sediado em Lima, Peru.

³ Declaração de México, no seguimento da Declaração de Lima e das decisões tomadas no XVII Congresso da INTOSAI, que teve lugar em Seul, Coreia do Sul.

do artigo 228 da Constituição da República. Na prática, o Presidente da República indica a individualidade a este Conselho, que emite um parecer favorável, um acto meramente formal para cumprimento da disposição legal que impõe que este Conselho deve ser ouvido neste processo.

Os juízes são nomeados pelo Presidente da República, sob proposta do mesmo Conselho, segundo o n.º 3 do mesmo artigo. No exercício das suas funções, os juízes devem obediência à lei, têm garantias de imparcialidade e irresponsabilidade, são inamovíveis, não podendo ser transferidos, aposentados ou demitidos, senão nos casos previstos na lei, conforme estabeleça Constituição da República.

Sobre a dotação de recursos para o funcionamento do Tribunal Administrativo, esta é feita através do mesmo processo para todas as instituições e organismos do Estado, os quais recebem a comunicação dos limites de despesas, na base dos quais elaboram as suas propostas de plano e orçamento para o ano, que submetem à aprovação do Ministério de Economia e Finanças. A execução do orçamento é feita de acordo com a disponibilidade de tesouraria do Estado. Assim, o Tribunal Administrativo não é dotado de independência financeira.

A fiscalização prévia, concomitante e sucessiva das despesas públicas, é exercida pela Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo. A este compreendem mais duas secções, a primeira, do Contencioso Administrativo e a Segunda do Contencioso Fiscal e Aduaneiro. São, de facto, três tribunais diversos, na sua especialidade, que constituem o órgão, um modelo único no mundo, do ponto de vista do quadro legal e institucional. Decorrente desta situação, os esforços de celeridade da Terceira Secção – Contas Públicas estão condicionados ao conjunto do órgão.

Para o pleno exercício das suas competências, principalmente no que concerne à fiscalização da execução do Orçamento e auditoria às contas das instituições e organismos do Estado, o Tribunal Administrativo deverá ser independente e dispor de recursos suficientes.

Considera-se, nesta medida, que um passo importante para a independência efectiva do órgão de fiscalização das contas públicas é a autonomização da Secção de Contas Públicas, criando-se o Tribunal de Contas.

A este propósito, o Plano Corporativo – 2022 a 2025, do Tribunal Administrativo, tem inscrito, no seu Objectivo Estratégico 11 – Aperfeiçoar a Especialização e o Enquadramento Legal da Jurisdição Administrativa, a realização de um estudo sobre a criação do Tribunal de Contas de Moçambique.

O passo seguinte será a criação do Tribunal de Contas, com independência assente em: i) poder jurisdicional, ii) estatuto de inamovibilidade, irresponsabilidade e liberdade perante quaisquer ordens ou instruções das demais autoridades, dos seus juízes, e iii) autogoverno.

1.2 Pontos fortes

São pontos fortes do Tribunal Administrativo na sua Secção de Contas Públicas a existência de um quadro legal suficientemente consistente para o exercício do controlo financeiro das contas públicas, pela verificação prévia dos actos e contratos do Estado e auditoria à gestão do erário, um corpo técnico com aceitável nível de preparação e em capacitação sistemática e a existência de manuais de procedimentos alinhados com os padrões das entidades superiores de auditoria.

Ainda, periodicamente, o Tribunal é objecto de revisão de pares, no seu papel de instituição superior de controlo externo das contas públicas, no que concerne às práticas e procedimentos de auditorias. Por outro lado, o Tribunal realiza auditorias financeiras, de conformidade, de desempenho e de obras.

1.3 Fragilidades

Das fragilidades, pode-se apontar o facto de serem matérias da competência do Tribunal Administrativo o contencioso administrativo, o contencioso fiscal e aduaneiro e o controlo externo das contas públicas, o crescimento da Secção que tem o papel de fiscalizar as finanças públicas é influenciado negativamente pela estrutura efectiva de três tribunais num só. É também fragilidade

que o Tribunal Administrativo não tenha independência financeira e serem insuficientes os recursos do Orçamento do Estado para a realização de auditorias.

Por outro lado, a o envolvimento dos juizes afectos às Contas Públicas, em processos das outras secções, reduz a sua disponibilidade para a Secção, condicionando o julgamento dos processos de auditoria e o quadro de pessoal técnico qualificado é limitado.

2 Papel do Tribunal Administrativo no combate à corrupção

O Tribunal Administrativo, no seu papel de órgão de controlo das finanças públicas, actua na prevenção e combate à corrupção, através das seguintes acções:

- Fiscalização prévia da legalidade e cobertura orçamental dos actos e contratos de que resulte despesa, dos entes públicos;
- Fiscalização concomitante ou sucessiva e julgamento, das contas das instituições e organismos sob sua jurisdição; e
- Aplicação de penas de reposição de recursos utilizados irregularmente, e de multas aos responsáveis dos valores em falta.

O Tribunal Administrativo, através da fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade das transacções financeiras e patrimoniais das instituições e organismos sob sua jurisdição aplica penas de reposição de valores e multa aos gestores que incorram em infracções, desencorajando o cometimento de actos de corrupção.

2.1 Relação do Tribunal Administrativo com a Procuradoria-Geral da República

No julgamento dos processos de auditoria, o Ministério Público, na sua competência de representante do Estado junto dos tribunais (alínea a) do artigo 4 da Lei n.º 1/2022, Lei Orgânica do Ministério Público e o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público), participa em todas as sessões do Tribunal Administrativo, conforme estabelecido no n.º 1 do artigo 18 da Lei n.º 13/2024, de 19 de Junho de 2024, que revê a Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, que aprova a Organização, Funcionamento e Processo da Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo, alterada e republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro, e segundo o n.º 2 do mesmo artigo, o Ministério Público fiscaliza a legalidade nos processos de contas públicas e participa em todas as sessões do Tribunal Administrativo, nas quais pode usar da palavra e promover o que achar conveniente.

O Magistrado do Ministério Público pode requisitar, directamente, dos órgãos do Estado, autoridades ou seus agentes, entidades públicas ou privadas, quaisquer esclarecimentos, documentos ou diligências indispensáveis para o exercício das suas funções, nos limites consagrados na Constituição da República e na lei, segundo estabelece o n.º 1 do artigo 7 da Lei Orgânica do Ministério Público e o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público.

A Procuradoria-Geral da República, órgão superior do Ministério Público, integra o Gabinete Central de Combate à Corrupção (alínea a) do n.º 1 do artigo 9 da lei acima citada e outros serviços subordinados. No quadro da colaboração com o Ministério Público, que decorre do acima disposto, o Tribunal Administrativo, segundo o artigo 21 da Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho, que Introduz Mecanismos Complementares de Combate à Corrupção, sempre que, de uma auditoria, concluir que há indícios da prática de crimes previstos nesta lei, comunica-o, por escrito, ao Gabinete Central de Combate à Corrupção.

A fiscalização realizada pelo Tribunal Administrativo tem detectado irregularidades diversas e casos de corrupção. As matérias de natureza criminal, incluindo actos de corrupção, nos processos de auditoria, têm prosseguimento junto do Ministério Público através do Gabinete Central de Combate à Corrupção, culminando com a aplicação das correspondentes sanções.

Pela Lei n.º 2/2017, de 9 de Janeiro de 2017, foi criado o Serviço Nacional de Investigação Criminal - SERNIC, sob tutela do Ministro que superintende a área de ordem, segurança e tranquilidade

públicas (Ministro do Interior), conforme consta do artigo 4 desta lei. A Lei n.º 5/2025, de 13 de Junho, de revisão da Lei n.º 2/2017, colocou o Serviço Nacional de Investigação Criminal sob superintendência do Procurador-Geral da República (n.º1 do artigo 5).

Pelo estipulado no n.º 2 do artigo 12 da Lei n.º 5/2025, de 13 de Junho, as entidades públicas e privadas, bem como os cidadãos, devem prestar ao Serviço Nacional de Investigação Criminal a colaboração que lhes for solicitada, no âmbito das suas funções e de acordo com o n.º 3 do mesmo artigo, estão sujeitos ao dever especial de colaboração com o Serviço Nacional de Investigação Criminal as entidades públicas e privadas, que exercem actividades de vigilância, protecção e segurança de pessoas e bens e funcionários e agentes do Estado.

2.2 Cooperação e complementaridade entre o Tribunal Administrativo e a Inspeção Geral de Finanças ⁴

O Tribunal Administrativo, na sua actuação, interage com outros órgãos do sistema da administração pública, no espírito do dever de colaboração e relação de complementaridade.

Conforme disposto no n.º 1 do artigo 4 Lei n.º 13/2024, de 19 de Junho, da revisão da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, que aprova a Organização, o Funcionamento e o Processo da Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo, alterada e republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro, 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 lhes forem pedidos.

Ainda, as entidades públicas devem comunicar ao Tribunal Administrativo as irregularidades de que tomem conhecimento, no exercício das suas funções, sempre que a apreciação das mesmas caiba no âmbito das respectivas atribuições e competências, segundo estabelece o n.º 4 do mesmo artigo.

Na qualidade de órgão de controlo externo, o Tribunal Administrativo tem como parceiro privilegiado, do lado controlo interno, a Inspeção Geral de Finanças (IGF), uma instituição pública dotada de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, tutelada pelo Ministro que superintende a área de Finanças (n.º 1 do artigo 2 do Decreto n.º 60/2013, de 29 de Novembro, que cria a Inspeção de Finanças e aprova o respectivo regime de actividade).

Segundo o n.º 1 do artigo 3 do decreto, a Inspeção Geral de Finanças tem como atribuição o exercício do controlo interno da Administração Financeira do Estado nos domínios orçamental, financeiro e patrimonial, através da realização de actividades de verificação do cumprimento da legalidade, regularidade, economicidade, eficiência e eficácia, visando a boa gestão dos recursos do Estado, a avaliação de serviços, organismos, planos, programas e sistemas e a prestação de apoio técnico especializado ao Ministro que superintende área de Finanças.

É no exercício destas atribuições que a Inspeção Geral de Finanças emite pareceres, ao Tribunal Administrativo, sobre as contas que as Autarquias Locais remetem à verificação do órgão de controlo externo, com conhecimento do órgão de tutela que superintende a área das finanças, até ao dia 31 de Maio do ano seguinte àquele a que respeitam, em cumprimento do disposto no n.º 4 do artigo 81 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro, que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das Autarquias Locais.

O n.º 5 do mesmo artigo estabelece, por sua vez, que o Ministério que superintende a área das finanças deve elaborar o parecer sobre as contas recebidas e enviar ao Tribunal Administrativo, até 31 de Julho do ano seguinte àquele a que respeitam, fixando, o n.º 6 do artigo citado artigo 81, o prazo de até 31 de Outubro de cada ano para o Tribunal julgar as contas e remeter o seu acórdão aos órgãos autárquicos, igualmente com cópia para o Ministério que superintende a área das finanças.

⁴ Importa referir que, após a elaboração do presente relatório, a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e a Inspeção-Geral da Administração Pública foram extintas, tendo sido criada, em sua substituição, a Inspeção-Geral do Estado, nos termos da Lei n.º 1/2026, de 20 de Janeiro, publicada no Boletim da República n.º 12, I Série. Recomenda-se, por isso, aos leitores a verificação das alterações ao quadro legal e institucional, bem como às competências e atribuições anteriormente cometidas à IGF.

2.3 Tribunal Administrativo e a Comissão Nacional de Eleições

Para financiamento da campanha eleitoral, o Estado consigna uma verba, de acordo com o n.º 1 do artigo 38 da Lei n.º 8/2013, de 27 de Fevereiro, que Estabelece o Quadro Jurídico para a Eleição do Presidente da República e dos Deputados da Assembleia da República.

No respeitante à prestação de contas, o artigo 40 preceitua que os candidatos, partidos políticos e coligações de partidos políticos, consoante os casos, são responsáveis pelo envio, discriminado e individualizado, das contas referentes à campanha eleitoral, cuja apreciação deve ser feita pela Comissão Nacional de Eleições - CNE (n.º 1 do artigo 41 da citada lei), no prazo de 60 dias, devendo esta publicar as suas conclusões no Boletim da República.

Da falta de prestação de contas e de irregularidades constatadas que configurem infracções, a Comissão Nacional de Eleições participa ao Ministério Público, conforme determina o n.º 3 do mesmo artigo 41. Todavia, dos informes do Procurador-Geral da República ao Parlamento nunca se fez constar qualquer informação sobre processos resultantes de comunicação feita pela Comissão Nacional de Eleições, a este respeito.

Ainda que o artigo 3 da Lei n.º 13/2024, de 19 de Junho, de revisão da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, acima citada, coloque sob jurisdição e controlo financeiro do Tribunal Administrativo todas as entidades a que forem adjudicados, por qualquer forma, fundos públicos, relativamente aos candidatos, partidos políticos e coligações beneficiárias de recursos do Orçamento do Estado para financiamento de campanhas eleitorais, a Lei n.º 8/2013, de 27 de Fevereiro, que Estabelece o Quadro Jurídico para a Eleição do Presidente da República e dos Deputados da Assembleia da República, não os obriga a prestar contas ao Tribunal Administrativo.

Tem-se, assim, que a CNE não informa o Ministério Público das irregularidades nas contas dos candidatos, partidos políticos e coligações, e o Tribunal Administrativo, não só não recebe essas contas, como nunca as auditou.

2.4 Visibilidade e credibilidade do Tribunal Administrativo

Anualmente, o Tribunal Administrativo emite o Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado, em que apresenta os resultados do acompanhamento efectuado à execução do Orçamento do Estado do ano anterior, da análise da Conta e das auditorias à execução das despesas. O Relatório é entregue ao Presidente da Assembleia da República, em acto solene, pelo Presidente do Tribunal Administrativo. O Relatório é depois alojado no site do Tribunal.

Este relatório contém as constatações das auditorias realizadas e as recomendações a implementar, para a correcção dos erros detectados. Por resolução, a Assembleia da República adopta essas recomendações e as endereça ao Governo. Este, por sua vez, na conta seguinte, faz o ponto de situação da implementação dessas recomendações, para avaliação, pelo Parlamento, com base nessa informação, no Relatório e Parecer sobre a Conta, do Tribunal, e nas suas próprias acções de fiscalização.

Todos os anos, as constatações do Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado têm dado azo a acesos debates, na imprensa, principalmente sobre a plausibilidade da aprovação que as contas têm merecido, face às sistemáticas irregularidades nelas apresentadas, o que bem mostra a importância do documento, por um lado, e a credibilidade do Tribunal Administrativo, por outro, como órgão soberano de fiscalização das finanças públicas. A aprovação, de natureza política, é feita no quadro da correlação de forças entre a bancada do partido que suporta o Governo, maioritário, e os partidos da oposição.

A acção do Tribunal na auditoria das contas públicas, a publicitação do Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado e a fiscalização prévia dos actos e contratos do Estado realizada pela

Subsecção do Visto, da Secção das Despesas Públicas, e o julgamento dos processos de auditoria, funcionam como inibidores de incumprimento da lei, particularmente, dos actos de corrupção.

2.5 Desafios

Os principais desafios que se colocam ao Tribunal Administrativo são a elevação das competências técnicas dos auditores da área financeira, o prosseguimento da formação para as áreas do ambiente, obras públicas e desempenho. Necessária também se torna que da parte dos auditados se melhore a instrução dos processos das despesas, se observem as regras e procedimentos estabelecidos para a efectivação das alterações orçamentais, arrecadação de receitas e execução de despesas, implementando as recorrentes recomendações das auditorias.

3. Organização e Estrutura

O Tribunal Administrativo tem como visão “Ser uma instituição célere e eficaz na promoção da integridade, legalidade e boa gestão da Administração Pública” e como missão “Garantir a justiça administrativa, fiscal e aduaneira ao cidadão”.

Segundo o n.º 1 do artigo 17 da Lei n.º 24/2013, de 1 de Novembro, Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa, alterada e republicada pela Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro, constituem secções do Tribunal Administrativo:

- a) a Primeira Secção – Contencioso Administrativo;
- b) a Segunda Secção – Contencioso Fiscal e Aduaneiro;
- c) a Terceira Secção – Contas Públicas.

De acordo com o estipulado no n.º 2 do mesmo artigo, a Terceira Secção do Tribunal Administrativo, Contas Públicas, compreende:

- a) a Primeira Subsecção – Fiscalização Prévia;
- b) a Segunda Subsecção – Fiscalização Concomitante e Sucessiva.

O Tribunal Administrativo, nas competências da sua Secção das Contas Públicas, é a Instituição Superior de Auditoria.

Nesta qualidade, compete ao Tribunal Administrativo emitir o relatório e o 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, através de empréstimos, subsídios, avais e donativos.

Relativamente à jurisdição, pelo estipulado no artigo 3 da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 13/2024, de 19 de Junho, estão sujeitas ao controlo financeiro do Tribunal Administrativo todas as entidades às quais forem adjudicados fundos públicos, nomeadamente:

- i) O Estado e todos os seus serviços: os serviços e organismos autónomos, o gestor operacional do Fundo Soberano de Moçambique, os órgãos locais representativos do Estado, as autarquias locais, os serviços do Estado, personalizados qualquer que seja a sua natureza jurídica, dotados de autonomia administrativa e financeira, incluindo os Fundos Autónomos, o Sector Empresarial do Estado, independentemente da sua natureza e posição societária do Estado e as parcerias-público-privadas;
- ii) Os exactores, tesoureiros, recebedores, pagadores e mais responsáveis pela guarda ou administração de dinheiros públicos;
- iii) Os responsáveis por contas relativas a material e equipamentos; entidades que gerem ou beneficiam de receitas ou financiamentos provenientes de organismos internacionais, ou das

entidades referidas nas alíneas anteriores, ou obtidos com intervenção destas, consubstanciadas, nomeadamente, em subsídios, empréstimos ou avales;

iv) Os conselhos administrativos ou comissões administrativas;

v) Os administradores, gestores ou responsáveis por dinheiros públicos ou outros activos do Estado, seja qual for a sua designação, bem como pelos fundos provenientes do exterior, sob a forma de empréstimos, subsídios, donativos ou outra;

vi) Outras entidades ou organismos determinados por lei.

Para a realização das suas actividades, o artigo 3 das Normas de Organização e Funcionamento dos Serviços de Apoio ao Tribunal Administrativo, tribunais administrativos Provinciais e Tribunal Administrativo da cidade de Maputo, aprovadas pelo Decreto n.º 13/2020, de 6 de Abril, que revoga o Decreto n.º 58/2010, de 14 de Dezembro, estabelece as seguintes áreas de apoio geral do Tribunal Administrativo:

a) Direcções de: i) Administração e Finanças, ii) de Recursos Humanos, iii) de Sistemas de Informação e Comunicação e iv) de Planificação e Cooperação;

b) Gabinetes: i) do Presidente, ii) de Auditoria e Controlo Interno, iii) Jurídico e de Estudos e de iv) Comunicação e Imagem;

c) Departamentos: i) de Gestão e Documentação e ii) de Aquisições e

d) Secretaria Geral.

Na área de apoio directo à actividade jurisdicional, além dos Cartórios do Plenário, da 1.ª e da 2.ª Secção, o Tribunal conta com: i) Contadoria da Conta Geral do Estado, ii) Contadoria das Contas e Auditorias, as duas de apoio à Segunda Subsecção – Fiscalização Concomitante e Sucessiva, da Secção de Contas Públicas e iii) a Contadoria do Visto, de apoio à Primeira Subsecção – Fiscalização Prévia, da mesma secção.

A Contadoria da Conta Geral do Estado analisa os relatórios trimestrais de execução orçamental e a Conta Geral do Estado, audita a execução do Orçamento pelas diversas instituições e organismos públicos e redige o projecto do Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Por sua vez, a Contadoria das Contas e Auditorias analisa as contas de gerência dos gestores das entidades públicas, redige os correspondentes relatórios de verificação e audita as contas das instituições e organismos do Estado.

Das funções da Contadoria do Visto, são de referir, no âmbito da presente análise, as seguintes:

a) Assegurar a verificação preliminar dos processos submetidos para efeitos de fiscalização prévia, quanto à legalidade e cobertura orçamental e a sua instrução, para apresentação ao Tribunal; e

b) Elaborar o parecer resultante da análise da legalidade e conformidade dos processos e submetê-lo ao juiz relator.

Segundo o artigo 58 da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 13/2024, de 19 de Junho, a fiscalização prévia da legalidade das receitas e despesas públicas traduz-se na análise da legalidade e cabimento financeiro e, relativamente aos contratos, numa indagação da observância das condições mais favoráveis para o Estado.

4. Avaliação dos Indicadores

4.1 Recursos

Para o exercício das suas competências, o Tribunal Administrativo recebe dotações do Orçamento do Estado. Mas, em que medida o Governo assegura a alocação de recursos e meios para que este órgão desempenhe eficazmente as suas funções?

De uma maneira geral, os meios colocados à disposição do Tribunal Administrativo não têm correspondido às necessidades da instituição, particularmente no concernente às auditorias às contas das instituições e organismos do Estado.

Relativamente aos recursos humanos, a Resolução n.º 48/2020, de 31 de Dezembro, da Comissão Interministerial da Reforma da Administração Pública, aprovou um quadro de 1.000 lugares, sendo que o Plano Estratégico do Tribunal Administrativo para o período 2022-2025 fazia referência a ocupação mínima de 75% para um nível de funcionamento aceitável da instituição. Todavia, daquela provisão, estão preenchidos apenas 519 lugares, o que corresponde a 52% (Relatório de Progresso e Financeiro Anual de 2024, do Tribunal Administrativo, pag. 54).

No que concerne ao corpo técnico destinado à realização das auditorias, dos 290 lugares previstos, até à data de conclusão da elaboração do presente relatório, encontravam-se preenchidos apenas 198. Este número revela-se insuficiente, tendo em consideração a extensão territorial do país, o elevado número de entidades sujeitas à fiscalização e a diversidade de auditorias a realizar. Importa, igualmente, salientar que a referida previsão de 290 lugares foi estabelecida no contexto da actual estrutura do Tribunal, composta por três secções, sendo que apenas uma desempenha as funções de Tribunal de Contas (Idem, p. 55).

4.2 Resultados das auditorias

Nos anos de 2021, 2022, 2023 e 2024, foram realizadas 316, 281, 51 e 265 auditorias, respectivamente.

De um modo geral as principais constatações das auditorias têm sido i) a execução de contratos de fornecimento de bens e prestação de serviços antes da sua fiscalização prévia; ii) execução de contratos não submetidos à anotação do Tribunal Administrativo; iii) efectivação de alterações orçamentais sem observar os procedimentos estabelecidos sobre a matéria; iv) cobrança de receitas sem as devidas previsões nos orçamentos das entidades e; v) movimentação de recursos públicos fora do circuito normal de execução orçamental.

Como consta do Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado relativa ao exercício económico de 2021, os recursos financeiros alocados ao órgão não foram suficientes para a realização das auditorias e outras acções previstas no plano. Quanto às auditorias, das 120 inscritas no plano foram feitas apenas 63. Refere-se, ainda no mesmo relatório, que também a disponibilização tardia dos fundos limitou o alcance das metas do plano.

A situação agravou-se em 2023, ano em que não foram realizadas auditorias sucessivas para a certificação da Conta Geral do Estado de 2022 por falta de recursos. O Relatório sobre a Conta Geral desse ano aponta como causas a falta de desembolso atempado dos recursos, por indisponibilidade de tesouraria, associada a deficiências no funcionamento da plataforma electrónica de pagamento das despesas públicas.

Em 2022 e 2023, os dois primeiros anos de vigência do PLACOR IV, a dotação orçamental disponível do órgão foi de 1.578.757 mil Meticais e 1.351.652 mil Meticais, respectivamente, e a execução foi de 997.033 mil Meticais e 1.069.294 mil Meticais, na mesma ordem, correspondendo a 63% e 79%.

Relativamente às auditorias, os meios disponibilizados têm coberto apenas metade das necessidades do plano.

Recomendação:

Dotar o Tribunal Administrativo de recursos necessários para o exercício pleno das suas competências.

4.3 Independência

4.3.1 Independência formal

Em que medida a independência e a autonomia do Tribunal Administrativo são asseguradas pela lei?

A Constituição da República estatui, no artigo 134, que os órgãos de soberania assentam nos princípios de separação e interdependência de poderes consagrados na Constituição e devem obediência à Constituição e às leis. Esta separação de poderes e a sua interdependência alicerça o equilíbrio do Estado, limita os poderes de cada um dos órgãos de soberania e deve gerar mecanismos de autocontrolo, no exercício desses poderes, pelos órgãos, no seu conjunto.

O Tribunal Administrativo é o órgão supremo e independente de controlo externo da legalidade e eficiência das receitas e despesas públicas, julgamento de contas que a lei mandar submeter à efectivação de responsabilidade financeira por eventuais infracções financeiras, de acordo com o n.º 2 do artigo 2 da Lei n.º 14/2014, alterada e republicada pela Lei n.º 13/2024, de 19 de Junho.

A independência dos juízes do órgão decorre das garantias de imparcialidade, irresponsabilidade e inamovibilidade e do facto de que não podem ser transferidos, aposentados ou demitidos, senão nos casos previstos na lei, conforme estabelece o artigo 216 da Constituição da República.

No entanto, entre outras situações, a lei moçambicana não garante um alto nível de iniciativa e autonomia ao órgão, não explicita uma adequada protecção contra interferência externa à sua independência e não apresenta os requisitos para a indicação ao cargo de dirigente do Tribunal, como recomendado pela INTOSAI.

Neste ponto, aquilata-se em que medida as disposições legais acima enunciadas asseguram a independência e a autonomia do Tribunal Administrativo, enquanto órgão responsável pela auditoria das finanças públicas.

A independência formal do órgão é avaliada pelo nível de aderência dos preceitos constitucionais e legais aos princípios da Declaração sobre a Independência das Instituições Superiores de Auditoria – Declaração de México –, utilizados na metodologia do Marco de Medição de Desempenho de Instituições Superiores de Auditoria (Supreme Audit Institutions Performance Management Framework – SAI PMF).

Recomendação:

Estabelecer, por instrumento legal, os requisitos de indicação para ao cargo de presidente do Tribunal, que garantam a transparência do processo e a independência do Titular;

Aprovar legislação específica que consagre a independência financeira do Tribunal Administrativo, em relação ao Executivo, com suficiente detalhe do nível e condições dessa independência, como indicam as directrizes da INTOSAI.

4.3.2 Independência Prática

Em que medida o Tribunal Administrativo é, na prática, independente face à interferência de actores externos?

O Presidente do Tribunal Administrativo é nomeado pelo Presidente da República, entidade que chefia o Governo, ouvido o Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa. A escolha da individualidade a nomear para o cargo, feita pelo Presidente da República, é uma das práticas observadas internacionalmente, mas o processo de indicação da figura a submeter à decisão do chefe do Estado e votação, pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa, não observa procedimentos publicamente conhecidos e transparentes.

O provimento de vagas de juízes conselheiros é feito mediante concurso público de avaliação curricular, de entre licenciados em Direito ou Técnicos Superiores na Administração Pública com um mínimo de 10 anos de serviço (artigo 22 da Lei n.º 24/2013, de 1 de Novembro, Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa, alterada e republicada pela Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro. Assim, do ponto de vista formal, o provimento de vagas de juízes é um processo transparente.

A estrutura orgânica dos serviços de apoio à actividade jurisdicional do Tribunal Administrativo é definida pelo Executivo, através de decreto.

Sobre a independência financeira e autogoverno do Tribunal Administrativo, o diagnóstico realizado a este, no quadro da elaboração do Plano Estratégico para o período 2022-2025, apurou uma elevada dependência financeira do Tribunal Administrativo em relação ao Governo, pelo poder que este tem de estabelecer os seus limites orçamentais. Isto gera limitações à autonomia e flexibilidade na actuação da Instituição e reforça a percepção de um conflito de interesses entre o Governo, o auditado, e o Tribunal Administrativo, como auditor das contas públicas, o que poderia explicar, em parte, o sub-financiamento da secção do Tribunal que corresponde ao Tribunal de Contas de Moçambique.⁵

O Tribunal Administrativo tem jurisdição e controlo financeiro no âmbito de toda a ordem jurídica da República de Moçambique, tanto no país como no estrangeiro. Estão incluídos na sua jurisdição os serviços, organismos e representações nacionais em funcionamento no estrangeiro, segundo dispõe o n.º 1 do artigo 2 da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 13/2024, de 19 de Junho, mas devido a constrangimentos orçamentais, o Tribunal não pode inscrever auditorias a embaixadas e missões consulares no estrangeiro no seu plano anual de actividades.

Adicionalmente ao condicionamento das actividades do Tribunal Administrativo, através do orçamento, o partido que suporta o Governo assume-se, na sua actuação real, por vias não formais, como um “poder” de facto, que permeia os poderes constitucionalmente instituídos. Isso pode influenciar, na sua abrangência, a missão fiscalizadora do Tribunal Administrativo.

Da publicação “Governança e Integridade em Moçambique, Casos Práticos e Desafios Reais” publicado pelo Centro de Integridade Pública de Moçambique, em Abril de 2008, consta que “[a] pesar da separação formal dos *Três Poderes do Estado*, os actores principais estão ligados com o Partido no Poder ou pela sua filiação partidária ou, do ponto de vista institucional, pela sua nomeação pelo Chefe do Estado que é, ao mesmo tempo, Chefe desse partido”⁵.

Recomendação:

Alterar a disposição legal sobre a nomeação do Presidente do Tribunal, passando este a ser seleccionado por voto secreto pelos membros do Plenário do Tribunal, seguindo as melhores práticas internacionais.

⁵ https://www.iese.ac.mz/lib/PPI/IESE-PPI/pastas/governacao/geral/artigos_cientificos_imprensa/egp_001.pdf, pág 21,

4.3.3 Transparência

4.3.4 Transparência, aspectos legais

Em que medida está previsto por lei, ou outro tipo de regulamentação, o acesso pelo público a informações relevantes quanto à actividade e decisões do Tribunal Administrativo?

De acordo com o estipulado nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 6 da Lei n.º 34/2014, de 31 de Dezembro, Lei do Direito à Informação, os órgãos e instituições do Estado, da Administração directa e indirecta, representação no estrangeiro e as autarquias locais, bem como as entidades privadas que, ao abrigo da lei ou de contrato, realizem actividades de interesse público ou que, na sua actividade, beneficiem de recursos públicos de qualquer proveniência e tenham em seu poder informação de interesse público, devem proceder à divulgação da organização e funcionamento dos serviços e conteúdos de decisões passíveis de interferir na esfera dos direitos e liberdades do cidadão e do plano de actividades e orçamento anuais, bem como os respectivos relatórios de execução.

Esta lei dispõe, no artigo 7, que as entidades públicas e privadas investidas de poder público, por lei ou por contrato, exercem as respectivas actividades no interesse da sociedade. Deste modo, devem ser de conhecimento dos cidadãos. No n.º 1 do artigo 9 determina-se que o acesso à informação implica que os órgãos abrangidos por esta lei devam publicar e divulgar os documentos de interesse público sobre a organização, funcionamento de órgãos públicos e o conteúdo de eventuais decisões ou políticas que afectem direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos.

O n.º 1 do artigo 3 do Regulamento da Lei n.º 34/2014, de 31 de Dezembro, Lei do Direito à Informação estabelece que cidadãos, pessoas colectivas públicas ou privadas e órgãos de comunicação social interessadas, gozam do direito de solicitar, procurar, consultar, receber e divulgar a informação de interesse público que está em poder de órgãos e instituições do Estado, da Administração directa e indirecta, representação no estrangeiro, autarquias locais, bem como as entidades privadas que, ao abrigo da lei ou de contrato, realizem actividades de interesse público ou que, na sua actividade, beneficiem de recursos públicos de qualquer proveniência e tenham em seu poder informação de interesse público.

Segundo o n.º 3 do artigo 6 do Regulamento da Lei do Direito à Informação, o direito de receber informação impõe o dever de resposta aos pedidos de informação, no prazo legal, e a sua disponibilização ao cidadão na forma solicitada.

Sobre a publicitação de informação, segundo o n.º 1 do artigo 23 do mesmo regulamento, as entidades públicas ou privadas que ao abrigo da lei ou de contrato realizem actividades de interesse público ou que na sua actividade beneficiem de recursos públicos de qualquer proveniência são obrigadas a dispor de um sítio próprio na internet, para efeitos de divulgação de matérias de interesse público.

Em relação às actividades do Tribunal Administrativo, o n.º 1 do artigo 6 da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 13/2024, de 19 de Junho, determina que Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado, as decisões do Tribunal Administrativo com força obrigatória geral, nomeadamente as instruções do Tribunal Administrativo e as decisões da Secção de Contas Públicas, são públicos e, no n.º 4 deste artigo, que essas decisões são também publicadas no sítio da Internet do Tribunal Administrativo.

Por seu turno, o n.º 2 do artigo acima indicado preceitua que são susceptíveis de publicação as decisões da Secção de Contas Públicas do órgão e, segundo o n.º 3 do mesmo artigo, estas decisões são publicadas no Boletim da República e no sítio de Internet do Tribunal Administrativo.

Quanto à publicidade das decisões em processo de auditoria, pelo disposto no n.º 1 do artigo 94 da lei acima citada, as decisões relativas à apreciação e julgamento das auditorias, de qualquer tipo, devem ser publicadas no Boletim da República e na página da Internet do Tribunal Administrativo e, segundo o n.º 2 do mesmo artigo, o Relatório Final da Auditoria de Desempenho, após aprovação,

pelo Tribunal Administrativo, deve ser enviado à entidade auditada, ao Governo e à Assembleia da República ou Provincial.

No caso em que estas informações não tenham sido disponibilizadas pela entidade, as partes interessadas poderão encetar as diligências citadas na parte dos aspectos legais da transparência, acima, conforme preconizado na Lei do Direito à Informação e respectivo regulamento.

Recomendação:

Divulgar as demonstrações financeiras da entidade e os correspondentes relatórios de auditoria e das suas operações e resultados.

4.3.5 Transparência prática

Em que medida existe na prática acesso a informações relevantes quanto à actividade e decisões do Tribunal Administrativo?

A Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria, na ISSAI 20 – Princípios da transparência e *accountability*ⁱⁱ, refere que a transparência tem a ver com a prestação de informação pública tempestiva, confiável, clara e relevante da Instituição Superior de Auditoria sobre a sua situação, mandato, estratégia, actividades, gestão financeira, operações e resultados e com a obrigação de informação pública sobre as constatações e conclusões das auditorias que realiza.

O Tribunal Administrativo compromete-se a pautar, na sua actuação, entre outros valores, pela integridade e transparência. No âmbito da transparência, o órgão divulga, no seu portal, entre outras matérias, as suas competências, o plano estratégico, a estrutura orgânica, a legislação e as instruções atinentes à sua área de actuação; actividades, acórdãos do Plenário e das Secções com os seguintes detalhes: n.º e data do acórdão, n.º do processo correspondente, o Juiz Conselheiro Relator e a matéria do processo.

São também publicados, no portal da entidade, os Relatórios e Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, os relatórios de execução do plano e orçamento (relatórios de progresso e financeiros) e os relatórios de auditoria de desempenho.

No entanto, de uma “visita” ao portal do Tribunal Administrativo verifica-se que a última informação sobre a certificação de contas de gerência refere-se a 2019 e só há um relatório de auditoria às contas do Tribunal Administrativo, respeitante ao exercício económico de 2019. Daí resulta que há um grande défice de informação disponibilizada pela entidade.

Desta forma, existe partilha de informação com o público, mas não se pode deixar de mencionar que há uma certa percepção de que o Tribunal poderia actualizar os dados sobre as suas actividades e informar mais, por exemplo, sobre o ponto de situação de determinados processos mediatizados, como o das Dívidas Ocultas, nas matérias respeitantes à sua área de jurisdição, e de *dossiers* como o inquérito de averiguação realizado na sequência de denúncias de irregularidades na gestão da entidade, entre outras.

No caso em que estas e outras informações não tenham sido facultadas no portal, as partes interessadas poderão encetar as diligências necessárias para a sua obtenção, nos termos da Lei do Direito à Informação e respectivo regulamento.

Recomendação:

Actualizar, sistematicamente, no portal, a informação sobre as actividades da instituição.

O Gabinete de Comunicação & Imagem da instituição deve exercer um papel mais activo junto dos cidadãos, não só através do portal web mas também de outras plataformas, no sentido de dar a

conhecer melhor os trabalhos e as decisões do órgão, com uma explicação sobre as consequências para as partes e para a sociedade em geral.

4.3.6 *Accountability*

4.3.7 *Accountability, aspectos legais*

Em que medida existem mecanismos legais que obrigam o Tribunal Administrativo a prestar contas pelas suas decisões e actividades?

O conceito de *accountability* refere-se à estrutura jurídica e de comunicação, à estrutura organizacional e estratégia, aos procedimentos e às acções para garantir às instituições superiores de auditoria o seguinte:

- a) cumprimento das obrigações legais do seu mandato de auditoria e produção de relatórios necessários dentro de seu orçamento;
- b) avaliação e monitoria do seu próprio desempenho, bem como o impacto da sua auditoria;
- c) produção de relatórios sobre a regularidade e a eficiência do uso de recursos públicos, inclusive as suas próprias acções e actividades. Deve-se garantir, ainda, que os dirigentes e membros de instituições colegiais e servidores possam ser responsabilizados pelos seus actos. (ISSAI 20).

Como entidade pública, o Tribunal é obrigado a prestar contas pelas suas decisões e actividades, a começar pela utilização dos recursos a si alocados pelo Orçamento do Estado, que tem de apresentar os correspondentes justificativos ao Ministério de Economia e Finanças.

As decisões e actividades do órgão devem ser publicitadas nos termos do estabelecido nos n.ºs 1, 2, 3 e 4 do artigo 6 e n.ºs 1 e 2 do artigo 94, ambos da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 13/2024, de 19 de Junho.

Ainda, deve proceder à divulgação de informações da sua organização, funcionamento, decisões e políticas, em cumprimento da Lei do Direito à Informação, Lei n.º 34/2014, de 31 de Dezembro, e seu regulamento, aprovado pelo Decreto n.º 35/2015, de 31 de Dezembro.

Na sua qualidade de entidade que age de facto como Tribunal de Contas, pelas competências da sua Secção de Contas Públicas, o Tribunal Administrativo é membro da INTOSAI. Por isso deve alinhar a sua actuação com as directrizes emanadas por esta organização.

No concernente à prestação de contas, transparência e responsabilização, a ISSAI 20 – Princípios da transparência e *accountability*, estabelece, no Princípio 1, que as Instituições Superiores de Auditoria exercem as suas funções no âmbito de uma estrutura legal que prevê, entre outras matérias, a jurisdição e responsabilidades, as condições sobre a nomeação e demissão do titular da instituição e dos membros de instituições colegiadas, a *accountability* e a transparência, que permitirão a responsabilização.

A prestação de contas, transparência e responsabilização do Tribunal Administrativo não são reguladas por diplomas específicos, atinentes à sua condição de tribunal de contas, como recomendam as directrizes da INTOSAI.

A assunção da *accountability* e transparência impõe a divulgação de informações básicas sobre o mandato da Instituição Superior de Auditoria, as suas responsabilidades, missão, estratégia, actividades e a publicação tempestiva dos relatórios de auditoria, entre outras matérias.

A ISSAI 20, acima citada, enuncia, no Princípio 6, que as Instituições Superiores de Auditoria devem gerenciar as suas operações com economicidade, de forma eficiente, efectiva e em conformidade com as leis e regulamentos, e relatar publicamente essas questões.

Na prossecução deste princípio, entre outras acções, as SAI devem divulgar as suas demonstrações financeiras, sujeitar-se à auditoria externa independente e avaliar e informar as suas operações e os seus resultados em todas as áreas, como auditoria financeira, auditoria de conformidade, actividades jurisdicionais, auditoria operacional e avaliação de programas.

Estas e outras informações deverão possibilitar o entendimento das acções desenvolvidas e dos seus resultados, pelas partes interessadas, bem assim avaliar e escrutinar a gestão, pelos seus resultados.

Recomendação:

Regulamentar os requisitos de gestão operacional e financeira do Tribunal, supervisão das suas actividades e garantia de independência na terceirização de serviços.

4.3.8 Accountability (prática)

Na prática, em que medida é que o Tribunal Administrativo presta contas pelas suas decisões e actividades?

O Tribunal Administrativo disponibiliza, através do seu portal, entre outras, as seguintes informações:

- a) institucionais: atribuições e competências, organograma e estrutura de funcionamento, planos estratégicos;
- b) da sua jurisprudência: acórdãos, certificações de contas, relatórios e pareceres sobre a Conta Geral do Estado e relatórios de auditoria de desempenho;
- c) para os gestores públicos: instruções para a prestação de contas, calendário das obrigações e sanções em caso de incumprimento;
- d) diversos: relatórios de execução do seu orçamento, relatórios de auditoria às contas do Tribunal Administrativo, publicações, etc.

Pela divulgação, através do seu portal, de informações sobre o seu mandato, responsabilidades, missão e estratégia, planos, orçamento, materiais, etc., o Tribunal Administrativo procura estar em consonância com as boas práticas das instituições superiores de auditoria (VIDE ISSAI 21 – Princípios de Transparência e Accountability – Boas Práticas).

A utilidade da divulgação de acórdãos, relatórios e pareceres sobre a Conta Geral do Estado, certificações de contas, relatórios de auditoria e resultados da execução orçamental, pelo Tribunal Administrativo, será de as partes interessadas aquilatarem este órgão, na sua qualidade de fiscalizador da gestão dos dinheiros públicos. Para tal, o Tribunal deverá ter maior abertura, disponibilizando mais informação sobre as suas decisões e ser mais responsivo.

A ilustrar esta situação, no portal da entidade, é parcial a informação de execução orçamental no que respeita às auditorias externas às suas contas. Só está disponível o relatório relativo ao exercício de 2019, em “Relatório de Auditoria de Contas do Tribunal Administrativo”. Desta forma, não é integral o cumprimento do dever de divulgar as suas demonstrações financeiras e sujeitar-se à auditoria externa independente e avaliar e informar sobre as suas operações e resultados em todas as áreas, conforme directriz da INTOSAI sobre a matéria.

Um aspecto positivo a apontar é que o Tribunal contrata auditoria às suas contas por decisão própria, não havendo qualquer disposição legal que obrigue a tal.

Recomendações:

Criar mecanismos de medição da eficiência e efectividade do uso dos seus recursos e publicitação dos resultados dessa medição;

Divulgar as demonstrações financeiras e os relatórios de auditoria às suas contas e prestar informação sobre os resultados das suas operações.

5 Mecanismos de Integridade

5.1 Mecanismos legais de integridade

Em que medida são previstos mecanismos legais que garantam a integridade do Tribunal Administrativo e dos seus juízes?

Para “fornecer às Instituições Superiores de Auditoria e ao pessoal que nelas trabalha um conjunto de valores e princípios como base para comportamentos”⁶, a INTOSAI aprovou a ISSAI 30 – Código de Ética.

O primeiro desses valores é a integridade, entendida como **rectidão, imparcialidade e honestidade**. A conduta íntegra dos funcionários de uma instituição passa ao público uma imagem de seriedade e transmite confiança aos usuários.

Com base nos valores e princípios deste código, a cada instituição superior de auditoria compete criar e adoptar um código de ética próprio para satisfazer a diversidade de culturas e sistemas legais e sociais (com as regras específicas aplicáveis às instituições superiores de auditoria de natureza judicante).

“A Integridade é o valor central de um Código de Ética. Os auditores têm o dever de aderir a altos padrões de comportamento (por exemplo, honestidade e franqueza) no decurso do seu trabalho e nas suas relações com os servidores das entidades auditadas. A fim de manter a confiança pública, a conduta dos auditores deve ser irrepreensível e acima de qualquer suspeita.”⁷

O Tribunal Administrativo, para cumprir a sua missão de “Garantir a Justiça Administrativa, Fiscal e Aduaneira ao cidadão, bem como o controlo da boa gestão dos dinheiros públicos”, compromete-se a pautar, na sua actuação, pela integridade, entre outros valores.

Ainda no âmbito de desenvolvimento do sector público e fortalecimento das acções de prevenção e combate à corrupção, foi aprovada a Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública - EPCCAP, para o período de 2023-2032, que compreende 7 acções. A primeira delas consiste em “aprimorar o sistema de integridade pública e a cultura de prestação de contas”, de cujos indicadores destacamos os seguintes:

- a) número de auditorias, de fiscalizações, de inspecções e de monitorias realizadas;
- b) número de acções de auditoria, fiscalização, inspecção e de monitoria realizadas nas áreas susceptíveis de actos de corrupção;
- c) número de relatórios periódicos sobre as áreas susceptíveis de prática de actos de corrupção na Administração Pública publicitados;
- d) número de agentes envolvidos em actos de corrupção responsabilizados.

Outros instrumentos que norteiam o comportamento, segundo os ditames da integridade, são o Código de Conduta do Funcionário e Agente do Estado, aprovado pela Resolução n.º 15/2018, de 24 de Maio, do Conselho de Ministros, e a Lei n.º 12/2024, de 18 de Junho, Lei de Probidade Pública, que revoga a Lei n.º 16/2012, de 14 de Agosto.

⁶ N.º 2 do Preâmbulo da ISSAI 30

⁷ N.º 12 da ISSAI 30

Os instrumentos orientadores da conduta do pessoal, nas instituições do Estado, são claros na formulação dos princípios, valores e objectivos, mas não apresentam mecanismos de controlo bastantes, a somar a um ambiente de reduzida confiança para a denúncia de casos de comportamentos atentatórios à integridade na administração pública, de uma maneira geral.

Relativamente aos juízes, existe o Código de Ética dos Magistrados Judiciais, aprovado pela Resolução n.º 2/CSMJ/P/2022, de 24 de Outubro, do Conselho Superior da Magistratura Judicial. Este código, embora vinculando apenas os magistrados judiciais, deve, enquanto não for aprovado um diploma específico, servir de referência e orientação para a jurisdição administrativa.

Segundo o artigo 3 do código, este tem as seguintes finalidades:

- a) estabelecer padrões de conduta ética para os magistrados judiciais;
- b) fornecer orientação aos magistrados judiciais sobre o desempenho das suas funções judiciais de forma ética e íntegra;
- c) proporcionar ao Poder Judicial e aos demais órgãos de administração da justiça uma estrutura para regular a conduta ética judicial;
- d) fornecer ao poder político ferramentas para melhor entender o papel judicial; e
- e) oferecer à sociedade um padrão pelo qual poderá medir e avaliar o desempenho do sector judicial.

O artigo 9 do Código de Ética dos Magistrados Judiciais, acima indicado ⁱⁱⁱrefere que “a integridade é essencial para a apropriada incumbência dos deveres do exercício da função judicial. O magistrado judicial deve sempre agir dignamente e de uma maneira apropriada ao exercício da função judicial, livre de fraude e embuste, não apenas no cumprimento dos seus deveres oficiais, mas também sendo bom e virtuoso no comportamento e carácter. Não há graus de integridade assim definida. A integridade é absoluta. No judiciário, a integridade é mais que uma virtude. É uma necessidade”.

Como consta do próprio código, este visa oferecer à sociedade um padrão de conduta dos magistrados e avaliar o desempenho do sector judicial (alínea e) do artigo 3), tornando-se assim necessários mecanismos de aferição do cumprimento deste código pelos magistrados, o que só é possível com transparência e *accountability* no exercício da magistratura.

A gestão e disciplina dos juízes da jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira, são exercidas pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa, nos termos do n.º 1 do artigo 1 da Lei n.º 23/2013, de 1 de Novembro, que regula a organização, composição e funcionamento do Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa e revoga a Lei n.º 9/2009, de 11 de Março.

No que toca aos magistrados da jurisdição, segundo o disposto na alínea c) do Regulamento da Inspecção Judicial Administrativa, aprovado pela Resolução n.º 1/CSMJA/D/2019, de 23 de Outubro, do Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa, compete a este órgão colher informação sobre o serviço e o mérito dos magistrados judiciais da jurisdição administrativa e dos oficiais de justiça da jurisdição administrativa, nos termos da lei.

O grande défice em relação às directrizes da INTOSAI é a falta de código de ética específico do Tribunal Administrativo, conforme a alínea a) do ponto 12 do título Responsabilidades Gerais das Instituições Superiores de Auditoria, o qual preceitua que estas devem adoptar e implementar um código de ética consistente com a ISSAI 30.

Recomendação:

Criar e adoptar um Código de Ética específico para os magistrados e auditores do Tribunal, alinhado com os princípios da ISSAI 30 – Código de Ética da INTOSAI.

5.1.2 Mecanismos práticos de integridade

Relativamente aos mecanismos práticos de integridade, colocam-se as seguintes questões:

- a) Como é assegurada a integridade, na prática?*
- b) Em que medida é que o Tribunal Administrativo presta uma eficaz auditoria das finanças públicas?*
- c) Em que medida é que o Tribunal Administrativos detecta e investiga casos de violação de normas, procedimentais ou de conduta por parte de funcionários públicos?*
- d) Como é que o Tribunal Administrativo contribui para um melhoramento da gestão das finanças públicas?*

A conduta dos técnicos da Secção de Contas Públicas deve conformar-se com os valores e princípios do Estatuto Geral do Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE), aprovado pela Lei n.º 4/2022, de 11 de Fevereiro, que revoga a Lei n.º 10/2017, de 1 de Agosto, e o seu regulamento, aprovado pelo Decreto n.º 28/2022, de 17 de Junho, Código de Conduta do Funcionário e Agente do Estado, aprovado pela Resolução n.º 15/2018, de 24 de Maio, bem assim a Lei da Probidade, Lei n.º 12/2024, de 18 de Junho, que revoga a Lei n.º 16/2012, de 14 de Agosto.

O chefe de equipa é responsável pela coordenação controlo e execução dos trabalhos e também pela manutenção da disciplina e conduta, nos termos acima enunciados. Cabe-lhe reportar ao supervisor que, sendo necessário tomar-se alguma medida, comunica ao dirigente da área que por vez fará a avaliação e encetará as necessárias diligências para os passos subsequentes. Em caso de comprovada infracção, o dirigente do funcionário ou agente do Estado dá início ao processo disciplinar, de acordo com o disposto no artigo 129 do EGFAE.

No que respeita aos juízes, o órgão de gestão e disciplina é o Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa. São competências da Inspeção Judicial Administrativa deste Conselho, entre outras, as seguintes:

- a) fiscalizar o funcionamento do Tribunal Administrativo, dos tribunais administrativos provinciais e da Cidade de Maputo, dos tribunais Fiscal e Aduaneiro e a actividade dos respectivos magistrados (alínea a) do artigo 21 da Lei n.º 23/2013, de 1 de Novembro);
- b) colher informações sobre o serviço e mérito dos magistrados judiciais administrativos, fiscais e aduaneiros (alínea c) do artigo 12 da mesma lei).

As inspecções aos juízes do Tribunal Administrativo, dos tribunais administrativos provinciais e da Cidade de Maputo, dos tribunais Fiscal e Aduaneiro são efectuadas por juízes da jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira, designados pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa, conforme estabelece o artigo 24 da Lei n.º 23/2013, de 1 de Novembro.

Relativamente à inspecção destinada a colher informações sobre o serviço e o mérito dos magistrados judiciais administrativos, fiscais e aduaneiros, dispõe o n.º 2 do artigo 23 desta lei, que a mesma não pode ser efectuada por inspector de categoria ou antiguidade inferior à dos magistrados inspecionados. A consequência prática desta disposição é que para que todos os magistrados da jurisdição possam ser inspecionados, o inspector deverá ter categoria ou antiguidade superior a todos eles. Se tal norma legitima o inspector perante o juiz sobre quem é feita a inspecção, também tornará inexequível a tarefa de colher informações sobre o serviço e o mérito de alguns juízes.

No que se refere à actividade inspectiva ao funcionamento do Tribunal Administrativo, na sua qualidade de órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros, o artigo 15 do Regulamento da Inspeção Judicial Administrativa, aprovado pela Resolução n.º 1/CSMJJA/D/2019, do Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa, remete a mesma para um regulamento específico.

A mesma situação de inexistência de um instrumento que assegure a realização de inspecções ao funcionamento do Tribunal Administrativo ocorre no tocante à avaliação de desempenho dos juizes conselheiros deste, prevista no artigo 28 do Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 11 de Março.

A avaliação do desempenho dos magistrados e funcionários e as inspecções aos órgãos da jurisdição são o garante da sua integridade.

Para aferir em que medida o Tribunal Administrativo presta uma eficaz auditoria das finanças públicas pode-se tomar como ponto de partida algumas das conclusões do diagnóstico realizado no quadro da elaboração do seu Plano Estratégico para o triénio 2022-2025. Este diagnóstico apurou fragilidades na produção e medição de resultados da actividade fiscalizadora do Tribunal Administrativo, consubstanciadas nos seguintes factos:

- a) baixo nível de reposição dos dinheiros públicos utilizados ao arrepio das normas;
- b) inexistência de mecanismos de apuração/quantificação dos prejuizos evitados pela actuação preventiva do Tribunal Administrativo;
- c) morosidade na produção dos relatórios finais das auditorias e na sua tramitação, na fase jurisdicional;
- d) cobertura de apenas cerca de 16% das entidades públicas, pelas auditorias que o Tribunal realiza anualmente;
- e) falta de avaliação da evolução da actuação dos gestores públicos decorrente das recomendações e medidas punitivas e resultante da verificação das contas de gerência e auditorias.

Assim, o acúmulo de processos em tramitação para efeitos de julgamento, de contas de gerência por analisar, de relatórios de auditoria por concluir e o baixo nível de entidades que são auditados por ano, do universo dos organismos e instituições do Estado sob jurisdição do Tribunal Administrativo, demonstram que os desafios que este órgão ainda enfrenta no exercício de fiscalização das finanças públicas são ainda muito grandes.

É nesta situação que se inicia o novo ciclo do Plano Estratégico 2022-2025. Dos resultados da implementação do plano e orçamento dos dois primeiros anos deste novo ciclo, foram retirados dos respectivos relatórios de progresso e financeiros os dados que se apresentam a seguir.

Impacto do Controlo das Finanças Públicas pelo Tribunal

Nº	Indicador do impacto	2022	2023
1	Gestores sancionados	395	438
2	Penas de reposição e multa	30.322.287,25 MT	401.284.052,34 MT
3	Auditorias	281	51
4	Cobertura orçamental	41,1%	15,3%
5	Contas de gerência recebidas	1.549	1.581
6	Contas de gerência verificadas	1.206	1.211

7	Processo de Visto analisados		
	Relativos a pessoal	51.074	10.862
	Não relativos a pessoal	12.257	44.656
8	Processos Visados		
	Relativos a pessoal	20.516	22.872
	Não relativos a pessoal	873	811

O Tribunal Administrativo não só fiscaliza, como também desenvolve acções formativas para os gestores, em matérias de instrução de processos para o visto e de contas de gerência.

Tem, também, proporcionado formação aos Deputados da Assembleia da República, a respeito da elaboração e conteúdos do Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado, a fim de apetrechá-los de conhecimento que lhes permita desenvolver melhor o seu trabalho, principalmente na análise da Conta e deliberação quanto à sua aprovação.

Sobre a conduta dos funcionários e agentes do Estado, esta é estabelecida no código aprovado pela Resolução n.º 15/2018, de 24 de Maio, do Conselho de Ministros, e deve ainda conformar-se com a Lei n.º 12/2024, de 18 de Junho, Lei de Probidade Pública, que revoga a Lei n.º 16/2012, de 14 de Agosto, bem como com o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado e respectivo regulamento.

Da diversa matéria que corporiza o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE) são apresentados os deveres e direitos (Capítulos VII e VIII) e a responsabilidade disciplinar (Capítulo XIII).

Acções de comportamento desviantes das normas de conduta são reportados ao dirigente do técnico prevaricador que, justificando-se, pelo tipo de infracção, pode mandar instaurar um processo disciplinar para responsabilização.

Da decisão que recair sobre o processo disciplinar, o arguido pode interpor recurso junto do tribunal administrativo, nos termos da Lei do Contencioso Administrativo e do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado.

Assim, detectar e investigar a violação de normas procedimentais ou de conduta por parte dos seus servidores é da responsabilidade das instituições em que estão colocados os funcionários, cabendo intervenção do Tribunal Administrativo em caso de recurso por parte do funcionário a quem tenha sido instaurado processo disciplinar.

Recomendações:

Criar e adoptar um quadro de avaliação de desempenho dos juízes;

Criar mecanismos e procedimentos internos de reporte de má conduta e de aconselhamento na resolução de conflitos de interesses;

Fazer uma avaliação dos riscos de integridade na instituição.

ⁱ (<https://www.ta.gov.mz/api/api/PlanoEstrategico/PLACOR%20IV/PLACOR%20IV.pdf>, pág. 16)

ⁱⁱ <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-20-Principles-of-Transparency-and-Accountability.pdf>, pag. 88

ⁱⁱⁱ CIP/Código%20de%20conduta%20dos%20magistrados%20judiciais.pdf



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Boa Governação - Transparência - Integridade

Parceiros:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embaixada da Suíça em Moçambique



Norway



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
the global coalition against corruption