



**REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO**

# **O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO COMBATE À CORRUPÇÃO**

**VI ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS  
INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLO DA COMUNIDADE  
DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA**

**SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE**  
*(11 a 14 de Outubro de 2010)*

# ÍNDICE

I – NOTAS INTRODUTÓRIAS .....	3
II - DEFINIÇÃO DE CORRUPÇÃO .....	4
III- ENQUADRAMENTO LEGAL DA CORRUPÇÃO. ....	6
IV – FORMAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO .....	8
V – INSTITUIÇÕES INTERVENIENTES NO COMBATE À CORRUPÇÃO .....	10
VI- O PAPEL DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO NO COMBATE À CORRUPÇÃO: ESPAÇO DE ACTUAÇÃO, MECANISMOS E INSTRUMENTOS .....	12
<i>Quanto ao espaço de actuação.....</i>	<i>12</i>
<i>Quanto aos mecanismos.....</i>	<i>12</i>
<i>Quanto aos instrumentos. ....</i>	<i>13</i>
VII. CONCLUSÃO .....	18

## **I – Notas introdutórias**

Para falar de corrupção, e à guisa de introdução, nada melhor do que referir algumas das ideias expendidas por Sua Excelência o Presidente da República de Moçambique, a propósito da Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001-2011.

Neste sentido, é oportuno sublinhar que todo o esforço para transformar o sector público num instrumento efectivo de melhoria de qualidade de vida tem de ter como ponto de partida a luta contra a corrupção, isto porque este fenómeno desestabiliza as instituições, esvazia a confiança da sociedade no Estado e atenta contra a própria unidade nacional.

De referir, ainda, que o custo social e económico da corrupção é imenso, afectando, de forma injusta e desproporcional, os segmentos mais vulneráveis da população.

E não há que fazer distinção, para este efeito, quanto a modalidades de corrupção, como sejam, a grande corrupção e a pequena corrupção, já que ambas, face aos seus aspectos extremamente negativos, devem ser combatidas com o mesmo vigor e com a mesma dose de indignação, intransigência e intolerância.

De seguida, passamos a debruçarmo-nos sobre o tema proposto, abordando a definição de corrupção, o seu enquadramento legal, - quer face ao código penal, quer quanto à legislação penal avulsa, à lei sobre a Ética Governativa e ao Estatuto Geral dos Agentes e Funcionários do Estado -, as modalidades de combate à corrupção, através da prevenção e da repressão, as instituições intervenientes no combate à corrupção e, finalmente, o papel do Tribunal Administrativo no combate à má gestão e corrupção, na óptica de elementos como o espaço de actuação, mecanismos e instrumentos.

## **II - Definição de corrupção.**

A corrupção traduz-se sempre numa conduta ilícita através da qual se procura obter vantagens da mais diversa ordem, abrangendo os mais distintos sectores, quer público, quer privado, sempre com uma natureza económica ou com esta conexas.

Há também que entender a corrupção como uma realidade que envolve, pelo menos, duas partes – uma activa e outra passiva. Assim é, quando temos alguém a corromper outrém com dádivas e presentes, etc., e este aceita tais dádivas, presentes ou promessas.

Acresce ainda, o facto de a corrupção poder abranger as mais diversas colorações e conteúdos, concluindo-se, assim, pelas grandes dificuldades de delimitar, com exactidão, o seu âmbito dependendo, como é natural, dos diversos ordenamentos jurídicos sobre esta matéria.

Relativamente à gestão, fenómeno propenso à corrupção, há que encará-la em diversos sentidos, designadamente a gestão privada e a gestão pública; e, aqui, assume particular relevo a gestão patrimonial.

Apesar do grau de corrupção variar de país para país as formas e meios de entrega a esta prática têm grandes similitudes.

Os métodos usuais são, de entre outros, os seguintes:

- Apropriação indevida de fundos públicos, através do desvio ou violação das leis e regulamentos sobre a gestão financeira;
- Adopção de mecanismos de cumplicidade entre funcionários ou agentes que exerçam funções relevantes de gestão num mesmo órgão e /ou entre estes e fornecedores externos de bens e serviços;
- Acções tendentes a levar os particulares a serem compelidos a pagar quantias extras para a obtenção de uma licença, autorização ou outro serviço prestado por uma entidade pública;
- Acções que proporcionam uma medida de favor dentro ou à margem da lei, em troca de uma contrapartida pecuniária ou outro ganho;

- Acções que proporcionam a fuga ou manipulação de informação;
- Acções que conduzem à apropriação de uma receita ou lucro ilícito através da falsificação ou manipulação de contas;
- Acções que conduzem um servidor público a ceder, perante pressões indevidas e intimidações de superiores hierárquicos, amigos ou grupos de influência política.

### **III- Enquadramento legal da corrupção.**

No direito comum e no que respeita a infracções de natureza criminal, o Código Penal contempla uma série de crimes de corrupção em si mesmo considerados e outros conexos.

Assim, podemos, apontar, entre outras figuras, a corrupção de empregados públicos, a corrupção activa de qualquer pessoa com o objectivo de corromper um funcionário público, a corrupção de juízes e jurados, a aceitação de oferecimento ou promessa de benefícios por empregado público.

Os crimes indicados são puníveis com penas quer de prisão, quer de multa e ainda penas próprias dos funcionários públicos.

Ainda no direito comum, também de cariz criminal, podemos apontar a Lei n.º 9/87 de 19 de Setembro, que constitui a Lei de Defesa da Economia.

Aí contempla-se um capítulo dedicado à gestão e disciplina, e outro a abusos e corrupção.

Quanto às normas de gestão, temos que são punidos todos aqueles que forem directamente responsáveis pela desorganização de sectores de produção, ou de prestação de serviços, por ausência de direcção de controlo contabilístico ou desorganização contabilística e ainda todos os que não cumprirem as normas respectivas no sentido de impedir a deterioração, alteração, inutilização ou perda de matérias-primas, de produtos acabados ou outros.

Também se configuram aspectos de natureza criminal quanto à corrupção sempre com a finalidade genérica de obter benefícios ilícitos

Relativamente ao regime jurídico aplicável às condutas dos titulares de cargos governativos – Lei n.º 7/98 de 15 de Junho – há que salientar aspectos relacionados com a corrupção, a violação da legalidade orçamental e a utilização abusiva de informações.

Quanto á corrupção, prevê-se expressamente que o titular de cargo governativo que cometa crimes de corrupção seja activa, seja passiva e figuras semelhantes, sofra uma pena de 2 a 8 anos de prisão maior e multa,

devido ser punido de acordo com as circunstâncias com a pena de expulsão e perda de cargo.

Relativamente à violação da legalidade orçamental, ou seja, às regras de legalidade do orçamento, será punido com pena de 3 dias a 2 anos de prisão simples, acrescendo as penas de expulsão e perda de cargo.

Igual tratamento tem a utilização abusiva de informações confidenciais em proveito próprio ou de terceiros, independentemente do regime sancionatório para a protecção do segredo estatal.

Em relação ao Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, aprovado pela Lei n.º 14/2009, de 17 de Março, há que referir a condenação em pena de prisão maior ou de prisão daqueles que cometem crimes desonrosos, como é o caso da corrupção, bem como a prática ou tentativa de desvio de fundos ou de bens do Estado casos em que tem lugar a medida de expulsão do aparelho do Estado, implicando esta sanção o afastamento definitivo da função pública e a perda de todos os direitos adquiridos no exercício das suas funções.

## **IV – Formas de combate à corrupção.**

Neste campo, temos de mencionar duas modalidades que se traduzem na prevenção e na repressão, possuindo cada qual as suas características específicas.

Desde já, há que referir que a função preventiva significa prevenir a prática de factos ilícitos, seja qual for a sua natureza e a função repressiva tem como objectivo fixar as normas incriminadoras, que, uma vez violadas, dão lugar à aplicação de penas.

Naturalmente que estas duas funções têm campos de aplicação diferentes actuando, em primeiro lugar a prevenção e, só mais tarde, se for o caso, a repressão.

Relativamente à prevenção, há que proceder à criação de diversos mecanismos, como sejam:

- a) Um ambiente favorável ao combate da corrupção;
- b) O fortalecimento dos conhecimentos jurídicos indispensáveis, quer relativamente aos cidadãos em geral, quer em relação aos próprios agentes da Administração Pública;
- c) Eliminação de eventuais situações ou focos de risco conducentes a actividades corruptivas;
- d) Estabelecimento de mecanismos adequados de controlo interno;
- e) Eliminação de todo e qualquer excesso na actividade regulamentar;
- f) Consagração do princípio da obrigatoriedade da prestação de contas.

Quanto à repressão, temos de considerar:

- a) A aplicação das sanções decorrentes da responsabilidade financeira; e



- b) A aplicação de sanções de natureza criminal, relativas à responsabilidade penal, sempre com o objectivo de se efectivarem os fins das penas.

## **V – Instituições intervenientes no combate à corrupção**

Neste âmbito, fazemos questão de indicar os órgãos dotados de competência sobre a matéria, na República de Moçambique. Assim, ao lado da própria Instituição Superior de Auditoria, outras instituições ligadas, quer à Presidência da República, quer ao Governo, em si mesmo considerado, quer quanto aos Ministérios que o compõem, bem como quanto ao papel da Procuradoria Geral da República e aos Tribunais comuns – em matéria criminal.

O diploma relativo ao Estatuto da Presidência da República consagra uma figura da maior importância no que toca à prevenção de diversas anomalias, entre as quais se enquadram a corrupção e a má gestão.

Essa figura é a do Inspector do Estado a quem cabe verificar o respeito pela legalidade bem como o cumprimento atempado das orientações do Presidente da República e do Conselho de Ministros.

A nível do Governo, temos a criação da Inspecção Administrativa do Estado, a qual exerce a sua acção de fiscalização dos procedimentos administrativos em todos os órgãos de administração directa e indirecta.

Como competências principais, e no que respeita ao nosso tema, as denúncias junto do Ministério Público das irregularidades detectadas, quando haja presunção de ilícito criminal, bem como a verificação do cumprimento e da aplicação das normas e procedimentos nas instituições do Estado, aos mais diversos níveis.

O Estatuto Orgânico do Ministério da Finanças, adentro da sua estrutura, contempla a Inspecção Geral de Finanças que, actuando como órgão de controlo interno, na dependência do próprio Ministro, isto é, um órgão que age dentro do próprio Executivo, tem como fundamentais competências prestar apoio ao Ministro, quanto ao controlo global da aplicação das normas de gestão financeira do Estado e demais entidades com relevância na vida económica e financeira nacional e ainda propor medidas de coordenação de toda a actividade de inspecção e auditoria financeiras.

No que toca à Procuradoria Geral da República, esta constitui o órgão central do Estado que, no quadro constitucional, fiscaliza e controla a

legalidade, participando, com outros órgãos estatais, na defesa da ordem pública estabelecida.

No que nos interessa, este órgão controla o cumprimento das leis e demais preceitos e actos praticados pelas entidades centrais e locais do Estado, por outras instituições, por empresas públicas, funcionários e agentes do Estado e pelos cidadãos, cabendo-lhe ainda a realização de inspecção de controlo com o objectivo de materializar as suas competências.

Assim, convindo reforçar o combate à corrupção, o Governo criou o Gabinete Central de Combate à Corrupção, um órgão subordinado à Procuradoria Geral da República, com competências específicas de combate a esta enfermidade.

Neste contexto, por força do disposto no artigo 21 da Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho, que “introduz mecanismos complementares de combate á corrupção” as auditorias públicas como privada têm como obrigação comunicar ao Gabinete Central de Combate a Corrupção indícios da prática deste tipo de crime quando constatado no âmbito das suas funções.

## **VI- O papel do Tribunal Administrativo no combate à corrupção: espaço de actuação, mecanismos e instrumentos**

### **Quanto ao espaço de actuação.**

O controlo financeiro externo, ou seja, aquele que cabe ao Tribunal Administrativo abrange as actividades desenvolvidas pelas seguintes entidades:

- O Estado e todos os seus serviços;
- Os serviços e organismos autónomos;
- Os órgãos locais representativos do Estado;
- As autarquias locais;
- As empresas privadas e as sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos;
- Os exactores, tesoureiros, recebedores, pagadores e outros responsáveis pela guarda ou administração de dinheiros públicos;
- Os responsáveis por contas relativas a material ou equipamentos e quaisquer entidades que giram ou beneficiem de receitas ou financiamentos provenientes de organismos internacionais;
- Os conselhos administrativos ou comissões administrativas;
- Os administradores, gestores ou responsáveis por dinheiros públicos ou outros activos do Estado resultantes de fundos provenientes do exterior, sob a forma de empréstimo, subsídios, donativos, etc.
- As entidades a quem forem adjudicados, por qualquer forma, fundos do Estado.

### **Quanto aos mecanismos.**

Há que referir:

- O Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado;
- A fiscalização prévia, sistemática e pontual dos actos e contratos;
- A fiscalização sucessiva e concomitante;
- A fiscalização sobre a aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro sob a forma de empréstimos, subsídios, avales e donativos.

No que concerne á Conta Geral do Estado, o Relatório e o Parecer devem certificar a exactidão, regularidade, legalidade e correcção económica financeira das Contas e a respectiva gestão financeira anual, documentos que devem ser enviados à Assembleia da República até 30 de Novembro do ano seguinte àquele a que a mesma se refira, devendo ser objecto de publicação no Boletim da República.

Quanto à fiscalização prévia, o seu conteúdo abrange a legalidade das despesas públicas, exercendo-se mediante a concessão ou a recusa do visto nos actos, contratos e demais instrumentos emanados pelo Estado e outras entidades públicas.

Esta fiscalização traduz-se na análise da legalidade e cabimento financeiro dos actos e, quanto aos contratos, contempla a indagação sobre as condições mais favoráveis para o Estado.

A fiscalização sucessiva ou *a posteriori* traduz-se na apreciação das contas apresentados pelos responsáveis respectivos, abrangendo-se o competente controlo financeiro.

Como regra, os processos de prestação de contas têm lugar por cada ano económico ou no termo de cada gerência, se houver lugar à substituição total dos responsáveis.

**Quanto aos instrumentos.**

No que concerne à fiscalização prévia, a respectiva decisão designa-se por “visto”, que pode ser positiva ou negativa.

Quanto à sua natureza, o visto é um acto jurisdicional que condiciona a eficácia global dos respectivos actos.

Importa referir que a falta de visto ou a sua recusa implicam a inexecutabilidade dos respectivos actos, não sendo possível qualquer eficácia de natureza financeira.

Acresce o facto de a recusa do visto determinar a cessação de quaisquer efeitos, a partir da data em que a respectiva decisão for dada a conhecer aos serviços.

Relativamente à fiscalização sucessiva, temos como instrumentos:

- A verificação interna de 1º grau, também designada por verificação preliminar;
- A verificação interna de 2º grau;
- A auditoria;
- Inspeção; e
- O julgamento.

A verificação interna do 1º grau consiste em certificar 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.

A verificação interna do 2º grau traduz-se na análise dos documentos de despesas e da forma de instrução da conta tendo em vista não só a sua conformação formal e substancial, mas também a verificação da consistência dos documentos, da correcção contabilista e da legalidade e regularidade das operações e registos evidenciados nesses documentos.

A auditoria, quer se trate de contas, quer de projectos constitui um instrumento privilegiado de controlo financeiro, com o objectivo de habilitar o Tribunal a emitir juízos sobre a legalidade substantiva dos actos, com base em critérios de economia, eficácia e eficiência.

De notar que a auditoria pode ser financeira, de mera legalidade e de regularidade, às obras públicas, ambiental, de desempenho e forense.

Quanto ao julgamento de contas, consiste na apreciação da legalidade da actividade das entidades sujeitas à prestação de contas e ainda no que respeita à gestão económico-financeira e patrimonial, apuramento e eventual efectivação da responsabilidade financeira.

Do julgamento podem advir as seguintes decisões:

- a) Quitação – quando os responsáveis pela sua prestação são julgados livres de qualquer responsabilidade financeira e as suas contas são tidas como regulares; e
- b) Efectivação de responsabilidades – quando aos mesmos é lhes imputada responsabilidade financeira traduzida no dever de repor ou pagar uma multa, podendo merecer ainda, simples juízo de censura ou recomendações.

A propósito desta responsabilidade financeira, há que, inevitavelmente, referir os casos de irregularidades graves, infracções financeiras consubstanciadas em alcance ou desvio de dinheiros públicos e pagamentos indevidos, perpetrados com dolo, propósito de fraude e prejuízo efectivo para o Estado.

O alcance verifica-se quando, independentemente da acção do agente nesse sentido, haja desaparecimento de dinheiros ou valores do Estado ou de outras entidades públicas.

Tem lugar o desvio de dinheiros ou valores públicos quando se verifique o seu desaparecimento por acção voluntária de qualquer agente público que a eles tenha acesso por causa do exercício das funções públicas que lhes estão cometidas.

Consideram-se pagamentos indevidos os pagamentos ilegais que causarem dano ao Estado ou entidade pública, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade.

Para além das infracções típicas, outras existem, como a título exemplificativo:

- A não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado, das receitas devidas;
- A violação de normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos;
- A publicação, no Boletim da Republica de actos ou contratos sujeitos a visto, sem a sua prévia concessão;
- A execução de actos ou contratos sujeitos a fiscalização prévia, independentemente do visto.

A responsabilidade financeira efectuada aos gestores públicos apresenta duas modalidades:

Por um lado, temos a reintegratória e, por outro lado, a sancionatória tendo ambas como fundamento a culpa do agente.

Quanto às sanções, estas são constituídas pela reposição e pela multa, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente.

A reposição tem lugar relativamente ao alcance ou desvio de dinheiros ou valores públicos e aos pagamentos indevidos.

A multa tem como campo de aplicação as demais infracções financeiras e as meras irregularidades contabilísticas ou administrativas com reflexos financeiros.

Quanto ao quantitativo da multa, esta, é consoante as circunstancias a ponderar pelo Tribunal, não devendo ser 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.



Independentemente da responsabilidade financeira, há que contar com a própria responsabilidade disciplinar e criminal.

O Tribunal Administrativo, porque membro de várias organizações de Instituições Supremas de Controlo, tem se empenhado no cumprimento das recomendações delas emanadas.

Em face dessas recomendações e no exercício das competências constitucionais atribuídas a este Tribunal, no âmbito do controlo das despesas públicas, consta do Plano Estratégico do Tribunal (PLACOR), o continuo aumento da cobertura de fiscalização do orçamento do Estado, que se traduziu no seguinte:

- a) Em 2006, a realização de 171 auditorias financeiras;
- b) Em 2007, a realização de 360 auditorias financeiras;
- c) Em 2008, a realização de 346 auditorias financeiras;
- d) Em 2009, a realização de 491 auditorias financeiras e de desempenho

Para o ano em curso, 2010, está prevista a realização de 600 auditorias financeiras e de desempenho.

Convém mencionar que, em face das auditorias realizadas, vários gestores da coisa pública foram sancionados com penas de multa e reposições por práticas de infracções financeiras.

E, nos casos em que se denote a existência de indícios criminais, de entre os quais a corrupção, são extraídas certidões e encaminhadas ao Ministério Público, para instauração dos competentes processos crimes.

## **VII. Conclusão**

Esperamos que com esta dissertação tenhamos prestado um contributo para o debate continuado que devemos travar com vista à eliminação da corrupção.

É preciso que se tenha sempre presente que a corrupção gera corrupção e que a sociedade como um todo torna-se a principal vítima deste mal.

Deste modo, a erradicação ou redução significativa da corrupção é um pré-requisito para se assegurar a boa governação em qualquer sociedade. Por isso, um dos grandes objectivos da boa governação é e deve ser a eliminação da corrupção em todas as esferas da vida pública.

É de importância vital que lutemos para expurgar da nossa sociedade qualquer estigma que leve a considerar-se a corrupção um modo de vida e conduza o cidadão, o servidor público e o empresário honesto a assumir uma atitude de resignação perante este mal.

Devemos, todavia, ter sempre presente que não estamos em face de uma tarefa fácil e de curto prazo, mas sim de uma acção que exige de todos e de cada um de nós uma entrega total consciente e permanente sob pena de vermos as nossas expectativas frustradas.

Muito obrigado.

Maputo, Outubro de 2010.