

**ASSEMBLEIA GERAL DAS INSTITUIÇÕES
SUPREMAS DE CONTROLO DA CPLP.
06 A 08 DE NOVEMBRO DE 2002**

Maputo, 16 de Setembro de 2002

ÍNDICE

1. Introdução
2. Inluência dos Tribunais de Contas nas Reformas Administrativas, no caso concreto, a influência do Tribunal Administrativo de Moçambique, enquanto Tribunal de Contas
 - 2.1. As reformas do Sector Público em Moçambique
 - 2.2. Influência do Tribunal Administrativo nas Reformas Administrativas
3. A boa Governação e o papel das ISC, concretamente o papel do Tribunal Administrativo na boa governação em Moçambique:
 - 3.1. Entidades controladas pelo Tribunal Administrativo, tipos de controlos adoptados e pcedimentos de controlo utilizados
 - 3.2. O impacto do relatório e parecer sobre a CGE, sobre a cultura de boa governação

Conclusões e Recomendações

1. INTRODUÇÃO

Os Governos têm uma grande gama de funções e o seu âmbito não é de fácil medição. Sem um quadro legal que dê força aos contratos sociais, as actividades e negócios privados não funcionariam. O governo redistribui o rendimento dos que auferem mais, para os mais necessitados como forma de atenuar os desequilíbrios sociais. O governo tem um papel crucial a desempenhar na determinação dos níveis de vida, os quais dependem, para a maioria dos membros da sociedade, dos serviços do Estado – a qualidade da escola, hospitais, cuidados primários de saúde à comunidade, o meio ambiente, os transportes públicos, a lei e a ordem, o planeamento urbano, os serviços sociais – pelo menos de acordo com a qualidade de bens e serviços postos à disposição da sociedade. Sendo assim, o governo influencia a eficiência da economia nacional, os índices de tecnologia e a organização de inovações tecnológicas, etc.

Todavia, os que acreditam no modelo de mercado livre, como base para uma dinâmica económica, têm sustentado que os governos estão envolvidos em actividades onde não deviam estar, e que o tamanho e o papel do Estado deviam ser reduzidos drasticamente.

Como referiu *Thomas Hobbes* em 1661 “*A vida sem um Estado que garanta a lei e a ordem, é solitária, pobre, desagradável e curta*”!

Pelo exposto, depreende-se que o papel dos governos parece ser mais importante, hoje, do que nunca. Se os investidores querem ter sucessos na economia globalizante de hoje, eles precisam de uma alta qualidade de “inputs” – os trabalhadores mais tecnicamente qualificados, a mais alta investigação aplicada, capitais mais baratos e acessíveis, melhores infra-estruturas – e é isto de que se compõe o papel do governo, como educador, formador da investigação, facilitador e regulador, definidor de regras, providenciador de infra-estruturas, com muito mais importância do que era há 30 ou 40 anos atrás.

Com vista a garantir a racionalidade económica do funcionamento, o aperfeiçoamento constante da estrutura orgânica do Aparelho Central e o aumento da eficácia e eficiência do seu funcionamento, no que concerne:

- A providência de infra-estruturas económicas;
- A provisão de vários bens e serviços colectivos;
- A resolução e ajustamento de conflitos entre grupos;
- A manutenção da concorrência;
- A protecção dos recursos naturais;
- A provisão para um acesso mínimo aos bens e serviços da economia por certos indivíduos;
- A Estabilização da economia, etc., criaram-se as Instituições Superiores de Controlo, tendo nascido, em Moçambique, o Tribunal Administrativo.

A Constituição da República de Moçambique determina o controlo da legalidade das despesas públicas como sendo uma das competências do Tribunal Administrativo, constituindo, ainda, uma das suas atribuições a apreciação das contas do Estado.

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

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

2. INLUÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS (NO CASO DE MOÇAMBIQUE A INFLUÊNCIA DO TA)

2.1. AS REFORMAS NO SECTOR PÚBLICO EM MOÇAMBIQUE

Sobre o tema em apreço, importa aliar as reformas administrativas com as reformas que presentemente estão decorrendo no Sector Público no âmbito da Estratégia Global da Reforma do Sector Publico 2001-2011.

Quando se coloca a questão da reforma do sector público em Moçambique, o que se observa é uma certa confusão entre fases de reforma e processo de reforma. As profundas alterações verificadas no sector público moçambicano, desde a independência constituíram, na essência, fases de reformas que, com maior ou menor profundidade, procuravam suprir a necessidade de ajustar o aparelho de Estado à evolução e às alterações introduzidas no modelo político-económico do país (citando a CIRES, pág 21).

Nos termos da Lei, o TA tem como função, exercer a Fiscalização Prévia dos Actos e Contratos Administrativos e Fiscalização Sucessiva das Contas, assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, derimir a violação da legalidade e derimir os conflitos de interesses públicos e privados no âmbito das relações jurídicas administrativas, fiscais e aduaneiras e ainda exercer a fiscalização da legalidade das despesas públicas e julgar as contas dos exatores e tesoureiros da Administração pública. É, no exercício desta última função, que o TA joga um papel muito preponderante no decurso das reformas do Sector Público em curso no País, concernentes à Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001-2011.

Ao optar pela reforma do Sector Público, na sua globalidade e não na esfera mais limitada da Administração Pública, o Governo pretende atender com maior abrangência os interesses da sociedade no seu conjunto.

As reformas do Sector Público implicam também reformas administrativas. A Administração Pública, é o sistema de órgãos, serviços e agentes bem como as demais pessoas colectivas públicas, que asseguram a provisão desses bens e serviços públicos.

Para a eficácia das reformas no sector público deve se fazer reformas também no sistema dos órgãos que compõem o sector público, bem como introduzir novas regras, normas que regem o funcionamento deste sistema.

Deste modo, a reforma incide também sobre a actividade do TA que, à medida que vão decorrendo as reformas no Sector público em geral, o TA em particular, deve adoptar mecanismos administrativos próprios e legais com vista a responder às novas exigências do Sector. Isto compreende não só o melhoramento da qualidade do Serviço, como também o melhoramento da qualidade técnica das pessoas que executam o referido serviço, a fim de que as funções do TA sejam exercidas com eficiência e rigor.

Uma das áreas de incidência das reformas do sector público é a melhoria da gestão das finanças públicas e prestação de contas. Esta área deverá aprimorar a prestação de contas regular pelo Governo ao Parlamento, fazer com que a elaboração da execução dos orçamentos públicos estejam coerentes com resultados indicados nos programas e projectos, assegurar a unidade e abrangência de contabilidade pública, garantir que a disponibilização orçamental a favor dos órgãos locais do Estado se efectue em tempo útil, aplicar o uso de mecanismos contratuais nas relações inter-institucionais, em especial os contratos-programa, como meio de responsabilização e melhoria de desempenho, rever e adequar os processos de “procurement” no sector público e promover a regularidade e abrangência das acções de auditoria e dos exames financeiros.

É sobre esta área que o Tribunal Administrativo exerce a sua competência de controlar a legalidade das despesas públicas e, certamente é sobre ela que o TA influencia a implementação das reformas do Sector Público munido das reformas administrativas que são a base da implementação referida.

2.2. INFLUÊNCIA DO TA NO PROCESSO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Muitas ISC encontram-se envolvidas nas reformas que ocorrem no sector público de diferentes maneiras. De resto, as administrações públicas dos diversos Países encontram-se em níveis diferentes de desenvolvimento e maturidade. Por via de regra, a “contribuição que uma ISC é capaz de ter num processo das reformas é determinado, em maior ou menor grau, pelo alcance”¹, das mesmas. Portanto, a questão de partida seria: qual é o alcance das reformas do sector público em Moçambique?

¹ Effective Governance and the Role of SAIs. XVI Conference of Commonwealth Auditors-General, Lahore, 4-6 November 1996, p. 9.

A reforma “incide sobre todo o conjunto de instituições (...) que sendo directa ou indirectamente financiadas pelo Estado, têm como, objectivo final a provisão de bens e serviços públicos²”.

A estratégia da reforma desenhada inclui duas fases. A primeira fase (2001-2004), destina-se ao lançamento dos “fundamentos da organização, planificação e gestão”. A segunda fase (2004 a 2011) destina-se “a rever e/ou desenvolver os programas e projectos realizados ou experimentados na primeira fase, bem como a ampliar os efeitos da reforma iniciada através de programas e projectos de impacto mais amplo ou maior aprofundamento específico”³.

Sublinhe-se que a “gestão financeira, boa governação e combate à corrupção⁴” são indicadas como algumas das áreas temáticas seleccionadas no sentido de melhor conceber e conduzir a reforma.

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

O Tribunal Administrativo sendo a única ISC externa em Moçambique, interemé na Administração Pública dentro das atribuições que a Lei lhe confere e obedecendo aos seguintes tipos de controlo:

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

Segundo o preceituado no Artigo 1, da Lei n° 13/97, de 10 de Julho, “a competência do Tribunal Administrativo em matéria de **fiscalização prévia** da legalidade das despesas públicas exerce-se através da concessão ou recusa do visto nos actos, contratos e mais instrumentos emanados pelo Estado e demais entidades públicas, traduzindo-se na análise da legalidade e cabimento financeiro dos mesmos e, relativamente aos contratos, na indagação também sobre se foram observadas as condições mais favoráveis para o Estado”.

A **fiscalização sucessiva** permite ao Tribunal Administrativo proceder à verificação da legalidade e a regularidade da arrecadação das receitas e da realização das despesas.

² Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001-2011. Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público (CIRESPP). Maputo, 20012001, p. 24.

³ Idem, p. 29.

⁴ Idem, p. 29.

E, finalmente, a **fiscalização concomitante**, traduz-se numa verificação simultânea da execução orçamental, da exactidão, da regularidade e da correcção económico-financeira das operações orçamentais, executadas por aquelas entidades sujeitas à jurisdição e controlo financeiro do Tribunal Administrativo

Em virtude de os Governos estarem preocupados com o alastramento da corrupção, que é um vírus capaz de mutilar o governo, desacreditar as instituições públicas e as sociedades privadas e de ter um impacto devastador nos direitos humanos das populações, minando assim a sociedade e o seu desenvolvimento, afectando particularmente os pobres⁵, tem desenvolvido nos últimos anos esforços com vista a dotar as Instituições Superiores de Controlo de ferramentas-chave para a prossecução das suas actividades, quer através de uma formação contínua, quer através de apetrechamento das instalações.

3. A BOA GOVERNAÇÃO E O PAPEL DAS ISC, CONCRETAMENTE O PAPEL DO TA NA BOA GOVERNAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

Em Moçambique, desencadeia-se uma forte discussão sobre o que a boa governação significa. A razão disso reside no facto de esta combinação de termos ser passível de diferentes interpretações. Governação pressupõe, à partida, uma atitude positiva em relação à coisa pública.

Quais são, pois, os princípios de boa governação? Genericamente, são considerados os seguintes: clareza (revelação e investigação de informação destinada a dar certeza às partes relevantes em relação ao desempenho, eficiência, eficácia e economia anteriores); integridade (perfeição, honestidade e transparência em todas as actividades; e prestação de contas (através do controlo de entidades ou indivíduos a quem são delegadas responsabilidades dentro de um quadro definido e claro de autoridade).

No sector público, a boa governação está muito aliada à cultura de prestação de contas. As instituições públicas devem prestar contas, seja aos órgãos de controlo interno, seja ao parlamento, seja aos órgãos de controlo externo ou à sociedade civil, nos termos em que o legislador o determinar.

Com a boa governação, pretende-se assegurar uma melhoria significativa da acção governativa através da efectiva execução das funções fundamentais da governação do

Estado e, conseqüentemente, assegurar uma melhor prestação de serviços ao cidadão e reduzir as práticas corrúptas.

O TA exerce um papel fundamental no controlo da boa governação. Esse controlo passa, necessariamente, pelo controlo sobre as despesas e receitas públicas, assim como sobre a Conta Geral do Estado.

O TA, igualmente, exerce o combate às ilegalidades através do sistema de Visto (Fiscalização Prévia). Este sistema obriga que todos os actos e contratos que têm em vista a despesa e receita pública sejam passíveis do Visto nos termos da Lei. Pelo visto, o TA controla os actos e contratos administrativos e as actividades de direito privado de entidades públicas.

Pode se concluir desta forma que, do exercício das funções do TA, como uma Instituição Suprema de Controlo, de Moçambique, decorrem, directa ou indirectamente, os mais visíveis e salutareos meios para a melhoria da Administração Pública, contribuindo, por conseguinte, para a boa governação.

Nos termos da Lei nº. 13/97, de 10 de Julho, artigo 7, os actos, contratos e outros instrumentos que não sejam submetidos ao Visto ou seja objecto da sua recusa não dispõem de exequibilidade e são insusceptíveis de produzir quaisquer efeitos financeiros.

Neste contexto, a execução de um acto ou contrato, que tenha sido objecto de recusa de visto, constitui uma infração financeira que, uma vez verificada, acarreta a sua anulação e a todo o tempo, e daqui decorre necessariamente a responsabilidade financeira das entidades ou funcionários cuja actuação se mostra lesiva do património e dos interesses financeiros do Estado, havendo possibilidade de os agentes susceptíveis de imputação de responsabilidade financeira poderem incorrer noutras modalidades de responsabilidades, como a disciplinar, criminal e civil.

Todos estes aspectos apontados constituem um forte e eficaz alicerce para que se verifique uma necessária e inevitável influência, na área do Visto, permitindo que o TA exerça um papel preponderante, quanto à melhoria da Administração Pública e, por conseguinte, quanto à boa governação.

Um dos instrumentos, através dos quais o TA exerce a sua influência na melhoria da Administração Pública e na boa governação, é a fiscalização sucessiva.

Através da fiscalização sucessiva o TA aprecia os relatórios financeiros das Instituições do Estado e profere, entre outros, as decisões respectivas.

Estão sujeitos à fiscalização sucessiva, ou seja, à prestação de contas os recebedores, os tesoureiros, os exatores 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 financeiro do TA, qualquer que seja o grau da sua autonomia, ainda que as suas despesas sejam parciais ou totalmente cobertas por receitas próprias ou que umas e outras não constem do Orçamento do Estado. Artigo 1 da Lei nº 14/97, de 10 de Julho.

Da análise dos diversos graus ou formas de apreciação das contas, podendo ser a verificação interna do 1º grau, a verificação interna do 2º grau, a auditoria e o julgamento, podemos concluir que, através de todas elas, e face às eventuais graduações de irregularidades, podemos encontrar meios ou instrumentos também preciosos e indispensáveis para a melhoria da Administração Pública, no âmbito da obediência à legalidade financeira, na arrecadação de receitas e na realização das despesas públicas.

Quer a fiscalização prévia quer a sucessiva, feitas pelo TA, no âmbito das suas funções, são componentes fundamentais na melhoria da Administração Pública.

3.1. ENTIDADES CONTROLADAS PELO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Estão sujeitas a julgamento os processos relativos a despesas públicas as seguintes entidades⁶:

- a) Estado e todos os seus serviços;
- b) Os serviços e organismos autónomos;
- c) Os órgãos locais representativos do Estado;

- d) As autarquias locais;
- 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;
- g) Os responsáveis por contas relativas a material ou equipamento e quaisquer entidades que giram ou beneficiem de receitas ou financiamentos provenientes de organismos internacionais ou de entidades referidas nas alíneas anteriores, ou obtidos com a intervenção destas, consubstanciados nomeadamente em subsídios, empréstimos ou avales;
- h) Os conselhos administrativos ou comissões administrativas;
- i) Os administradores, gestores ou responsáveis por dinheiros públicos ou outros activos do Estado, seja qual for a sua designação, bem como pelos fundos provenientes do exterior sob forma de empréstimos, subsídios, donativos ou outra;
- j) As entidades a quem forem adjudicados, por qualquer forma, fundos do Estado;
- k) Outras entidades ou organismos determinados pela lei.

Relativamente ao Visto, estão sob controlo as entidades que pratiquem actos de que resultem despesas suportadas pelo OE.

3.2. IMPACTO DO RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CGE SOBRE A CULTURA DE BOA GOVERNAÇÃO

Os tipos de controlo adoptados e os procedimentos utilizados pelo Tribunal Administrativo têm concorrido para que esta instituição suprema de controlo de Moçambique intervenha, no âmbito das reformas no sector público e de fortalecimento dos mecanismos de boa governação, ora, em curso, no País, como um dos elementos dinamizantes indeléveis das transformações democráticas.

A título de exemplo, os relatórios e pareceres que são emitidos pelo Tribunal Administrativo têm servido de base de formulação de recomendações que a Assembleia da República faz ao Governo para a melhoria de gestão da coisa pública. É também de

⁶ Lei n.º16/97, de 10 de Julho, Artigo 2.

referir o facto de as considerações nelas apresentadas pretenderem imprimir maior dinâmica às reformas em curso, no País.

O Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998, refere que esta “só apresenta os dados relativos à execução do Orçamento do Estado de 1998. Nela não figuram as receitas e despesas que ficam fora do Orçamento, as quais, para algumas instituições, representam montantes significativos”. Esta constatação conduziu a que fosse iniciado todo um processo de correcção desta situação.

É, neste mesmo documento, onde vem referido que o sistema contabilístico actualmente em vigor “está ultrapassado e não se adapta às exigências de uma gestão adequada aos modernos conceitos de administração financeira. O Tribunal Administrativo recomendou, em virtude disso, “uma rápida modernização do sistema contabilístico do Estado, por forma a tornar transparente a gestão dos fundos postos à disposição do Estado moçambicano”.

O Relatório e o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998 foi o primeiro documento desta natureza a ser produzido pelo Tribunal Administrativo. Já foram emitidos os referentes às contas de 1999 e 2000. O Executivo moçambicano, procurando seguir as recomendações da Assembleia da República, inspiradas nas do Tribunal Administrativo, vai introduzindo as correcções necessárias à melhor gestão das finanças públicas.

Por sua vez, o Tribunal Administrativo, ao emitir e publicitar, no Boletim da República, o Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado, desempenha um papel decisivo na gestão da coisa pública moçambicana, no fortalecimento de mecanismos de boa governação.

CONCLUSÕES

1. As Instituições Superiores de Controlo têm um papel importante a desempenhar nas reformas em vigor no sector público. Neste âmbito, para o caso particular de Moçambique, o Tribunal Administrativo desempenha um papel preponderante no apoio à reforma do sector público.

2. A actuação do TA, tem um enorme impacto na melhoria da Administração Pública, bem como de outras entidades sujeitas à jurisdição de contas, quer se trate de fiscalização prévia, quer sucessiva, quer ainda do relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado.

3. As ISC exercem, efectivamente, grande influência sobre a boa governação através da emissão dos relatórios e pareceres sobre a gestão financeira do Executivo e outras entidades que beneficiam dos dinheiros públicos;

4. A intervenção do Tribunal Administrativo, em particular, enquanto Órgão de Contas, e das ISC, em geral, nas reformas do sector público, são de peculiar importância para a sociedade;

5. A correcta definição dos tipos e procedimentos de controlo utilizados é crucial para a eficaz inserção das ISC nos processos de boa governação;

RECOMENDAÇÕES

1. As ISC africanas devem privilegiar o desenho e desenvolvimento de estratégias comuns de boa governação.

2. As ISC devem desencadear uma cooperação técnica eficaz em matéria de auditoria em todas as suas vertentes;

3. As ISC devem ser participantes activos de todos os processos conducentes à reforma fundamental do sector público e boa governação.