

## Tribunal Administrativo reconhece fraco desempenho e falta de cumprimento do mandato constitucional no controlo do dinheiro público

- O diagnóstico foi feito pelo próprio Tribunal Administrativo e consta do Plano Corporativo (PLACOR IV), o documento que vai orientar o desenvolvimento estratégico e institucional daquele órgão para o período de 2022 a 2025. Segundo o documento, os resultados do Tribunal Administrativo para a sociedade são ainda questionados pela baixa celeridade, especialmente em relação à análise de contas, conclusão de auditorias e respectivos julgamentos, assim como pela baixa publicação das decisões, o que tem implicações negativas na relevância do órgão na sociedade e nas mudanças pretendidas na conduta do gestor público.



- O Tribunal Administrativo reconhece que não dispõe de um indicador definido e monitorado para avaliar os seus resultados, e não é claro o efeito preventivo da sua actuação na sociedade. Por isso, a percepção geral é a de que os gestores públicos e a sociedade ainda não sentiram a eficácia do Tribunal Administrativo. Um juiz conselheiro ouvido no âmbito da elaboração do Plano Corporativo disse claramente que “Hoje fingimos o controlo; não há controlo efectivo”. Consequentemente, continua a existir pouca preocupação do Governo com a boa utilização dos fundos públicos e a sociedade não percebe o resultado ou o valor acrescentado da actuação do Tribunal Administrativo, especialmente na fiscalização das contas públicas.

O Tribunal Administrativo está organizado em Plenário e em três (3) secções, nomeadamente a Primeira Secção – Secção de Contencioso Administrativo; Segunda Secção – Secção de Contencioso Fiscal e Aduaneiro; e Terceira Secção – Secção de Contas Públicas.

A Secção de Contencioso Administrativo é responsável por dirimir os litígios entre a Administração Pública e os particulares, aplicando as normas do Direito Administrativo e, supletivamente, as disposições relativas aos tribunais judiciais desde que adaptadas às circunstâncias específicas da jurisdição administrativa. Compete ainda à Secção de Contencioso Administrativo conhecer, em primeira instância, os recursos dos actos administrativos praticados pelos membros do Conselho de Ministros e, em segunda instância, cabe a ela conhecer os recursos das deliberações dos Tribunais Administrativos Provinciais (TAP) e do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo (TACM).

A Secção de Contencioso Fiscal e Aduaneiro (e contencioso tributário) lida com matérias relativas aos direitos e deveres dos contribuintes. Esta secção dirige litígios em segunda instância, ou seja, quando os reclamantes discordam das decisões dos tribunais de primeira instância - os tribunais aduaneiros e fiscais, além das questões fiscais e aduaneiras que possam derivar de quaisquer autoridades diferente do Conselho de Ministros e do Primeiro-Ministro.

A terceira e última é a Secção de Contas Públicas, que em outros países corresponde ao Tribunal de Contas. Esta Secção está organizada em duas subsecções, nomeadamente a



Créditos: Moz24Horas

Primeira Subsecção - da Fiscalização Prévia; e a Segunda Subsecção - da Fiscalização Concomitante e Sucessiva. A Subsecção da Fiscalização Prévia é responsável, através do Visto, pela verificação da conformidade dos actos e contratos administrativos dos órgãos e entidades sob a sua jurisdição. A Subsecção da Fiscalização Concomitante e Sucessiva faz a fiscalização concomitante e sucessiva dos di-

nheiros públicos, bem como dos dinheiros de empréstimos, subsídios, avales e donativos no âmbito da Administração Pública central.

Para a realização das suas actividades, a Secção de Contas Públicas dispõe de serviços de apoio técnico designados por contadorias, nomeadamente a Contadoria do Visto, a Contadoria de Contas e Auditoria, e a Contadoria da Conta Geral do Estado.

## Processos pendentes, falta de medição da celeridade processual e suspeitas de corrupção para obtenção do visto

O aumento do stock de processos pendentes é a principal constatação do diagnóstico feito ao desempenho do Plenário do Tribunal Administrativo. O número de processos pendentes para julgamento no Plenário cresceu de 377 em 2016 para 502 em 2019, o que per-

mite concluir que o Plenário não tem dado vazão aos processos pendentes no sentido de reduzir o stock de forma consistente ao longo dos anos.

“A resolução de processos no Plenário é morosa e não tem melhorado entre 2017 e 2019.

Os processos findos nos últimos três anos tinham uma idade média de quatro anos. 40% dos processos findos nos últimos quatro anos tinham idade superior a quatro anos”. Um dos factores apontados no relatório de diagnóstico que pode estar a contribuir para esta si-

tuação é o facto de o Tribunal Administrativo não medir a celeridade dos processos do Plenário e não produzir informação adequada e completa sobre o ponto de situação de cada processo pendente. Informação actualizada poderia permitir análise crítica e tomada de decisões para aumentar a celeridade.

O aumento do stock de processos pendentes também foi verificado na avaliação do desempenho da 1.ª Secção, a Secção de Contencioso Administrativo. O número de processos cresceu de 206 em 2016 para 356 em 2019. Considerando que esta secção julga recursos das decisões tomadas pelos tribunais administrativos provinciais e da Cidade de Maputo, o aumento do stock de pendentes deve-se, em grande medida, ao crescimento exponencial de recursos jurisdicionais contra as decisões dos referidos tribunais de primeira instância.

A sua tramitação implica a remessa dos processos das províncias para o Tribunal Administrativo e o expediente das cartas precatórias para a notificação das partes, o que leva o seu tempo. Este facto contribui para que a Secção de Contencioso Administrativo não dê vazão atempada dos processos pendentes no sentido de reduzir o stock de forma consistente ao longo dos anos. “Não obstante, a 1.ª Secção é mais célere do que o Plenário e as outras Secções. Os processos findos nos últimos três anos tinham uma idade média de 17 meses”.

Ao contrário do Plenário e da 1ª Secção, o relatório do diagnóstico mostra que a 2ª Secção - a Secção de Contencioso Fiscal e Aduaneiro, dá vazão aos processos e tem reduzido o stock de processos pendentes de forma consistente nos últimos anos. Ainda assim, a resolução de processos na Secção de Contencioso Fiscal e Aduaneiro é ainda morosa, apesar de ter melhorado entre 2017 e 2019. A idade média dos processos findos nos últimos três anos reduziu de sete anos em 2017 para três anos em 2018 e 2019. O Cartório da 2.ª Secção tem sido orientado para produzir



Créditos: preto &amp; branco

com regularidade o ponto de situação dos processos. No entanto, este processamento é ainda manual e a celeridade dos processos não é medida, nem tal informação é utilizada para análise e tomada de decisão.

“Dois outros aspectos merecem atenção especial: o Contencioso Fiscal e Aduaneiro é pouco conhecido e/ou utilizado pela sociedade e a 2.ª Secção do Tribunal Administrativo requer uma maior preparação e capacitação para tratar de assuntos potencialmente complexos, incluindo os que podem resultar da exploração do petróleo e do gás natural. A legislação processual neste Contencioso está fora do contexto, por isso torna-se pertinente a aprovação das Propostas dos Códigos de Processo Fiscal e Aduaneiro submetidos pelo Tribunal Administrativo aos órgãos competentes em 2020”.

Na Secção de Contas Públicas, concretamente na Subsecção da Fiscalização Prévia, o relatório indica que o Tribunal Administra-

tivo não mede regularmente a celeridade dos processos do Visto, nem utiliza tal informação para análise e tomada de decisão. Não é medido o tempo que o Tribunal Administrativo leva para devolver um processo e para conceder o Visto. “A percepção de prevalência de corrupção (entre as entidades e técnicos da área do Visto) para a obtenção do Visto, bem como a percepção das devoluções “à última hora” parece estar a denegrir a imagem e a confiança que a sociedade deve ter do Tribunal Administrativo”.

Ainda nesta Subsecção, verificou-se que nos últimos quatro anos houve maior número de processos de contratos enviados meramente para anotação, por determinadas instituições, mediante prévia autorização excepcional, “o que pode ser uma indicação de que os jurisdicionados buscam, cada vez mais, a prerrogativa, dada pela Lei no atinente à Fiscalização Prévia dos contratos com determinadas condições”.

## Morosidade na conclusão das auditorias e falta de julgamento das irregularidades encontradas nas auditorias

Na Subsecção da Fiscalização Concomitante e Sucessiva, o diagnóstico apurou que o aumento de consciência da Administração Pública no envio de Contas de Gerência ao Tribunal Administrativo não foi acompanhado de um aumento de capacidade nesta subsecção. Entre 2017 e 2019, o Tribunal Administrativo recebeu 4.621 Contas de Gerência, uma média de 1.540 Contas por ano. Neste período, apenas 405 Contas foram findas juridicionalmente (9% do total das recebidas)

e 135 Contas foram julgadas (3% do total das recebidas). O saldo de Contas não prontas administrativamente duplicou de 2.594 no início de 2016 para cerca de 6.603 no final de 2019 (e mais de 7.700 no final de 2020).

O Tribunal Administrativo justifica o fraco desempenho com o facto da Contadoria das Contas e Auditorias com a falta de capacidade técnica: Entre 2016 e 2019 o número de auditores da Contadoria das Contas e Auditorias, ainda insuficiente para as necessidades,

decreceu de 127 para 123. Mas ainda, a 2.ª Subsecção mantém-se com três juizes (sendo um deles emprestado da 2.ª Secção) quando, por lei, o número de juizes afectos à 2.ª Subsecção já deveria ter triplicado para nove pelo menos 10 anos.

“Assim, é questionável a eficácia do controlo externo da Secção de Contas Públicas com relação à verificação externa de Contas de Gerência. Daí, pode também se questionar até que ponto o Tribunal Administrativo está

a cumprir com o seu mandato constitucional e ser uma instituição relevante em termos da sua contribuição para a boa utilização dos dinheiros públicos, trazendo resultados visíveis para a sociedade”.

Em relação às auditorias, entre 2017 e 2019 o Tribunal Administrativo realizou 740 Auditorias, tendo findos jurisdicionalmente 530 processos (71% do total de iniciadas) e destes 185 foi por julgamento (25% do total de iniciadas). Isto mostra que só uma pequena parte dos processos de Auditorias iniciados é julgada ou “finda” por outro mecanismo, nos termos da lei. Considerando três juizes conselheiros na 2.ª Subsecção da Secção de Contas, cada juiz “findou”, em média, 59 processos por ano, e julgou, em média, 20 processos por ano.

No final de 2020, a Secção tinha um saldo de 500 processos de auditoria referentes a anos anteriores e não prontas administrativamente. Não existe também informação clara, consolidada e actualizada sobre a que anos se referem estes processos, pois a informação prestada pelo sistema informático não é credível nem é utilizada para análise e tomada de decisão. O Tribunal Administrativo não mede a celeridade da Verificação de Contas

de Gerência, da realização completa das Auditorias, e da fase jurisdicional, incluindo o julgamento. “No entanto, percebe-se que é extremamente morosa a conclusão dos processos de auditoria, que inclui a elaboração do relatório final (já depois de se observar o contraditório). Consequentemente, os processos de auditoria demoram a ser concluídos e apresentados à fase jurisdicional de forma tempestiva”.

O próprio Tribunal Administrativo considera questionável a eficácia do controlo externo da Secção de Contas Públicas num cenário de finalização demorada das auditorias, na fase técnica e na jurisdicional, conjugado com um cenário de realização anual de auditorias a apenas 16% das instituições auditáveis no País. “Daí, pode-se também questionar até que ponto o Tribunal Administrativo está a cumprir com o seu mandato e ser uma instituição relevante em termos da sua contribuição para a boa utilização dos dinheiros públicos”.

O relatório do diagnóstico mostra que a monitoria da implementação das recomendações das auditorias é frágil e não está claro se existe uma mudança no sentido positivo

na conduta do gestor público neste aspecto. “A Auditoria de Desempenho não está a merecer a necessária atenção por parte do Tribunal Administrativo e parece haver fragilidades em termos de directrizes metodológicas e de competências; e a abrangência da auditoria (a todas as instituições) ao longo de um período de tempo e a selecção baseada em risco é questionável”.

Em relação ao Relatório e Parecer à Conta Geral do Estado, o documento de diagnóstico fala de melhorias da qualidade, incluindo a inclusão de capítulos referentes à indústria extractiva e também sobre a publicação em formato mais acessível ao público em geral. Mas há desafios, desde logo a não inclusão de um parecer conclusivo e o facto de que as irregularidades encontradas nas auditorias ou análises realizadas no âmbito da elaboração do Relatório e Parecer à Conta Geral do Estado não são levadas a julgamento por forma a permitir a reposição da legalidade, verificação de aplicação ou não de sanções. “Estes aspectos podem levantar dúvidas sobre a eficácia do Tribunal Administrativo em termos do seu mandato na boa utilização dos dinheiros públicos”.



**INFORMAÇÃO EDITORIAL:**

**Propriedade:** CDD – Centro para Democracia e Desenvolvimento  
**Director:** Prof. Adriano Nuvunga  
**Editor:** Emídio Beula  
**Autor:** Joana da Lúcia  
**Equipa Técnica:** Emídio Beula, Dimas Sinoa, Américo Maluana  
**Layout:** CDD

**Contacto:**  
 Rua de Dar-Es-Salaam Nº 279, Bairro da Sommerschild, Cidade de Maputo.  
 Telefone: +258 21 085 797

 CDD\_moz  
**E-mail:** info@cddmoz.org  
**Website:** http://www.cddmoz.org

**PARCEIRO PROGRAMÁTICO**

**PARCEIROS DE FINANCIAMENTO**

