



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE DIREITO

CURSO DE DIREITO

Trabalho de fim do curso

Tema:

**DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA DOS GESTORES PÚBLICOS À
EFFECTIVIDADE DE EXECUÇÃO DAS DECISÕES CONDENATÓRIAS DO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO**

Autor:

Eugénio Pedro Cumba

Supervisor:

Prof. Doutor Paulo Daniel Comoane

Maputo, Julho de 2025



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
FACULDADE DE DIREITO

Trabalho de fim do Curso

**DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA DOS GESTORES PÚBLICOS À
EFECTIVIDADE DE EXECUÇÃO DAS DECISÕES CONDENATÓRIAS DO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito
da Universidade Eduardo Mondlane em Maputo-
Moçambique como requisito para a obtenção do
Grau de Licenciatura em Direito.

Autor:

Eugénio Pedro Cumba

Supervisor

Prof. Doutor Paulo Daniel Comoane

Maputo, Julho de 2025

ÍNDICE

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE	i
DEDICATÓRIA	ii
AGRADECIMENTOS	iii
SIGLAS E ABREVIATURAS	iv
RESUMO	v
ABSTRACT	vi
I.INTRODUÇÃO.....	1
1.1. Justificação da escolha do tema	2
1.2. Problematização do estudo	3
1.3. Hipóteses de estudo	4
1.4. Objectivos do trabalho	4
1.4.1. Geral:	4
1.4.2. Específicos:.....	4
1.5. Metodologia do trabalho	5
1.6. Revisão bibliográfica	5
1.7. Quadro teórico e conceptual	6
CAPÍTULO I	
DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA NO ORDENAMENTO JURÍDICO MOÇAMBICANO	
.....	17
2.1. Enquadramento constitucional e legal da responsabilidade financeira na ordem jurídica moçambicana.....	17
2.2. Das modalidades de Responsabilidade Financeira	20
2.2.1. Responsabilidade financeira reintegratória.....	20
2.2.2. Responsabilidade financeira sancionatória	21
2.3. Algumas conclusões sobre as duas modalidades de responsabilidade financeira.....	21
2. 4. Natureza jurídica da responsabilidade financeira.....	22

2. 4. 1. Aproximação com a responsabilidade civil.....	22
2.4.2. Aproximação com responsabilidade penal	25
2.4.3. Conclusões sobre a natureza jurídica de responsabilidade financeira	26

CAPÍTULO II

DA EXECUÇÃO DAS DECISÕES CONDENATÓRIAS À EFECTIVIDADE NA RECUPERAÇÃO DOS VALORES CONDENATÓRIOS PARA OS COFRES DO ESTADO.....

3.1. A efetivação da responsabilidade financeira pelo Tribunal Administrativo	28
3.2. Da execução das decisões condenatórias do Tribunal Administrativo	30
3.2.1. Notas de enquadramento	30
3.2.2. O quadro legal e os circunstancialismos à volta de execução e cumprimento das decisões condenatórias	32
3.3. Efectividade de execução das decisões condenatórias e ressarcimento dos valores condenatórios para os cofres do Estado no Brasil e Portugal.....	37
3.4. Que lição do direito comparado?	39
4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	42
4.1. Conclusões	42
4.2. Recomendações	43
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	44

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE

Eu, Eugénio Pedro Cumba, declaro pela minha honra, que a presente monografia intitulada “*Da responsabilidade financeira dos gestores dos dinheiros públicos à efectividade de execução das decisões condenatórias do Tribunal Administrativo,*” nunca foi apresentada para a obtenção de qualquer grau, é resultado da minha pesquisa individual e, foi elaborado em conformidade com o Regulamento para obtenção do grau de Licenciatura em Direito vigente na Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane. Para fazer fê, todas as fontes consultadas estão devidamente citadas no texto, nas notas de rodapé e constam da lista de referências bibliográficas.

Maputo, Julho de 2025

O Autor

(Eugénio Pedro Cumba)

DEDICATÓRIA

“À minha família que me ofereceu suporte emocional e me ajudou a manter a motivação necessária para a conclusão deste trabalho. Grato pela compreensão com as minhas horas de ausência.”

AGRADECIMENTOS

Não podia terminar a presente monografia sem nenhuma palavra de agradecimento, pois, ao longo de todo o percurso da minha formação até à sua realização, contei com a colaboração, auxílio, carinho e aconselhamento de várias pessoas. Por esta razão, cumpre-me agradecer a todos aqueles que directa ou indirectamente, contribuíram para o alcance destas etapas.

Um agradecimento particular vai para o meu supervisor, o Professor Doutor Paulo Daniel Comoane, que em meio a tantas tarefas (Docente e Juiz Conselheiro) aceitou a supervisão deste trabalho e, de forma atenciosa fez observações críticas muito valiosas para o seu enriquecimento.

Dirijo também um agradecimento a todos colegas do Tribunal Administrativo, que muitas vezes os abordei para alguns subsídios relativamente ao tema, muito particularmente, aos oficiais de justiça afectos ao Cartório da II subsecção da Contadoria de Contas Públicas.

Agradecimento especial vai para todos os colegas e amigos da turma de Direito pós-laboral de 2017 e, de forma particular, ao Eleutério Nhantumbo, David Sigaúque e à Idércia Timana Maia, que, desde o primeiro ano, formamos um grupo de estudos e, sempre disponibilizaram o seu escasso tempo para compartilharem momentos de estudo e aprendizado comigo e, de forma incondicional predispuseram a dar o seu contributo na elaboração do projecto que culminou com a realização deste trabalho final.

Agradecimento especial à minha família (esposa e filhos) por ter consentida as minhas ausências de casa ao longo de todo o percurso da minha formação, mesmo em momentos difíceis, em apoio à causa de formação.

Á todo corpo docente da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, que me ensinou o “abc” da Ciência Jurídica, vai o meu maior apreço.

SIGLAS E ABREVIATURAS

CRM - Constituição da República de Moçambique

CC – Código Civil

CEF – Código das Execuções Fiscais

CP – Código Penal

CPP – Código do Processo Penal

CPLP – Comunidade de Países falantes de Língua Portuguesa

ISCs – Instituições Supremas de Controlo das Contas Públicas

LOFPSCPTA – Lei de Organização, Funcionamento e Processo da Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo

SISTAFE – Sistema de Administração Financeira do Estado

TA – Tribunal Administrativo

TCP – Tribunal de Contas de Portugal

TCU – Tribunal de Contas da União

TCE/AM – Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

RESUMO

Na presente monografia reflectimos sobre o processo de execução das decisões condenatórias do Tribunal Administrativo proferidas no âmbito do contencioso financeiro e de efectividade de ressarcimento dos valores condenatórios aos cofres do Estado, tendo como base desta reflexão, o quadro legal vigente e outros circunstancialismos envolventes do processo.

Procuramos, assim, responder, em que medida a execução das decisões condenatórias do Tribunal Administrativo no âmbito do contencioso financeiro garante a efectividade na recuperação dos valores imputados a título sancionatório aos agentes de infracções financeiras.

Analizamos, igualmente, a mesma temática no prisma do direito comparado, com foco na realidade portuguesa e brasileira.

Como ponto de partida, discutimos o regime jurídico da responsabilidade financeira na ordem jurídica moçambicana e, analisamos os contornos conducentes à sua efectivação pelo Tribunal Administrativo no exercício da sua função jurisdicional financeira.

Palavras-chave: Responsabilidade financeira; Contencioso financeiro; Decisões condenatórias; Valores condenatórios; Agentes de infracções financeiras; Infracções financeiras.

ABSTRACT

In this monograph, we reflect on the process of enforcing the Administrative Court's convictions issued in the context of financial litigation and the effectiveness of recovering the amounts awarded to the State coffers. This reflection is based on the current legal framework and other circumstances surrounding the process.

Thus, we seek to answer, based on an analysis of the current legal framework and other circumstances surrounding the process, the extent to which the enforcement of the Administrative Court's convictions in the context of financial litigation ensures the effective recovery of the amounts imposed as penalties on perpetrators of financial offenses.

We also analyze the same topic from the perspective of comparative law, focusing on the Portuguese and Brazilian contexts.

As a starting point, we discuss the legal framework of financial liability in the Mozambican legal system and analyze the frameworks leading to its implementation by the Administrative Court in the exercise of its financial jurisdictional function.

Keywords: Financial liability; Financial litigation; Conviction decisions; Conviction amounts; Agents of financial offenses; Financial offenses.

I. INTRODUÇÃO

Da responsabilidade financeira dos gestores dos dinheiros públicos à efectividade de execução das decisões condenatórias do Tribunal Administrativo, é o tema desta monografia, proposto em cumprimento dos requisitos exigidos para a obtenção do grau de licenciatura em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane.

O tema insere-se no domínio da disciplina de Finanças públicas e Direito financeiro e, tem na actuação do Tribunal Administrativo (TA), dos tribunais administrativos provinciais e do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo, enquanto órgãos com competência especial em matéria de controlo da legalidade das despesas públicas e de efectivação da responsabilidade financeira na ordem jurídica moçambicana o seu fundamento.

De forma particular, a Constituição da República de Moçambique (CRM), consagrou nos termos previstos no n.º 2 do artigo 227, ao TA, competências para a fiscalização da legalidade do uso e gestão dos dinheiros públicos e, ainda, face às irregularidades detectadas, julgar as contas e efectivar a responsabilidade financeira dos responsáveis ou gestores dos dinheiros públicos, em virtude da sua actuação lesiva ao património e aos interesses financeiros do Estado.

No quadro da descentralização do TA, o mesmo poder jurisdicional financeiro passou a ser exercido pelos tribunais administrativos provinciais e pelo Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo, conforme estabelece o artigo 104, da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro, revista pela Lei n.º 13/2024, de 19 de Junho - Lei de Organização, Funcionamento e Processo da Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo (LOFPSCPTA)

Todavia, o tema destaca o Tribunal Administrativo por questões de delimitação do estudo, em razão da sua actuação ser mais ampla que os tribunais administrativos provinciais e o Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo.¹

Neste contexto, pretende-se reflectir sobre o processo de execução das decisões condenatórias do TA proferidas no âmbito do contencioso financeiro (com particular destaque para as decisões proferidas na II Subsecção da Secção de Contas Públicas) e, de efectividade no ressarcimento aos cofres do Estado dos

¹ No exercício do poder jurisdicional financeiro, o Tribunal Administrativo, os tribunais administrativos provinciais e o Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo, são autónomos e independentes. Distinguem-se, porém, na sua forma de actuação. Por um lado, ao Tribunal Administrativo, compete-lhe efectivar a responsabilidade financeira no âmbito do controlo prévio, concomitante e sucessivo e, por outro lado, os tribunais administrativos provinciais e da Cidade de Maputo, actuam somente no âmbito do controlo prévio.

respectivos valores condenatórios, limitando-se, porém, a abordagem, à análise da eficácia ou não do quadro legal aplicável e de outros circunstancialismos envolventes do processo.

O trabalho está estruturado em 4 (quatro) partes, destacando-se dois capítulos, a saber:

- Introdução - nesta parte, para além da apresentação do tema, objecto do estudo, evidenciamos outros elementos introdutórios que permitem a percepção lógica do que se pretende com o estudo. Debruça-se sobre os objectivos a serem alcançados, a relevância do tema proposto, a identificação do problema a ser pesquisado, das hipóteses a serem validados ou não no decurso do desenvolvimento do trabalho e as considerações de carácter metodológico tidas em conta na sua elaboração. Também, traz as definições e referencial teórico de vários conceitos que ao longo do desenvolvimento do trabalho fazemos uso e que permitem a percepção do seu enquadramento no texto.
- Capítulo I – *Da responsabilidade financeira no ordenamento jurídico moçambicano* - Este capítulo aprofunda o regime jurídico da responsabilidade financeira e destaca o fundamento das suas modalidades.
- Capítulo II – *Da execução das decisões condenatórias à efectividade na recuperação dos valores condenatórios para os cofres do Estado* - Este capítulo debruça-se sobre o processo de execução das decisões condenatórias do Tribunal Administrativo e de efectividade no ressarcimento aos cofres do Estado dos valores condenatórios no âmbito do contencioso financeiro. Também, apresenta um quadro ilustrativo do Direito comparado sobre esta temática, olhando para as realidades Brasileira e Portuguesa.
- *Considerações finais e recomendações* – onde estão formuladas as conclusões ou ilações tiradas do objecto do estudo e as recomendações que se mostram pertinentes.

1.1. Justificação da escolha do tema

A CRM consagrou ao TA nos termos previstos no n.º 2 do artigo 227, competências para a fiscalização da legalidade de uso e gestão dos dinheiros públicos e, ainda, face às irregularidades detectadas, julgar as contas e efectivar a responsabilidade financeira dos responsáveis ou gestores dos dinheiros públicos.

Neste contexto, constatamos a falta de estudos teóricos na nossa ordem jurídica sobre o instituto de responsabilidade financeira e, de dados sistematizados sobre a efectividade no ressarcimento dos valores condenatórios aos cofres do Estado em razão da execução dos julgados do Tribunal Administrativo que

condenem os gestores dos dinheiros públicos no dever de repor valores e à aplicação da multa no âmbito do contencioso financeiro.

Assim, justifica-se a escolha do tema, como um contributo para o aprofundamento dos assuntos que o tema nos oferece, podendo, igualmente, proporcionar um debate jurídico com repercussões no domínio de finanças públicas e direito financeiro, pois, o tema oferece perspectivas de estudo e reflexão, por um lado, sobre a reacção da ordem jurídica no domínio da disciplina que rege os dinheiros públicos e, por outro lado, sobre a eficácia ou não do quadro jurídico-legal de execução dos julgados do Tribunal Administrativo e de efectividade no ressarcimento aos cofres do Estado dos valores condenatórios.

1.2. Problematização do estudo

No âmbito dos seus poderes jurisdicionais financeiros o Tribunal Administrativo procede à fiscalização da legalidade de uso e gestão dos dinheiros públicos e, compete-lhe, face às irregularidades detectadas, julgar as contas e efectivar a responsabilidade financeira, que se traduz na condenação à reposição de valores ou à aplicação de multa aos responsáveis ou gestores dos dinheiros públicos por cometimento de infracções financeiras.

Nesta sequência, a jurisprudência do TA mostra cenários desafiantes e preocupantes relativamente ao uso e gestão dos dinheiros públicos, a avaliar pelo nível cada vez mais crescente de responsabilização dos respectivos gestores.²

No entanto, dúvidas se levantam em torno do cumprimento, de forma efectiva, destas decisões condenatórias, pois, não há dados sistematizados e nem informações relevantes sobre o nível de ressarcimento desses valores condenatórios para os cofres do Estado e, do impacto real das sanções na esfera dos agentes responsabilizados.³

Assim, o problema subjacente que se coloca neste estudo é que, mesmo que o TA continue a responsabilizar os agentes infractores, se a efectividade de execução e cumprimento dessas decisões condenatórias não se fizer verdadeiramente sentir na recuperação dos valores condenatórios para os cofres do Estado, abrem-se caminhos de impunidade e pode colocar em causa a própria credibilidade do

² Conclusão a que se chegou através da consulta de acórdãos proferidos na II Subsecção da III Secção, na Biblioteca do Tribunal Administrativo, referentes aos últimos 4 anos.

³ Ao aplicar estas sanções de natureza pecuniária o TA pretende que os agentes responsabilizados ressarcem aos cofres públicos os valores condenatórios a si imputados, o que podem o fazer pagando voluntariamente, bem como, através da sua execução nos termos da lei.

sistema de controlo das finanças públicas e de responsabilização financeira dos gestores dos dinheiros públicos.

Perante estes factos, levanta-se a seguinte pergunta de partida:

- *Em que medida a execução das decisões condenatórias do Tribunal Administrativo no âmbito do contencioso financeiro garante efectividade na recuperação dos valores imputados a título sancionatório aos agentes de infracções financeiras?*

1.3. Hipóteses de estudo

Como solução prévia do problema acima levantado, partimos para este estudo com duas hipóteses, uma negativa e outra positiva, a saber:

Hipótese 1: A execução das decisões condenatórias no âmbito do contencioso financeiro compromete a recuperação efectiva dos valores para os cofres do Estado devido às limitações dos tribunais de execuções fiscais.

Hipótese 2: A execução das decisões condenatórias no âmbito do contencioso financeiro não compromete a efectividade na recuperação dos valores condenatórios para os cofres do Estado devido ao nível de acompanhamento do cumprimento das mesmas pelos tribunais de execuções fiscais.

1.4. Objectivos do trabalho

1.4.1. Geral:

- Analisar a efectividade no ressarcimento para os cofres do Estado dos valores imputados a título sancionatório no âmbito do contencioso financeiro.

1.4.2. Específicos:

- Analisar o regime jurídico da responsabilidade financeira no âmbito das competências de controlo externo do Tribunal Administrativo e,
- Avaliar a eficácia da execução dos julgados ou decisões condenatórias do Tribunal Administrativo no âmbito do contencioso financeiro.

1.5. Metodologia do trabalho

A realização deste trabalho combinou métodos, técnicas de pesquisas e métodos de procedimentos diversos. Relativamente aos métodos, destacamos o método hipotético-dedutivo⁴ pois, o tema ora desenvolvido tem como premissa, um problema identificado, passando pela formulação de hipóteses, sendo que a sua descrição clara e precisa facilitou a obtenção de outros conhecimentos relevantes à solução ou tratamento do mesmo.

No que respeita aos métodos de procedimentos, recorreu-se a métodos combinados, nomeadamente, histórico e comparativo. A partir do método histórico pudemos perceber o contexto evolutivo legal sobre o controlo jurisdicional financeiro, da efectivação da responsabilidade financeira e de execução das decisões condenatórias no nosso ordenamento jurídico e, o método comparativo permitiu-nos perceber as diferenças e semelhanças existentes noutros ordenamentos jurídicos sobre o objecto de estudo.

Quanto às técnicas de pesquisa, igualmente, privilegiou-se técnicas combinadas, nomeadamente, técnica documental⁵, bibliográfica⁶ e entrevistas abertas, pois, a análise e discussão do objecto de estudo foi possível com recurso à consulta da legislação diversa, com destaque à referente à organização, funcionamento e processo da Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo, das execuções fiscais, da informação sedimentada em livros, revistas, artigos científicos e até em teses de culminação de estudos superiores, para além de recurso à entrevistas não estruturadas.

1.6. Revisão bibliográfica

As abordagens teóricas em torno da efectividade de execução das decisões condenatórias no âmbito da responsabilidade financeira efectivada pelo Tribunal Administrativo no nosso ordenamento jurídico são escassas ou mesmo inexistentes.

Todavia, buscamos uma literatura diversificada e geral sobre finanças públicas, controlo financeiro, responsabilização financeira e execução judicial das decisões condenatórias que nos permitiu traçar um referencial teórico para a sustentação da pesquisa.

⁴Karl Popper, citado por LUNDIN (2016:133), refere que, o método hipotético-dedutivo tem início com um problema ou uma lacuna no conhecimento científico, passando pela formulação de hipótese e por um processo de inferência dedutiva, o qual testa a predição da ocorrência de fenómenos abrangidos pela hipótese.

⁵ Técnica Documental, trata-se de fontes primárias que são usadas como suporte para a pesquisa

⁶ Técnica Bibliográfica, trata-se de informação já trabalhada por autores especialistas na matéria em questão e analisada ao redor de um suporte teórico segundo uma cadeia de raciocínio próprio.

Neste contexto, do rol da literatura que será referenciada neste trabalho, destacamos legislação diversa, monografias; artigos publicados em revistas e páginas de *Internet* e uma vasta gama de livros, cujas referências bibliográficas constam nas páginas finais do trabalho.

1.7. Quadro teórico e conceptual

Nos termos da segunda parte do n.º 2 do artigo 227 da CRM, compete ao Tribunal Administrativo a fiscalização da legalidade das despesas públicas e a efectivação da respectiva responsabilidade financeira por infracção financeira. Deste modo, a abordagem do tema sobre *da responsabilidade financeira dos gestores públicos à efectividade da execução das decisões condenatórias*, implica a antecipação de certos conhecimentos teóricos do Direito Financeiro e do Direito Judiciário, nomeadamente, através do tratamento do conceito e âmbito da jurisdição financeira atribuída ao Tribunal Administrativo, o conceito e natureza da responsabilidade financeira, o conceito de infracção financeira, bem como o da ideia de controlo externo das contas públicas através das instituições de controlo financeiro.

a) A Secção das Contas Públicas no Tribunal Administrativo

No domínio da jurisdição das contas públicas existem vários modelos de Instituições Superiores de Controlo das Contas Públicas, sendo de destacar os modelos clássicos que correspondem, o de Tribunal de Contas⁷ e, o de Controladoria ou Auditor-Geral⁸. Em Moçambique, o legislador decidiu integrar dentro do Tribunal Administrativo, que é um Órgão da Jurisdição Administrativa⁹, uma Secção que se ocupa das Contas Públicas¹⁰. Este modelo suscita dúvidas sobre a sua natureza, uma vez que não é um

⁷ Neste modelo a função de controlo externo é exercida por um órgão independente do poder executivo, com poderes para auditar a administração pública, julgar a legalidade dos actos e aplicar sanções por infracções financeiras. Exemplo de países que adoptam este modelo, Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné Bissau e São Tomé e Príncipe (PALOPS) entre outros da tradição jurídica romano-germânica.

⁸ Neste modelo, a função de controlo externo é exercida por uma entidade única ou singular e independente, designada por Auditoria-Geral, tendo a responsabilidade de auditar todas entidades públicas e relatar seus achados ao parlamento. Não possui competência para julgar a legalidade dos actos ou para aplicar sanções, mas, pode recomendar acções correctivas ou referir o caso ao Ministério Público. Geralmente são países da tradição anglo-saxónica que adoptam este modelo, quais sejam África do Sul, Ruanda, Reino Unido, entre outros.

⁹ No exercício da sua função jurisdicional, compete ao Tribunal Administrativo, a) julgar as acções e recursos que tenham por objecto litígios emergentes das relações jurídico-administrativas; b) o controlo da legalidade dos actos administrativos e da aplicação das normas regulamentares emitidas pela Administração Pública a nível central e, c) a fiscalização das receitas e das despesas públicas e a respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira. (Cfr, n.º 1 do artigo 4 da Lei n.º 24/2013, de 1 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro)

¹⁰ O Tribunal Administrativo é constituído por 3 (três) Secções, nomeadamente:

- a) Primeira Secção – Contencioso administrativo
- b) Segunda Secção – Contencioso fiscal e aduaneiro
- c) Terceira Secção – *Contas públicas*. Esta secção, por sua vez, desdobra-se em duas subsecções, destacando:

modelo de tribunal de contas nem de auditoria-geral de contas. Por isso, importa, nesta parte proceder à análise da inserção do Tribunal Administrativo no quadro das Instituições Superiores de Controlo das Contas Públicas (ISCs).

Antes de mais, importa, outrossim, debruçar sobre a incursão histórica no domínio de controlo jurisdicional financeiro na ordem jurídica moçambicana de modo a aferir em que momento nasceu um sistema judicialista de controlo de contas. Do que se oferece em termos de informação¹¹, há dados que indicam que, em Moçambique, enquanto província ultramarina portuguesa foi instituído pela primeira vez o Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas.¹²

Este Tribunal era independente do Poder executivo no desempenho das suas atribuições e exercia sobre todas as pessoas e assunto da sua competência, jurisdição própria e privativa. Nos termos conjugados dos artigos 9 e 14 do seu regimento, alcança-se que, exercendo a jurisdição financeira, competia a este Tribunal julgar as contas públicas¹³ e, exercer, em relação aos contratos e diplomas da colónia a função de exame e visto¹⁴ e, os seus acórdãos tinham carácter e efeitos das decisões dos tribunais de justiça.¹⁵

Este Tribunal sobreviveu até à altura da independência de Moçambique em 1975, pese embora a nova Constituição da República de 1975, relativamente às matérias ligadas ao controlo financeiro, tenha sido de alguma maneira omissa. Já, a Constituição multipartidária de 30 de Novembro de 1990, consagrou o Tribunal Administrativo de forma autónoma e o conferiu dentre outras funções, o papel fiscalizador da legalidade da acção administrativa, concretamente, o controlo da legalidade dos actos administrativos e a fiscalização das despesas públicas.¹⁶ E, com vista a materializar o seu papel, foi aprovada a Lei n.º 5/92,

-
- a) Primeira Subsecção – *fiscalização prévia*
 - b) Segunda Subsecção – *fiscalização concomitante e sucessiva*

¹¹ Cfr, Portaria n.º 1984, de 9 de Julho de 1933 - Aprova o regimento do Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas

¹² Segundo CISTAC (2014: 45), o Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas, foi instituído através da Carta Orgânica da Província de Moçambique promulgada em 28 de Janeiro de 1922, para julgar as questões do contencioso Administrativo, fiscal e de contas.

¹³ Competia-lhe, **a)** julgar as contas de todos os exactores da Fazenda Pública; **b)** julgar as contas dos conselhos administrativos, das unidades militares e ainda dos militares e civis pela forma fixada nos respectivos regulamentos; **c)** julgar as contas dos responsáveis por material pertencente a depósitos, estabelecimentos e repartições da colónia; **d)** julgar as contas de gerência dos corpos e corporações administrativas, bem como as das comissões de melhoramentos ou urbanas ...

¹⁴ No domínio do exame e visto, competia-lhe, examinar e visar, **a)** as minutas de contratos iguais ou superiores a 10.000\$; **b)** os contratos de compra e venda, fornecimentos, prestação de serviço, empreitadas, arrendamentos, obras de qualquer preço ou valor e, adjudicação de rendimentos públicos, seja qual for a estação que os tenha celebrado; **c)** os diplomas de nomeações, promoções, confirmações e quaisquer outros que resulte abonos de vencimentos; **d)** os diplomas de reformas e aposentações entre outros.

¹⁵ Cfr, segunda parte do artigo 12 do Regimento do Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas

¹⁶ Cfr, n.º 1 do artigo 173 da CRM de 1990

de 5 de Maio - Lei Orgânica do Tribunal Administrativo, a qual extinguiu formalmente o Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas.¹⁷

Ao afirmar-se neste novo figurino, o Tribunal Administrativo não tinha o papel sancionador, que se traduz actualmente na efectivação da responsabilidade financeira aos gestores dos dinheiros públicos por cometimento de infracções financeiras, pois, do que se depreende do artigo 18 da Lei n.º 14/97, de 10 de Julho, conjugado com o artigo 21 da Lei n.º 16/97, de 10 de Julho, é que, cabia aos tribunais de execuções fiscais a efectivação da responsabilidade financeira.¹⁸

Mudanças significativas ocorreram com a Constituição da República de Moçambique de 16 de Novembro de 2004. Mantendo o seu papel fiscalizador da legalidade da acção administrativa, a CRM, alargou competências ao Tribunal Administrativo, passando, também, a efectivar responsabilidade financeira aos gestores públicos por infracção financeira.¹⁹ Definiu ainda, o Tribunal Administrativo como um “*órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros.*”

Como se pode notar, com mais ou menos reformas que se foram registando, desde os primórdios coloniais até à actualidade, no domínio do controlo das contas públicas, Moçambique esteve inserido no modelo de controlo jurisdicional, ou seja, por via do tribunal, sendo o Tribunal Administrativo no quadro da sua evolução, a instituição suprema do controlo externo.

Todavia, mesmo exercendo a jurisdição financeira, reinam dúvidas quanto ao seu enquadramento nos modelos internacionais das Instituições Supremas de Controlo externo. Há no nosso seio uma percepção de que pelo facto de o legislador ter inserido uma Secção que se ocupa das Contas Públicas dentro do Tribunal Administrativo, com funções de fiscalização da legalidade das despesas públicas e a respectiva efectivação da responsabilidade financeira por infracção financeira, embora possuindo outras competências que derivam da própria Constituição e da legislação ordinária, está também corporizada nos Tribunais de Contas, pois, a mesma, tem atribuições de um Tribunal de Contas.²⁰

A questão que se coloca é, será isto suficiente para uma afirmação de que o Tribunal Administrativo adopta o modelo de Tribunal de Contas? Ora, no II Seminário da Organização das ISCs da CPLP e

¹⁷ Cfr, artigo 44 da Lei n.º 5/92, de 5 de Maio

¹⁸ Cfr, Lei n.º 14/97, de 10 de Julho – que define o regime jurídico da fiscalização sucessiva das despesas públicas, no que concerne à Conta Geral do Estado e às Contas de gerência dos serviços e organizações sujeitas à jurisdição e controlo financeiro do Tribunal Administrativo e, Lei n.º 16/97, de 10 de Julho – que aprova o Regimento de organização, Funcionamento e Processo da 3.ª Secção do TA.

¹⁹ Cfr, n.º 2 do artigo 227 da CRM, revista pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho

²⁰ Cfr, TRIBUNAL DE CONTAS. V Assembleia-Geral da Organização das Instituições Supremas de Controlo da CPLP, Porto, 8 e 9 de Maio de 2008, pag.99. In: <https://www.tcontas.pt>. Acessado no dia 05/07/2024

celebração dos 15 anos da Organização, realizado em Dili, Timor Leste de 29 de Junho a 1 de Julho de 2011, o Tribunal Administrativo reconheceu, pelo menos que, a instituição segue um modelo distinto do auditor-geral, mas também, não assumiu de forma aberta o modelo do tribunal de contas. Defendeu, no entanto, que, tende a privilegiar o chamado sistema misto, resultante da combinação das características dos sistemas de tribunal de contas e de auditor-geral.²¹

Este posicionamento, ainda que nos pareça um pouco forçado, podemos timidamente subscrevê-lo atendendo e considerando que, no âmbito de efectivação de responsabilidades financeiras, o Tribunal Administrativo nas suas decisões condenatórias recomenda sempre acções correctivas, uma das características do modelo de auditor – geral. Mas, o certo, é que, o Tribunal Administrativo tem natureza colegial e exerce a função de auditoria e a função jurisdicional de julgamento das infracções de responsabilidade financeira, características típicas do modelo do tribunal de contas.

Contudo, no nosso entender, isto não é suficiente para a afirmação de que o Tribunal Administrativo se insere no modelo do Tribunal de Contas, pois, quer o modelo do Tribunal de Contas, quanto o de Auditoria-Geral, entre outros conhecidos no mundo, existem com base na tradição constitucional e legal de cada Estado. Note-se que, na sua gênese, o Tribunal Administrativo é diferente de um Tribunal de Contas. O que é evidente na nossa ordem jurídica é que o Tribunal Administrativo, na sua qualidade de Instituição Suprema de Controlo externo, faz a vez de um Tribunal de Contas.

Para o alcance destes modelos de forma genuína na nossa ordem jurídica, particularmente o de Tribunal de Contas, já que se assemelha às funções da Secção de Contas do Tribunal Administrativo, impõe-se, a nosso ver, uma reforma constitucional e legal de modo a autonomizar a mesma em um Tribunal de Contas à semelhança dos países que o adoptam.

Assim, atento a esta configuração actual e, considerando que o Tribunal Administrativo não se enquadra a nenhum dos modelos internacionais de controlo externo sobejamente conhecidos, podemos concluir que, o mesmo, apresenta-se como um modelo *sui generis* no quadro das Instituições Supremas de Controlo externo.

Certo ou não, a verdade é que, a CRM atribui ao Tribunal Administrativo, no âmbito do seu poder jurisdicional financeiro exercido através da Secção de Contas Públicas, além de fiscalizar a legalidade

²¹ II Seminário da Organização das ISCs da CPLP e celebração dos 15 anos da Organização, Dili, Timor Leste, 29 de Junho a 1 de Julho de 2011. O Tribunal Administrativo, apresentou no referido Seminário o seguinte tema: **O papel das Instituições Supremas de Controlo num Estado de Direito** - A experiência Moçambicana, pag.7. In: <https://www.tribunais.tl>, Acessado no dia 05/07/2024

das despesas públicas, outrossim, competência para efectivar a responsabilidade financeira. E, é sobre o instituto de responsabilidade financeira que a seguir nos debruçaremos.

b) Responsabilidade financeira

Como antes fizemos referência, nos termos da CRM, cabe ao Tribunal Administrativo efectivar a responsabilidade financeira dos gestores públicos. Nesta sequência, foi aprovada a Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto – Lei de Organização, Funcionamento e Processo da Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo (LOFPSCPTA), alterada e republicada pela Lei n.º 8/2015 de 6 de Outubro, revista pela Lei n.º 13/2024, de 19 de Junho. É nesta lei onde está sedimentado o regime de responsabilidade financeira na nossa ordem jurídica. A mesma reserva um capítulo sobre infracções e responsabilidade financeiras, porém, não fornece de forma clara nenhuma definição deste conceito. E, diante da ausência de uma definição legal da responsabilidade financeira, vamos recorrer às definições já firmadas pela doutrina.

Neste sentido, CLUNY (2011) observa que, o conceito de responsabilidade financeira está ligado de certo modo ao exercício de uma função concreta – *a função de gerir e utilizar dinheiros públicos*.²² Partindo de uma perspectiva civilista do termo responsabilidade, que consiste na obrigação de reparar os prejuízos produzidos e sofridos por outrem, este autor, alia a questão da responsabilidade financeira às diferentes possibilidades de compensação de eventuais danos causados ao Estado e outras entidades públicas por todos os que por qualquer via, gerem e usam dinheiros públicos.²³

Numa formulação mais conclusiva, este autor, sublinha que, a responsabilidade financeira assenta na *“ilegalidade de um acto tipificado e previsto na lei como infracção financeira e na conduta culposa de qualquer agente que, independentemente da natureza do título que lhe permitir gerir ou utilizar dinheiros públicos, estiver legitimamente obrigado a agir de acordo com as normas financeiras públicas*.^{24”}

Por sua vez, GOMES (2008), define responsabilidade financeira como sendo *“a obrigação de repor recursos (imputação de débito) ou de suportar as sanções previstas na lei, no âmbito do controlo*

²² CLUNY, António (2011). *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas*, 1.ª ed. Lisboa : Coimbra Editora, pag. 44

²³ Idem, pag. 36

²⁴ Idem, pag. 45

*exercido pelos Tribunais de Contas, em razão da violação de normas pertinentes à gestão de dinheiros e valores públicos.*²⁵”

Já, MARTINS (1996), citado por Rute SERRA (2015), define responsabilidade financeira, como o dever e sujeição de um titular de cargo político ou de um funcionário ou agente do Estado e das demais entidades públicas a quem sejam confiados dinheiros públicos, à prestação de contas e à sanções ou à obrigação de proceder a uma reparação em consequência do acto de execução financeira praticado em violação de leis. Ou seja, “*é a sujeição dos gestores e decisores à aplicação de sanções em consequência de ilegalidades ou irregularidades cometidas na gestão de dinheiros públicos.*”²⁶”

Ora, do que aqui se evidencia na definição do conceito de responsabilidade financeira, pese embora formulações distintas, nota-se que o mesmo agrega elementos únicos que o caracterizam. E, estes elementos encontrámo-los na Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 8/2015 de 6 de Outubro, revista pela Lei n.º 13/2024, de 19 de Junho, que fixa o regime de responsabilidade financeira na ordem jurídica moçambicana e podemos anotar os seguintes:

- ✓ A responsabilidade financeira está ligada ao exercício da função de gerir e utilizar dinheiros públicos por certos sujeitos das entidades a quem, por qualquer forma forem adjudicados recursos financeiros públicos, estando sob jurisdição e controlo financeiro do Tribunal Administrativo conforme se depreende do artigo 3 da Lei em alusão. Vale aqui anotar que, estes sujeitos, enquanto agentes da acção, no exercício da função de gerir e utilizar dinheiros públicos são passíveis de responsabilização financeira, conforme também se dispõe nos n.ºs 3, 4 e 5 do art. 106;
- ✓ Na responsabilidade financeira deve haver uma actuação culposa do agente, o que pressupõe violação das normas pertinentes à gestão e utilização dos dinheiros. É nestes termos que o n.º 1 do art. 106, refere que a responsabilidade financeira pressupõe a existência de culpa e é independente do dano efectivamente causado;

²⁵ GOMES, Emerson Cesar da Silva. (2008). *Responsabilidade financeira* - uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito dos Tribunais de Contas. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. In: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-26092011-0.>, Acessado no dia 10/02/2024.

²⁶ Vide, SERRA, Rute Alexandrina de Carvalho Frazão.(2015). *Controlo financeiro público e responsabilidade financeira*. (Tese de Mestrado em Direito). Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, pag. 76. In: <https://repositorio.ual.pt>, Acessado no dia 05/02/2024

- ✓ Há lugar a responsabilidade financeira somente com o cometimento de infracções financeiras típicas. Significa que, fora do âmbito de infracções financeiras previstas na lei (cfr, n.ºs 1, 2, 3 do art. 98 e art.110), não pode haver lugar à responsabilidade financeira e,
- ✓ A responsabilidade financeira está ligada e só ganha sentido numa jurisdição especial – a jurisdição financeira.²⁷ É nestes termos que o art. 104 da lei em referência, somente confere ao Tribunal Administrativo, aos tribunais administrativos provinciais e da Cidade de Maputo, competência para a efectivação da responsabilidade financeira.

Como foi bem evidenciado acima, a responsabilidade financeira está ligada ao exercício da função de gerir e utilizar dinheiros públicos. Neste sentido, importa, igualmente, conhecer o âmbito do conceito de dinheiros públicos.

a) Dinheiros públicos

Os dinheiros públicos, como escreve MORENO (2006), constituem o núcleo central do estudo das finanças públicas.²⁸ E, porque é no âmbito do estudo das finanças públicas e Direito financeiro que se circunscreve o tema objecto da reflexão, é mister entender a definição doutrinária deste conceito.

A definição mais destacada deste conceito encontra-se em MORENO (2006) na sua discussão sobre a definição apresentada por SOUSA FRANCO. Lê-se que, “*são dinheiros públicos, os fundos²⁹ ou valores³⁰ possuídos ou detidos por uma entidade pública e que pertencem em propriedade aos organismos públicos, adquirindo a característica de pública quando são adquiridos em execução de um crédito e perdendo –a quando alienados em cumprimento de uma dívida (ou por qualquer outro título legítimo).*”³¹

Partindo desta definição e sem colocá-la em causa, MORENO (2006), por sua vez, observa que, em certas situações, os condicionalismos que definem este conceito podem não estarem preenchidos, mas, os fundos e demais valores continuarem a ter a natureza de dinheiros públicos com fundamento na lei. Sustenta esta sua ideia no facto de existirem fundos e demais valores possuídos ou detidos e pertencentes

²⁷ Sem prejuízo de que os mesmos factos podem dar lugar à responsabilidade disciplinar e criminal, conforme consta do art. 87 da Lei do SISTAFE e, conseqüentemente, os de fórum criminal, atribuídos à jurisdição comum.(Cfr, Lei n.º 14/2020, de 23 de Dezembro).

²⁸ MORENO, Carlos (2006). *Gestão, Controlo e Auditoria dos Dinheiros Públicos*, 3.ª ed (actualizada). Universidade Autónoma de Lisboa : Lisboa, pag. 24

²⁹ O autor, considera fundos, o conjunto do dinheiro em espécie, da moeda escritural e de outras formas de liquidez imediata

³⁰ Os valores são títulos e créditos realizáveis a curto prazo

³¹ António L. de SOUSA FRANCO, citado por MORENO (2006), pag. 26

em propriedade às empresas e sociedades comerciais que integram o sector público empresarial, nacional, regional e autárquico, sujeitos por lei ao controlo financeiro do Tribunal de Contas, não obstante, estes juridicamente serem entidades privadas. Para MORENO (2006), o facto de as entidades juridicamente privadas continuarem sujeitas ao controlo financeiro do Tribunal de Contas é porque os dinheiros que aqueles recebem, permanecem públicos, mesmo depois de consumada a transferência.³²

Neste sentido, buscando alargar o conceito, o autor considera que, são igualmente, “*dinheiros públicos, todos os fluxos de fundos e valores equiparados, movimentados, possuídos ou detidos e pertencentes em propriedade envolvidas na actividade das diversas entidades que integram o Sector Público Empresarial, independentemente da sua origem ou destino.*”³³

Entendido o alcance do conceito de dinheiros públicos e de responsabilidade financeira, vale apenas, também, lembrar que, a responsabilidade financeira efectuada pelo Tribunal Administrativo, decorre da prática de infracções financeiras pelos gestores públicos. Assim, é místico, igualmente, entender o âmbito do conceito de infracção financeira.

b) Infracção financeira

A Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto – Lei da 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, revista e republicada pela Lei n.º 13/2024, de 19 de Junho, não fornece uma definição concreta do conceito de infracção financeira, limitando-se apenas a elencar as situações que configuram infracções financeiras.³⁴

Uma definição deste conceito, encontramos em Rute SERRA (2015)³⁵, que, com base na definição proposta e defendida por RAPOSO (2004), escreve que, “*é infracção financeira todo o facto culposos, punido com multa e podendo gerar a obrigação de repor, praticado em violação da disciplina dos dinheiros públicos, por aqueles que têm a obrigação de concorrer para que ela seja observada.*”

Esta definição, ainda que aceitável, para nós, peca por não deixar evidente que existe um campo delimitado das circunstâncias ou factos tipificados na lei que configuram infracções financeiras de que

³² MORENO, Carlos (2006), Op. Cit. pag 29/30

³³ Idem, pag. 32

³⁴ Cfr, n.ºs 1, 2, e 3 do artigo 98 da Lei em referência

³⁵ Vide, SERRA, Rute Alexandrina de Carvalho Frazão.(2015). *Controlo Financeiro Público e Responsabilidade Financeira*. Lisboa:Universidade Autónoma de Lisboa. (Tese de Mestrado em Direito). In: <https://repositorio.ual.pt>, acessado no dia 05/02/2024

emerge a tal culpa do agente. Portanto, não se trata de factos quaisquer, mesmo que sejam praticados em violação da disciplina dos dinheiros públicos.

Contudo, na tentativa de buscar uma formulação próxima, tendo em conta que as infrações financeiras estão tipificadas na lei e, que a responsabilidade financeira em si pressupõe a existência de culpa, podemos considerar infracção financeira como todo facto típico, ilícito e culposo, declarado punível por lei, praticado em violação das normas e princípios de gestão e utilização dos dinheiros públicos por sujeitos vinculados à administração pública a quem recai a responsabilidade financeira.

De salientar que, nos termos da lei supra (Cfr, artigo 114 em conjugação com o artigo 98) as infracções financeiras dividem-se em dois grupos, consoante a forma de imputação da pena ao agente. Por um lado, temos infracções financeiras puníveis com a pena de reposição (Cfr, n.º 2, art. 98 e art. 110) e por outro lado, infracções financeiras puníveis com multa (Cfr, n.º 3, art. 98).

Note-se que, as infracções financeiras, fonte da responsabilidade financeira dos gestores públicos, são evidenciadas no âmbito da fiscalização ou controlo da actividade financeira do Estado exercido pelo Tribunal Administrativo. Assim, cumpre-nos, também, entender o alcance do conceito de controlo financeiro.

c) Controlo financeiro

Antes de mais, importa ressaltar que, o controlo a que se alude é da actividade financeira do Estado, que dependendo de quem o executa, pode ser administrativo, jurisdicional e político ou parlamentar.

Para percebermos a delimitação do conceito acima, buscamos sem muita problematização, primeiro, o significado do conceito de *controlar*. Neste âmbito, partilhamos a definição dada por Benjamin ZYMLER (2008), que nos elucida que, controlar, significa, acompanhar a evolução de uma determinada actividade, confrontando o desempenho observado com certos padrões definidos, podendo, caso seja detectado algum desvio em relação a estes padrões ser adoptadas medidas tendentes a corrigi-lo e, eventualmente punir os responsáveis por esse desvio.³⁶ Note-se que, os padrões definidos no âmbito de uma actividade de controlo são nada mais as normas ético-jurídicas e técnicas a serem observadas que se vão distinguir em função da natureza do controlo financeiro a ser efectuado.

³⁶ZYMLER, Benjamin & ALMEIDA, Guilherme H. de La Roque (2008). *O Controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público – privadas*, 2.ª ed (revista e ampliada). Belo Horizonte: Editora Fórum, pag.94

Neste sentido, o controlo financeiro, como escreve Nogueira da COSTA (2014), vai consistir na “*actividade que visa assegurar a adequação de gestão (pública ou privada) dos recursos financeiros públicos às normas ético-jurídicas e técnicas que a enquadram.*”³⁷ ”

Nas organizações, o controlo financeiro emerge principalmente de dois domínios, nomeadamente, controlo financeiro interno e externo, consoante efectuado dentro de uma organização ou fora dela, respectivamente.³⁸ Numa formulação mais minuciosa, MORENO (2006) clarifica que, o controlo interno organiza-se e funciona no interior da gestão financeira do sector público e está integrado nas respectivas estruturas organizativas e dirigentes, servindo de instrumento de apoio à sua pilotagem e correcção.³⁹

É nesta visão que FAELA (2019) destaca a importância do órgão de controlo interno ao considerar que serve de alerta em relação a possíveis atropelos à lei e às boas práticas de gestão, permitindo a correcção pontual de possíveis imprecisões na gestão.⁴⁰

Sobre o controlo financeiro externo, MORENO (2006) refere que, este, organiza-se e funciona fora de qualquer plano ou nível de gestão financeira do Sector Público, tem poderes sobre ela e, é independente não só de todos os órgãos do Estado e seus titulares, como também, de qualquer estrutura de gestão dos dinheiros públicos.⁴¹

Numa outra formulação, Nogueira da COSTA (2014) elucida que, o controlo financeiro externo é exercido por um órgão técnico independente da entidade controlada, realizado, em regra *a posteriori* e que tem em vista a garantia da legalidade substancial da gestão, operando, tendencialmente a um nível macro (macrocontrolo)⁴².

Na ordem jurídica moçambicana, a actividade de controlo financeiro externo está adstrita constitucionalmente ao Tribunal Administrativo e aos demais tribunais administrativos provinciais e da Cidade de Maputo nos termos da lei.⁴³ O controlo financeiro externo do Tribunal Administrativo é exercido em três momentos, designadamente, *fiscalização ou controlo prévio, concomitante e sucessivo.*

³⁷ COSTA, Paulo Nogueira da (2014). *O Tribunal de Contas e a boa governança*: contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal. Coimbra: Coimbra Editora, pag. 28

³⁸ FRANCO, António L. de Sousa (1992). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 4.^a ed, vol 1. Coimbra: Edições Almedina, pag. 455

³⁹ MORENO, Op. Cit, pag. 254

⁴⁰ FAELA, Pedro (2018). *O Controlo dos Dinheiros Públicos*. Maputo : W Editora, pag.36

⁴¹ MORENO, Op. Cit, pag.254

⁴² COSTA, Op. Cit, pag. 32

⁴³ Cfr, n.º 2 do art. 227 da CRM, conjugado com o art. 104 da LOFPSCPTA

Quer o controlo prévio, quer concomitante e sucessivo, consubstanciam o exercício de um poder de controlo financeiro de uma actividade ou de função por parte do **Tribunal que exerce poder jurisdicional financeiro**.⁴⁴ O critério que está na base da distinção entre controlo prévio, concomitante e sucessiva, como aponta TAVARES (1998), é justamente o do momento do exercício de tal poder.⁴⁵

Assim, na formulação de Ivan LISBOA (2014), a *fiscalização prévia* ou *à priori*, consiste em verificar, antes da respectiva produção de efeitos financeiros, se determinados actos e contratos a eles submetidos por força da Lei, estão em conformidade com as normas em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria. Por sua vez, a fiscalização concomitante, consiste na acção de controlo que decorre simultaneamente com a *execução operacional* de uma actividade, função, sistema ou programa, tendo em vista a prevenção de irregularidades e da desadequação do respectivo sistema de controlo interno. E, por fim, a *fiscalização sucessiva ou a posterior*, consiste em verificar, posteriormente à sua realização, se a actividade das entidades sujeitas à sua fiscalização se desenvolvem de acordo com as leis em vigor e os objectivos fixados.⁴⁶

De salientar que, a fiscalização prévia, nos termos da lei, traduz-se na recusa ou concessão do Visto⁴⁷, sendo este, um acto jurisdicional condicionante da eficácia global dos actos e mais instrumentos legalmente sujeitos à fiscalização prévia.⁴⁸ A fiscalização concomitante e sucessiva, reporta-se à análise das contas, da situação financeira e orçamental, a legalidade e a regularidade das operações de determinado órgão, programa ou entidade pública.⁴⁹

⁴⁴ O sublinhado é nosso. Aqui, o autor faz referência ao Tribunal de Contas, valendo em países que adoptam o regime dos Tribunais de Contas. Mas, na nossa ordem jurídica é o Tribunal Administrativo, através da Secção de Contas Públicas.

⁴⁵ TAVARES, José F.F. (1998). *O Tribunal de Contas: Do Visto em Especial*. Coimbra : Almedina, pag. 64

⁴⁶ LISBOA, Ivan. (2014). *O Visto dos Tribunais Administrativos de Moçambique*. Maputo: Escolar Editora, pag. 17

⁴⁷ Segundo TAVARES (1998:120), o Visto é um acto jurídico unilateral no exercício de poderes de atividade ou de função de controlo prévio de validade de actos e contratos de Administração tendo como finalidade essencial a prevenção na realização de despesas em desconformidade com a ordem jurídica.

⁴⁸ Cfr, artigo 58 conjugado com o artigo 61 da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto

⁴⁹ Cfr, n.º 3 do artigo 91 da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto

CAPÍTULO I

DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA NO ORDENAMENTO JURÍDICO MOÇAMBICANO

Pretende-se neste capítulo discutir a natureza jurídica da responsabilidade financeira. Como ponto de partida, buscar-se-á o seu enquadramento constitucional e legal no ordenamento jurídico moçambicano. Seguir-se-á à descrição das duas modalidades da responsabilidade financeira, nomeadamente, a reintegratória e a sancionatória, de modo a aferir, a partir destas, a contiguidade entre a responsabilidade financeira com outras categorias de responsabilidade, designadamente: responsabilidade civil e responsabilidade penal.

2.1. Enquadramento constitucional e legal da responsabilidade financeira na ordem jurídica moçambicana

A Constituição da República de Moçambique⁵⁰ no que diz respeito ao enquadramento da responsabilidade financeira, apresenta-se deveras limitada. Apenas vislumbra-se no quadro da organização constitucional do poder jurisdicional o reconhecimento do Tribunal Administrativo como uma ordem jurisdicional competente para efectivar a responsabilidade por infracção financeira.

Isto, resulta do previsto no n.º 2 do artigo 227 da CRM, que estabelece que “*o controlo da legalidade dos actos administrativos e de aplicação das normas regulamentares emitidas pela Administração Pública, bem como a fiscalização da legalidade das despesas públicas e a respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira cabem ao Tribunal Administrativo.*”

Note-se que, a CRM limita-se a fazer menção do instituto de responsabilidade, entendido como responsabilidade financeira e de infracção financeira, sem, no entanto, apresentar um quadro claro para a percepção, por um lado, da natureza da responsabilidade financeira e, por outro lado, em que consiste, afinal, a infracção financeira que lhe serve de fonte, atendendo à ambiguidade da sua noção. Certo é que, a CRM associa a efectivação de qualquer responsabilidade financeira à prática de uma infracção financeira.

Contudo, ainda que limitado o seu enquadramento no desenho constitucional, do exposto no n.º 2 do artigo 227 da CRM, pode aferir-se, previamente, dois pressupostos da responsabilidade financeira,

⁵⁰ Cfr, CRM de 2004, revista pela Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho

designadamente, a) o cometimento de uma infracção financeira e, b) sua efectivação competir somente ao Tribunal Administrativo no exercício da sua função jurisdicional financeira.

Portanto, a CRM dá-nos o entendimento de que, não há lugar à responsabilidade financeira sem o cometimento de uma infracção financeira e fora do âmbito da jurisdição financeira exercida na nossa ordem jurídica pelo Tribunal Administrativo.

Como foi referenciado anteriormente, a CRM não apresenta um quadro claro para a percepção da natureza da responsabilidade financeira e, em que consiste a infracção financeira, um dos seus pressupostos ou fonte. Estes equívocos são dissipados pela Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto Lei de Organização, Funcionamento e Processo da Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo (LOFPSCPTA), alterada e republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro, revista pela Lei n.º 13/2024, de 19 de Junho, em vigor.

Na verdade, esta lei, reflecte o desenvolvimento do quadro jurídico-constitucional de responsabilidade financeira na ordem jurídica moçambicana. Estabelecendo um paralelismo com a CRM no que respeita à competência do Tribunal Administrativo para a efectivação da responsabilidade por infracção financeira, pode aferir-se, também, da alínea h), n.º 1, do artigo 14 da lei em referência, que, compete ao Tribunal Administrativo, efectivar, reduzir ou relevar a responsabilidade financeira decorrente de infracções financeiras, contabilísticas e administrativas. Aqui, a lei ordinária alarga o âmbito constitucional ao evidenciar que a responsabilidade financeira é igualmente susceptível de relevação ou redução, situações que a própria lei delimita em que circunstâncias isto pode ter lugar.⁵¹

Um outro dado não menos importante a reter no quadro jurídico-legal, prende-se com a desconcentração da competência do Tribunal Administrativo no que à efectivação da responsabilidade por infracções financeiras, diz respeito. Esta competência, no quadro da descentralização do Tribunal Administrativo foi alargada para os tribunais administrativos provinciais e Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo.⁵²

⁵¹ Cfr, n.º 1 do art. 107 da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, que fixa o regime jurídico da 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.

⁵² Cfr, art. 104 da Lei citada

Todavia, vale lembrar que, apesar de a responsabilidade financeira poder ser efectivada pelo Tribunal Administrativo, pelos tribunais administrativos provinciais e pelo Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo, a lei define distintivamente as circunstâncias em que tal responsabilidade é efectivada.⁵³

A LOFPSCPTA em referência, apresenta um quadro específico⁵⁴ que permite tirar algumas ilações sobre a natureza da responsabilidade financeira. Elucida, por exemplo, no artigo 105 conjugado com o n.º 1 do artigo 114 as duas modalidades em que se assenta, designadamente, a responsabilidade financeira reintegratória ou pena de reposição e sancionatória ou pena de multa.

Igualmente, descreve nos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 98 as várias situações que configuram infracções financeiras e suas formas de punibilidade (cfr, n.ºs 2 e 3 do art, 114), o que permite perceber a sua delimitação enquanto fontes da responsabilidade financeira. Faz ainda a descrição dos sujeitos ou agentes a quem pode recair a responsabilidade financeira, previstos nos n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 106, o que permite perceber o seu âmbito subjectivo.

Portanto, a LOFPSCPTA, traz uma dimensão mais cristalina do enquadramento jurídico-legal da responsabilidade financeira na ordem jurídica moçambicana. No entanto, é discutida ainda a sua natureza jurídica, por considerar-se que, segundo escreve CLUNY (2011), “*a responsabilidade financeira reúne em si características que provêm e integram as diferentes formas de responsabilidade, designadamente, responsabilidade civil, penal, administrativa e disciplinar.*”⁵⁵

E, por força desta discussão, analisaremos mais adiante o seu enquadramento ou não nestas categorias de responsabilidades com base nas duas modalidades acima referenciadas. Mas, antes, cumpre-nos debruçar sobre estas modalidades de responsabilidade financeira para percebermos qual é o seu fundamento.

⁵³ A Lei n.º 24/2023, de 1 de Novembro - Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa, alterada e republicada pela Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro, evidencia nos n.ºs 1 e 2 do artigo 1, que ao Tribunal Administrativo compete-lhe efectivar a responsabilidade financeira no âmbito do controlo prévio, concomitante e sucessivo e aos tribunais administrativos provinciais e da Cidade de Maputo somente no âmbito do controlo prévio.

⁵⁴ Reserva um capítulo sobre Infracções e Responsabilidades financeiras, com duas Secções, sendo a Secção 1 sobre Infracções financeiras (do art 98 a 102) e Secção 2 sobre a Responsabilidade financeira (do art. 102 a 117)

⁵⁵ CLUNY, António (2011). *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas: contributos para uma reflexão*. Coimbra : Coimbra Editora, pag. 63

2.2. Das modalidades de Responsabilidade Financeira

Nos termos do artigo 105 da LOFPSCPTA, a responsabilidade financeira pode ser do tipo reintegratório ou sancionatório.⁵⁶ As duas formas de responsabilidade financeira são autónomas entre si e, se propõem, como anota, CLUNY (2011), a responder a preocupações de espécie e graus diferentes.⁵⁷

Contudo, em qualquer uma dessas modalidades, a sua efectivação tem como pressuposto básico, conforme se depreende da lei, a prática de uma infracção financeira tipificada e a existência da culpa do agente.⁵⁸

É nestes termos que Maria d'Oliveira MARTINS (2011) refere que, “*ambas as formas de responsabilidade financeira, reintegratória e sancionatória, dependem da verificação de um acto ilícito e culposo do agente.*”⁵⁹

A seguir, entendamos em que consistem as duas modalidades de responsabilidade financeira.

2.2.1. Responsabilidade financeira reintegratória

A efectivação da responsabilidade financeira reintegratória é, em regra, como refere CLUNY (2011), mediante uma reposição das importâncias em falta por causa da prática de uma infracção financeira que simultâneamente causou em concreto um dano ao erário público, ou seja, traduz-se numa reposição das quantias em falta ou correspondentes ao dano apurado.⁶⁰

Na observação deste autor, a responsabilidade financeira reintegratória, “*pretende assegurar, directamente, mas à posteriori, a integralidade do património, dos dinheiros e valores públicos,*”

A LOFPSCPTA, que temos vindo a citar, estabelece que, incorrem à pena de reposição ou responsabilidade financeira reintegratória os que cometem infracções financeiras relacionadas com o alcance (art. 99), desvio de dinheiros ou valores públicos (art. 100), pagamentos indevidos (art.101) e por não arrecadação de receita (art.110) em prejuízo do Estado.⁶¹

⁵⁶ Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro, revista e republicada pela Lei n.º 13/2024, de 19 de Junho

⁵⁷ CLUNY, Op. Cit. pag. 64

⁵⁸ Cfr, n.º 1, art. 106 da Lei citada

⁵⁹ MARTINS, Maria de Oliveira (2011). *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Coimbra: Edições Almedina, pag.231

⁶⁰ CLUNY, Op. Cit. pag. 64

⁶¹ Cfr, n.º 2, art. 114 conjugado com o n.º 2, art. 98 e 110 da Lei citada. Nos termos da Lei em referência, verifica-se o **alcance**, quando haja desaparecimento de dinheiros ou outros valores do Estado ou entidades públicas, independentemente da acção do agente. Há **desvio de dinheiros** quando se verifique o desaparecimento por acção voluntária de qualquer agente público

2.2.2. Responsabilidade financeira sancionatória

A responsabilidade financeira sancionatória ou pena de multa, exige apenas, o pagamento de uma multa, como resposta pela infracção cometida. De acordo com CLUNY (2011), a responsabilidade financeira sancionatória, *“procura prevenir e disciplinar as condutas financeiras dos que gerem e usam dinheiros públicos, impondo-lhes o cumprimento de normas financeiras com vista a evitar riscos de prejuízos ou aproveitamentos indevidos desses valores.”*⁶² ”

Esta modalidade de responsabilidade financeira, aplica-se por cometimento das infracções financeiras relacionadas com irregularidades contabilísticas ou administrativas com reflexos financeiros, vertidas no n.º 3 do artigo 98 da LOFPSCPTA.

2.3. Algumas conclusões sobre as duas modalidades de responsabilidade financeira.

Olhando para as descrições acima sobre a responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nota-se que, os fundamentos e a razão de ser destas modalidades são distintos, embora o interesse protegido seja a conformidade da actuação de quem gere, arrecada, guarda dinheiros públicos com as normas financeiras que disciplinam a actividade financeira do Estado.

Por um lado, a responsabilidade financeira reintegratória tem uma função reparadora e, ainda que centrada também na culpa, tem particularidade de ter uma relação directa com o dano efectivamente criado ao Estado, uma vez que, aqui, o escopo é a reposição das importâncias em falta por causa da prática de uma infracção financeira de que resultou o dano. É este dano, como diz CLUNY (2011), *“que impõe a quem praticou a infracção a obrigação de reposição ou compensação nos termos calculados por um Tribunal da jurisdição específica.”*⁶³

Por outro lado, a responsabilidade sancionatória tem a função punitiva e não se centra no dano eventualmente causado, mas sim, sobre factos ilícitos baseados na culpa que podem traduzir-se na violação de certos deveres.

A responsabilidade reintegratória, porque baseada na reposição dos valores em falta, não carece de nenhuma medida ou fórmula legalmente estabelecida, diferentemente da responsabilidade sancionatória

que a eles tenham acesso por causa do exercício das funções públicas que lhes estão acometidas. Consideram-se **pagamentos indevidos** os pagamentos ilegais que causarem dano para o Estado ou entidade pública incluindo aqueles a que corresponda contra contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade.

⁶² CLUNY, Op. Cit. Pag. 64

⁶³ Vide, CLUNY, Op. Cit., pag. 154

ou pena de multa, pois, esta é dotada de regras específicas⁶⁴, conforme se infere da leitura dos n.ºs 4 e 5 do artigo 114 da LOFPSCPTA.

Em sede de efectivação da responsabilidade financeira, as penas de reposição e de multa podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativamente nos termos da lei⁶⁵, o que vale dizer que, as duas modalidades não se rebatem, verificada que seja uma ou outra.

Visto os fundamentos da responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, a seguir, buscaremos entender de uma forma geral a sua natureza jurídica tendo em conta a contiguidade com outras categorias de responsabilidades como antes fizemos referência. Para o efeito, limitaremos a discussão a respeito, somente baseada na aproximação com a responsabilidade civil e responsabilidade penal, dada à natureza reparadora da responsabilidade reintegratória e punitiva da responsabilidade sancionatória, respectivamente.

2. 4. Natureza jurídica da responsabilidade financeira

2. 4. 1. Aproximação com a responsabilidade civil

Antes de mais, importa assinalar que, a aproximação da responsabilidade financeira com a responsabilidade civil é feita com base na responsabilidade reintegratória, por haver, como observa certa doutrina⁶⁶, semelhanças entre os pressupostos, o carácter patrimonial do vínculo surgido da responsabilidade e a função reparadora dos danos causados. Para uma análise mais exaustiva desta discussão, entendamos em que consiste a responsabilidade civil e quais são os seus pressupostos.

A responsabilidade civil, nos termos previstos no n.º 1 do art. 483.º do Código Civil (CC), consiste na obrigação de reparar os danos sofridos por outrem, decorrente da violação ilícita e com dolo ou mera culpa do seu direito ou interesses protegidos.⁶⁷

Na responsabilidade civil, como anota Galvão TELLES (1989), procura-se tornar o lesado indemne dos prejuízos ou danos, reconstituindo a situação que existiria se não tivesse verificado o evento causador

⁶⁴ A lei em referência, estabelece que, a multa a arbitrar não deve 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. No entanto, o Tribunal, deve graduar as multas tendo em consideração a gravidade dos factos e suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do tribunal.

⁶⁵ Cfr, n.º 1, art. 114 da LOFPSCPTA

⁶⁶ CLUNY, Op. Cit, pag.63

⁶⁷ Cfr, Código Civil de Moçambique, Plural Editores, pag. 113

destes.⁶⁸ E, para que seja configurada a responsabilidade civil é necessário que se preencham certos pressupostos, designadamente, uma *conduta ou facto voluntário do agente* (é necessário que exista uma acção ou omissão do agente e que cause dano a outra pessoa), *ilicitude* (a conduta deve ser ilícita ou contrária à lei), *culpa* (a ilicitude da conduta pode decorrer de uma culpa do agente), *dano* (é necessário que tenha ocorrido um dano material ou moral) e *nexo de causalidade* (é preciso que o dano tenha sido causado directamente pela conduta ilícita do agente).⁶⁹

Analisemos a relação desses pressupostos com a responsabilidade financeira reintegratória. Logo à partida, tanto na responsabilidade civil, quanto na responsabilidade financeira reintegratória, pressupõe-se que haja uma conduta voluntária do agente. É verdade, porém, estas condutas se colocam em contextos bem distintos. Na responsabilidade financeira a conduta do agente se revela no âmbito do exercício da função de gestão e uso dos dinheiros públicos por certos sujeitos⁷⁰ vinculados à administração pública que a lei expressamente consagrou, diferentemente do que acontece na responsabilidade civil, pois, aqui, a conduta culposa pode revelar-se em qualquer pessoa no âmbito das relações jurídicas privadas.

A conduta do agente deve ser ilícita ou contrária à lei. No âmbito da responsabilidade civil a exigência expressa da ilicitude do facto praticado pelo agente pode consistir, como aponta Menezes LEITÃO (2010) na violação de direitos subjectivos alheios ou de disposições legais destinados a proteger interesses alheios, sendo que ela (ilicitude) aparece sempre configurada como um juízo de desvalor atribuído pela ordem jurídica.⁷¹ Na responsabilidade financeira, a ilicitude não se reporta a qualquer ilegalidade, mas sim, resulta de cometimento de uma infracção financeira expressamente tipificada na lei como tal.

Desta conduta ilícita do agente deve emergir um dano, seja material ou moral. Na responsabilidade civil, o dano criado a outrem é condicionante da reparação ou indemnização, ou seja, como refere este autor, o dano apresenta-se como condição essencial da responsabilidade.⁷² Na responsabilidade financeira, o dano não se afigura como condição *sine qua non* para a sua efectivação, porquanto, estabelece a lei que, ela, é independente do dano efectivamente causado, bastando a existência da culpa do agente.⁷³

⁶⁸ TELLES, Inocêncio Galvão (1989). *Direito das Obrigações*, 6.^a edição, revista e actualizada, Coimbra: Coimbra Editora, Lda, pag. 194/5

⁶⁹ LEITÃO, Luis Manuel Teles de Menezes (2010), *Direito das obrigações*, 9.^a edição, vol. I. Coimbra: Edições Almedina, pag.295

⁷⁰ Cfr, n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 106 da LOFPSCPTA

⁷¹ LEITÃO, Op. Cit, pag. 299

⁷² Idem, pag. 343

⁷³ Cfr, n.º 1, art.106 da LOFPSCPTA

Um outro pressuposto é a culpa do agente de que emerge a ilicitude. A culpa no sentido normativo deve ser entendida na acepção de Menezes LEITÃO (2010) como juízo de censura ao comportamento do agente, por ter adoptado a conduta que adoptou, quando de acordo com o comando legal estaria obrigado a adoptar conduta diferente. Na responsabilidade civil, para que o agente possa ser efectivamente censurado pelo seu comportamento é sempre necessário que ele conhecesse ou devesse conhecer do seu comportamento e que tivesse escolhido a sua conduta.⁷⁴ Na responsabilidade financeira, a conduta culposa resulta da prática de uma infracção financeira tipificada na lei.

O que está ínsito na concepção de culpa, segundo CLUNY (2011), é o cumprimento ou não dos deveres funcionais públicos que cabem a quem contribua para gerir e decidir uma despesa ou pagamento que abranja dinheiros públicos.⁷⁵ Assim, considerando o facto de o dever de repor só resultar da prática de uma infracção financeira e não de um mero ilícito ou irregularidade indeterminada, este autor, conclui que, não pode a culpa ser exactamente nos mesmos termos em que é tratada no âmbito de responsabilidade civil.⁷⁶

Vale ainda, anotar que, a responsabilidade civil e a responsabilidade financeira reintegratória têm em comum a natureza pecuniária da responsabilidade e a função reparadora dos danos, posto que, por um lado, a responsabilidade civil traduz-se na obrigação de indemnização e, por outro lado, a responsabilidade financeira pressupõe a reposição ou devolução das importâncias ou valores em falta aos cofres do Estado na sequência da prática de uma infracção financeira típica. Contudo, as diferenças se fundam na configuração do dano e na forma de calcular o seu montante.

Portanto, não se deve confundir indemnização com o dever de reposição de valores em falta. A indemnização em sede de responsabilidade civil obedece uma mecânica legal para a sua determinação e fixação conforme se vislumbra do seu regime jurídico estabelecido nos artigos 562 a 572 do CC a 572 do CC e, permite, como realça CLUNY (2011) uma considerável margem de intervenção do tribunal na definição do modo e do montante da indemnização.⁷⁷

Ora, não vamos esgotar todos os pressupostos, porquanto, do que aqui se discutiu relativamente à relação entre a responsabilidade civil e responsabilidade reintegratória é bastante suficiente para a formulação

⁷⁴ LEITÃO, Op. Cit, pag. 323

⁷⁵ CLUNY, Op. Cit, pag.163

⁷⁶ Idem, pag. 160

⁷⁷ Idem, pag. 171

de algumas conclusões acerca da natureza jurídica da responsabilidade financeira. Sobre isto, tomaremos partido mais adiante, logo que abordarmos a sua relação com a responsabilidade penal.

2.4.2. Aproximação com responsabilidade penal

É com base na responsabilidade financeira sancionatória que analisaremos a sua aproximação, posto que, esta, tem natureza punitiva tal como a responsabilidade penal. A responsabilidade penal, consiste na obrigação de reparar o dano causado na ordem jurídica da sociedade, cumprindo a pena ou medida estabelecida por lei.⁷⁸ Em regra, só as pessoas singulares são susceptíveis de responsabilidade penal⁷⁹, sendo os agentes do crime discriminados entre autores e cúmplices.⁸⁰

A responsabilidade penal é subjectiva, tal como o é a responsabilidade financeira sancionatória. No entanto os agentes de crime e de infracções financeiras, respectivamente, se colocam em circunstâncias bem distintas, embora ambas as responsabilidades sejam chamadas por uma conduta culposa dos seus agentes.

Os agentes das infracções financeiras agem vinculados à administração pública, exercendo funções de gestores e responsáveis pelos dinheiros públicos e, são chamados a tal responsabilidade financeira, por cometimento de infracções financeiras tipificadas na lei. Os agentes do crime podem estar vinculados a estas funções na administração pública, assim como não, e são chamados à responsabilidade penal por dano causado a ordem jurídica da sociedade.

Uma nota de realce, porém, distintiva entre as duas responsabilidades é que, as normas violadas na responsabilidade financeira não têm natureza penal, embora as infracções financeiras possam resultar em ilícitos puníveis nos termos do Código Penal (CP), onde estão bem catalogados os crimes de que pode resultar a responsabilidade penal.

A pena de multa e a pessoalidade da mesma⁸¹ constituem outros aspectos em comum entre as duas responsabilidades. No entanto, os procedimentos para a sua dedução são distintos e cada uma obedece a uma mecânica específica e legalmente instituída. No âmbito da responsabilidade financeira, as regras

⁷⁸ Cfr, art. 28 da Lei n.º 24/2019, de 24 de Dezembro - Lei de revisão do Código Penal

⁷⁹ Cfr, art 29 do CP. Contudo, existem excepções determinadas por lei

⁸⁰ Cfr, art. 23 do CP

⁸¹ Lê-se no n.º 7 do art. 114 da LOFPSCPTA que, o pagamento da multa arbitrada (no âmbito da responsabilidade financeira) é da responsabilidade pessoal dos infractores e, no art. 65 da CP refere-se que, uma vez decretada a multa (no âmbito da responsabilidade penal), mesmo que a infracção tenha sido cometida por vários réus, a cada um deles deve ser imposta essa pena.

estão previstas nos n.ºs 4, 5 e 6 do artigo 114 da LOFPSCPTA e, na responsabilidade penal, o seu regime encontra-se sedimentado nos arts. 63 e 64 do CP.

2.4.3. Conclusões sobre a natureza jurídica de responsabilidade financeira

Analisados os pressupostos e outros aspectos da relação entre a responsabilidade financeira com a responsabilidade civil e penal não nos parece confortável afirmar que a responsabilidade financeira seja uma espécie de responsabilidade civil e penal, respectivamente, ainda que existam aspectos semelhantes, conforme podemos constatar.

Estas semelhanças que se verificam não abalam a especificidade da natureza da responsabilidade financeira. Ora vejamos. Não há dúvidas de que os fundamentos jurídicos da responsabilidade financeira são distintos da responsabilidade civil e penal, os sujeitos da responsabilidade financeira também são diversos com os das demais categorias de responsabilidade, que a responsabilidade financeira se limita somente na violação de normas ou princípios que disciplinam a gestão dos dinheiros públicos ou da actividade financeira do Estado, expressamente tipificados na lei como infracção financeira e, que, compete a uma jurisdição especial a efectivação da responsabilidade financeira, que na nossa ordem jurídica é exercida pelo Tribunal Administrativo, pelos tribunais administrativos provinciais e pelo Tribunal Administrativo da Cidade.

A par dos fundamentos acima elencados e como reforço do nosso posicionamento, partilhamos das ilações tiradas por António GASPAR (2018) ao anotar que, as normas que definem estas espécies de responsabilidades assentam em pressupostos próprios de cada uma, protegem interesses diferentes e, por conseguinte, podem ter consequências, igualmente, distintas.⁸²

Igualmente, nestas conclusões, alinhámos com as observações feitas por GOMES (2009) quando elucida que, os ilícitos e as sanções devem ser classificados segundo o regime jurídico material e processual a que se submetem, o que abrange, inclusive os fundamentos, os sujeitos, os pressupostos, a finalidade da sanção e o órgão competente para a sua aplicação.⁸³

⁸² Vide, GASPAR, António Henriques (2018). *Responsabilização por actos de Gestão Pública*, pag. 11. Artigo publicado em 19 de Janeiro de 2018. In: <http://seminarios3.tcontas.pt>, acessado no dia 05/02/2024

⁸³ GOMES, Emerson César da Silva (2009). *Responsabilidade Financeira: uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito dos Tribunais de Contas*. USP: São Paulo, pag. 326 (Tese de Dissertação de Mestrado). In: www.teses.usp.br, acessado no dia 10/02/2024

Portanto, considerando todos os fundamentos aqui vinculados e, tendo em conta que a efectivação da responsabilidade é promovida em função de pressupostos autónomos obedecendo um processo específico e no âmbito de valores próprios, não nos restam dúvidas para concluir que **a responsabilidade financeira pertence a uma categoria ou natureza jurídica autónoma**, o que significa que não se enquadra nas demais categorias de responsabilidade, não obstante, apresentar semelhanças em certos aspectos conforme antes anotamos.

CAPÍTULO II

DA EXECUÇÃO DAS DECISÕES CONDENATÓRIAS À EFECTIVIDADE NA RECUPERAÇÃO DOS VALORES CONDENATÓRIOS PARA OS COFRES DO ESTADO

Este capítulo pretende debruçar-se sobre o processo de execução das decisões condenatórias do Tribunal Administrativo proferidas no âmbito do contencioso financeiro e, analisar a efectividade no ressarcimento dos valores condenatórios aos cofres do Estado, porém, limitada essencialmente a abordagem à reflexão sobre a eficácia ou não do quadro legal vigente e de outros circunstancialismos envolventes do processo.

Igualmente, vai abordar sobre a execução das decisões condenatórias e de efectividade no ressarcimento dos valores condenatórios no prisma do direito comparado com foco na realidade portuguesa e brasileira. Como ponto de partida e, sem nos ater muito nas questões processuais, procuramos antes, trazer algumas notas sobre os contornos conducentes à efectivação da responsabilidade financeira pelo Tribunal Administrativo.

3.1. A efectivação da responsabilidade financeira pelo Tribunal Administrativo

A responsabilidade financeira, tal como fizemos referência no primeiro capítulo deste trabalho, pode ser do tipo reintegratório (reposição de valores) ou meramente sancionatória (aplicação da multa), podendo resultar, tanto da fiscalização prévia, quanto da fiscalização concomitante e sucessiva levadas a cabo pelo Tribunal Administrativo.

A sua efectivação decorre da verificação de indícios de prática de infracções financeiras tipificadas na lei⁸⁴ e apuradas durante as referidas actividades de fiscalização. Todavia, observa-se que, os contornos conducentes à sua efectivação, quer na fiscalização prévia, quer na fiscalização concomitante e sucessiva, ainda que o móbil seja a prática de infracções financeiras tipificadas na lei, apresentam particularidades diferentes que importam destacar.

Por um lado, no âmbito da fiscalização prévia, a responsabilidade financeira emerge da verificação e análise jurisdicional dos processos submetidos ao visto do Tribunal Administrativo. Isto é, na sequência da verificação e análise jurisdicional dos processos sujeitos ao visto, constatando-se indícios de prática de infracções financeiras, o juiz a quem foi distribuído os respectivos processos, por meio de um

⁸⁴ Cfr, n.ºs 1, 2, 3 do art. 98 e art. 110 da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, que fixa o regime jurídico da 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, revista pela Lei n.º 13/2024, de 19 de Junho.

despacho, pode ordenar a abertura de processos autónomos de multa⁸⁵ aos respectivos gestores, desencadeando-se, deste modo, todo o procedimento conducente à sua responsabilização. Note-se que, na fiscalização prévia, a responsabilidade financeira é somente do tipo sancionatório, ou seja, resulta de infracções puníveis com a pena de multa.

Por outro lado, na fiscalização concomitante e sucessiva, a efectivação da responsabilidade financeira emerge particularmente dos achados de auditoria⁸⁶ ou da verificação das contas de gerência, traduzidos em relatórios. Estes relatórios constituem, portanto, a base factual que se apresenta como pressuposto necessário para o exercício da actividade jurisdicional de efectivação da responsabilidade financeira pelo Tribunal Administrativo. Realça-se, aqui, o facto de que, à sanção de multa pode cumular-se a de reposição⁸⁷ de valores, sendo que, as duas modalidades não se rebatem, verificada que seja uma ou outra.

Todavia, para todos os efeitos, a efectivação da responsabilidade financeira é concretizada somente com o julgamento das contas e de infracções financeiras.⁸⁸ É nesta fase de julgamento que o Tribunal Administrativo imputa aos agentes de infracções financeiras, o dever de repor dinheiro ou de pagar uma multa, consoante as circunstâncias aplicáveis.⁸⁹ Portanto, as responsabilidades financeiras emergentes de factos evidenciados em relatórios de auditoria, verificação das contas de gerência e/ou em processos próprios submetidos à fiscalização prévia do Tribunal Administrativo, somente, tornam-se efectivas com o processo de julgamento.

Efectivada a responsabilidade financeira, as decisões condenatórias do Tribunal Administrativo que determinem o dever de repor dinheiro e/ou o pagamento de multa, não havendo recursos nos termos do artigo 118 da LOFPSCPTA, transitam em julgado no prazo de 10 (dez) dias, podendo ser executadas se não houver pagamento voluntário por parte dos responsabilizados conforme a lei determina.

⁸⁵ Cfr, n.º 1, art. 45 da LOFPSCPTA

⁸⁶ Nos termos do n.º 1, art. 90, da LOFPSCPTA, a auditoria afigura-se como meio fundamental, constituindo um procedimento de fiscalização utilizado para fundamentar a instrução, a certificação e o julgamento das contas públicas ou a apreciação da economia, eficácia e eficiência do uso de dinheiros públicos.

⁸⁷ Quanto à pena de reposição, a lei não fixou nenhuma fórmula e nem condicionalismos para a sua graduação, como sucede na sanção de multa, o que pressupõe que, basta apenas ficar provado nos relatórios finais de apreciação de contas o cometimento de infracções financeiras puníveis com a pena de reposição e os respectivos montantes em falta. São puníveis com a pena de reposição as infracções financeiras, como o alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos, pagamentos indevidos e a não arrecadação de receitas. (Cfr, n.º 2 do artigo 98 e art. 110 da LOFPSCPTA)

⁸⁸ Cfr, art. 96 da LOFPSCPTA

⁸⁹ Todavia, o julgamento não se esgota apenas na aplicação de sanções, emissão de simples juízo de censura ou recomendações. Pode, também, consubstanciar no julgamento de quitação, quando os responsáveis pela sua prestação são julgados livres de qualquer responsabilidade financeira e as contas tidas como quites.

É neste contexto, que, a seguir, vamos abordar sobre o processo de execução das referidas decisões condenatórias do Tribunal Administrativo, conforme referido na introdução, limitada à reflexão sobre a eficácia ou não do quadro legal aplicável e de outros circunstancialismos envolventes do processo.

Apresentamos, todavia, ao longo do trabalho, alguns dados a título exemplificativo, das decisões condenatórias, objectos de execução, com o objectivo de avaliar o lapso de tempo dentro do qual pelo menos o Tribunal Administrativo consegue dar andamento aos processos de execução para o Ministério Público. A nossa convicção é de que a partir do próprio quadro legal aplicável ao processo e de circunstancialismos envolventes, podemos chegar a uma presunção aproximada da realidade e permitir-nos tirar as devidas ilações.

3.2. Da execução das decisões condenatórias do Tribunal Administrativo

3.2.1. Notas de enquadramento

Para entendermos o alcance da acção executiva no âmbito do contencioso financeiro, buscamos antes, a noção de execução ou acção executiva segundo a doutrina. Convergindo no mesmo entendimento, a doutrina apresenta-nos esta noção sob ponto de vista dos seus elementos essenciais.

Neste sentido, LOPES-CARDOSO (1992) diz que, “*é executiva a acção que tem por fim, exigir o cumprimento duma obrigação estabelecida em título bastante, ou a substituição da prestação respectiva por um valor igual ao património do devedor.*”⁹⁰”

Por sua vez, TIMBANA (2020) refere que, “*nas acções executivas, o credor pretende que o tribunal realize as providências adequadas para a reparação coerciva do direito violado.*”⁹¹”

Para FREITAS (2014), “*a acção executiva tem por finalidade a reparação efectiva dum direito violado e, trata de providenciar pela realização coactiva de uma prestação devida.*”⁹²” Esta noção que nos é dada por FREITAS vai, igualmente, de encontro àquilo que o Código de Processo Civil (CPC) nos elucida quando refere que “*são acções executivas aquelas em que o autor requer providências adequadas à reparação efectiva do direito violado.*”⁹³”

⁹⁰ LOPES-CARDOSO, Eurico (1992). *Manual da Acção Executiva*, 3.^a ed. Coimbra: Livraria Almedina, pag.11

⁹¹ TIMBANA, Tomás (2020). *Lições de Processo Civil I*, 2.^a ed. Revista e actualizada. Maputo: Escolar Editora, pag. 213

⁹² FREITAS, José Lebre de. (2014). *A Acção Executiva à Luz do Código de Processo Civil de 2013*, 6.^a ed, Coimbra: Coimbra Editora, pag. 12

⁹³ Cfr, n. ° 3, art. 4 do CPC

Segundo, FERREIRA (2006) utiliza-se o processo executivo quando, uma vez proferida a sentença condenatória, se impõe proceder à sua efectivação, extraindo coactivamente ao devedor a respectiva prestação ou um seu equivalente patrimonial.⁹⁴

Com base nestas noções e, buscando a sua compreensão no âmbito do contencioso financeiro, podemos dizer que, trata-se de exigir, de forma coerciva, pelo cumprimento das sanções pecuniárias fixadas em decisões condenatórias no âmbito de efectivação de responsabilidades financeiras, por quem violou as normas financeiras atinentes à gestão e uso dos dinheiros públicos. Recorre-se, portanto, a este meio, quando os agentes de infracções financeiras, uma vez imputadas as responsabilidades, traduzidas, quer no pagamento de multa, quer no dever de repor valores, não o fazem de forma voluntária nos termos previstos na LOFPSCPTA.

Vale, aqui lembrar, que, proferidas as decisões condenatórias que imputem aos gestores o dever de repor valores ou pagamento de multa e, transitadas em julgado, a LOFPSCPTA dá primazia aos gestores sancionados para que de forma voluntária possam ressarcir ao Estado os valores condenatórios a si imputados⁹⁵. Estes, podem, querendo, requererem ao Tribunal para o deferimento de mecanismos de pagamentos que lhes forem convenientes.

A LOFPSCPTA remete para as diligências de execução das decisões condenatórias à outras instâncias competentes⁹⁶, neste caso, aos tribunais para as execuções fiscais, como bem se fazia referência na redacção anterior da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro, antes da revisão introduzida pela Lei n.º 13/2024, de 19 de Junho. Este comando legal evidencia que o Tribunal Administrativo não possui meios próprios de exequibilidade das suas decisões condenatórias, ainda que, se admita, por hipótese, que a medida venha a conferir maior agilidade e celeridade ao desfecho pretendido, que é o ressarcimento aos cofres do Estado dos valores condenatórios de forma efectiva.

Na verdade, o quadro legal vigente não abre espaços para que o Tribunal Administrativo execute por si as decisões condenatórias no âmbito do contencioso financeiro, pois, na ordem jurídica moçambicana, quer a multa, quer o débito (reposição de valores) aplicados a título sancionatório aos agentes de infracções financeiras, à semelhança de outros ordenamentos jurídicos, constituem dívidas não tributárias

⁹⁴ FERREIRA, Fernando Amâncio (2006). *Curso de Processo de Execução*, 9.ª ed. Coimbra: Almedina, pag. 18

⁹⁵ Cfr, n.º 1 do art. 50 e n.º 1 do art. 116, todos da LOFPSCPTA

⁹⁶ A lei determina nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 31 da LOFPSCPTA, que “*as decisões condenatórias devem ser executadas, quando for caso disso, no prazo de 30 dias após a notificação do responsável, correndo trâmites nas instâncias competentes.*”

para o Estado⁹⁷, sendo que a sua cobrança para o Estado segue o rito processual de execução fiscal, cujo regime se encontra sedimentado no Código das Execuções Fiscais⁹⁸, cabendo, deste modo, a sua execução aos juízos das execuções fiscais, como sejam, os tribunais fiscais ou juízos privativos das execuções fiscais.

A promoção das acções de execução das decisões condenatórias, cabe ao Ministério Público⁹⁹, após à passagem de certidões para o efeito pelo Tribunal Administrativo, correndo seus trâmites, como acima referenciado nas instâncias competentes para as execuções fiscais. No entanto, é necessário que essas decisões condenatórias tenham ou revistam-se de eficácia de títulos executivos.

A LOFPSCPTA não se refere de forma clara a respeito, porém, sabe-se que, na ordem jurídica moçambicana, as decisões ou sentenças condenatórias transitadas em julgado podem servir de base à execução, constituindo-se, por conseguinte, em títulos executivos nos termos previstos na alínea a) do artigo 46, conjugado com a primeira parte do n.º 1 do art. 47, ambos do CPC. Assim, no espírito da lei que acabamos de citar, ficam dissipadas quaisquer dúvidas relativamente à eficácia ou não de título executivo das decisões condenatórias no âmbito do contencioso financeiro. Estes títulos, constituem, portanto, a base para a exigência do cumprimento da obrigação, no caso vertente, que vai consistir no pagamento de quantia certa, posto que, quer a multa, quer os valores a repor, enquanto dívidas para o Estado, revestem-se de liquidez e certeza.

A seguir, vamos analisar os contornos do próprio quadro legal vigente e de outros circunstancialismos à volta da execução das decisões condenatórias, para daí, tirarmos as ilações possíveis sobre a sua eficácia ou não na efectividade de execução das decisões condenatórias e de ressarcimento dos valores condenatórios aos cofres do Estado.

3.2.2. O quadro legal e os circunstancialismos à volta de execução e cumprimento das decisões condenatórias

O n.º 1 do artigo 31 da LOFPSCPTA, remete para as diligências de execução das decisões condenatórias, quando for o caso disso, às instâncias competentes para as execuções fiscais. O Ministério Público, como

⁹⁷ Vide, NASCIMENTO, Rodrigo Melo do. *A execução judicial das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas*. Revista do Tribunal de Contas da União, Set/Dez de 2012, pag. 86. In: <https://revista.tcu.gov.br>, acessado em, 20/08/2024

⁹⁸ *Código das Execuções Fiscais*, aprovado pelo de Decreto n.º 38:088, de 31 de Março de 1951

⁹⁹ Cfr, art. 59 do CPC

acima anotamos, é a entidade que por lei tem legitimidade para promover as acções executivas das decisões condenatórias do Tribunal Administrativo junto das instâncias competentes.

Nesta fase, a lei afasta praticamente o Tribunal Administrativo das acções de controlo do cumprimento das suas decisões, porquanto, não estabelece nenhuma base para que na sua qualidade de guardião do erário público acompanhe e conheça do desfecho de eventuais processos de execução de que resultaram das suas decisões condenatórias. Esta situação se coloca como um desafio numa perspectiva visando assegurar mecanismos para que o Tribunal Administrativo tenha em parte um papel activo no seguimento do processo de execução e cumprimento das suas decisões condenatórias e, não se resumir o seu papel apenas nas penalidades, pois, o resultado do seu esforço pode ficar seriamente comprometido quando não haja efectiva recuperação dos valores condenatórios.

Este é um desafio também com que se debateram os Tribunais de Contas de Estados de Brasil, o que motivou vários estudos e debates. Neste contexto, Paulo JÚNIOR (2017) argumentou que, atribuindo-se aos próprios Tribunais de Contas a legitimidade para a propositura da execução de seus próprios títulos, seria natural se esperar resultados mais efectivos, posto que, a recuperação dos valores condenatórios seria também considerada pauta prioritária do Tribunal que tem grande interesse em presenciar a ultimate da sua árdua missão, fazendo valer a sua missão institucional de zelar pelo erário.¹⁰⁰

É nesta mesma senda, que, Rodrigo do NASCIMENTO (2011), defendeu a atribuição de capacidade postulatória activa aos Tribunais de Contas para executar judicialmente suas próprias decisões e a autoexecutoriedade das decisões condenatórias como alternativa à sistemática de execução em vigor nos Tribunais de Contas dos Estados de Brasil.¹⁰¹

Contudo, na nossa ordem jurídica, para já, vimos que grandes desafios se colocam ao processualismo respeitante à execução das decisões condenatórias, decorrente do próprio quadro legal. O processo passa por envolvimento de três instituições, nomeadamente, o Tribunal Administrativo (ponto de partida) a quem cabe passar as certidões para efeitos de execução, o Ministério Público, a quem cabe a legitimidade para promover as acções executivas (por força da lei) e as instâncias competentes (tribunais fiscais) para desencadear a execução, sendo que, em cada uma das instituições há factores ou circunstancialismos interdependentes que podem afectar a efectividade do processo. Ora vejamos.

¹⁰⁰JÚNIOR, Paulo Roberto Mendes Pereira (2017). *A execução e efectividade das decisões condenatórias dos Tribunais de Contas*. Goiânia: IDP, pag. 24. In: <https://repositorio.idp.edu.br>, Acessado no dia 04/03/2024

¹⁰¹ NASCIMENTO, Rodrigo Melo do. (2011). *Os Tribunais de Contas e a execução judicial das suas decisões*. Brasília : UnB/Faculdade de Direito (Tese de Bacharelato em Direito), pag.77. In: portal.tcu.gov.br/biblioteca digital, acessado no dia 04/03/2024

Ao nível do Tribunal Administrativo apuramos que há deficiência de controlo do cumprimento¹⁰² das decisões condenatórias, regista-se a falta de retorno das diligências feitas através das cartas precatórias junto aos Tribunais Administrativos Provinciais e, também, de comprovativos de pagamentos, situações que, associadas, concorrem de certo modo para não se saber se determinado processo fechou ou não. A realidade constatada mostrou ser muito difícil saber, por exemplo, quantos processos num determinado ano foram objectos de execução, ou, quantos gestores cumpriram as suas obrigações de forma voluntária, ou, quantos gestores começaram a honrar as suas obrigações e, que no meio interromperam, ou, quanto valor o Estado conseguiu recuperar com base nos pagamentos voluntários num determinado ano, etc.

Portanto, a falta de um sistema eficiente (informatizado) no Tribunal Administrativo que permita o acompanhamento do cumprimento das decisões condenatórias (pagamentos dos valores sancionatórios), controlando o procedimento de forma célere e eficaz e, servindo de instrumento para garantir a celeridade necessária na emissão de certidões ao Ministério Público para a promoção de acções de execução, também, de forma célere, constitui um grande desafio na efectividade de execução das decisões condenatórias.

Neste estudo, não pudemos ajuizar de forma mais realista e com base numa amostra previamente seleccionada sobre o nível de efectividade de execução das decisões condenatórias e de ressarcimento dos valores condenatórios, embora à partida, estivéssemos cientes de que estas tarefas não se afiguravam tão fácil, por um lado, devido à falta de sistematização de dados, e, por outro lado, ao limitado acesso à informação junto das instâncias competentes para as execuções fiscais, onde porventura os processos podiam estar a correr seus trâmites.

Contudo, procuramos a título exemplificativo, ter pelo menos alguns dados das decisões condenatórias que foram objectos de execução¹⁰³. A ideia era de avaliar o lapso do tempo dentro do qual o Tribunal Administrativo consegue dar andamento aos processos de execução para o Ministério Público.

¹⁰² Em entrevista com os oficiais afectos ao Cartório da II.^a Subsecção da III.^a Secção, coloca-se o problema de ineficácia no controlo do cumprimento das decisões condenatórias, associado à exiguidade dos recursos humanos afectos nesse Cartório, facto que, os leva a desempenhar múltiplas tarefas sem nenhuma segregação. Entendem, assim, que, devia haver limites na sua actuação, ou seja, devia-se segregar tarefas, formando equipas, como por exemplo, para notificações, controlo das diligências, etc. Nesse sentido, haveria uma equipa, apenas, para o controlo do cumprimento das decisões condenatórias, estando em condições de, em caso de incumprimento dos gestores sancionados, poder arrolar com muita facilidade os respectivos processos para o Ministério Público com vista à execução.

¹⁰³ Cfr, Acórdão n.º 4/2017, do Proc. n.º 339/2012 – 3.ª; Acórdão n.º 107/2017, do Proc. n.º 2339/2016 – 3.ª ; Acórdão n.º 125/2017, do Proc. n.º 423/2015 ; Acórdão n.º 119/2017, do Proc. n.º 234/2016 -3.ª ; Acórdão n.º 25/2019, do Proc. N.º 1123/2016 – 3.ª; Acórdão n.º 48/2019, do Proc. N.º 906/2016 – 3.ª; Acórdão n.º 96/2021, do Proc. n.º 312/2013 – 3.ª ; Acórdão n.º 44/2022, do Proc. n.º 725/2018 -3.ª

Registamos, ainda que de forma superficial, dados que nos permitem tirar algumas ilações relativamente à efectividade de execução e consequentemente de recuperação dos valores condenatórios.

É que, a lei prevê o início de execução das decisões condenatórias decorridos trinta dias após à notificação dos gestores responsabilizados. Sucede que, algumas destas decisões foram proferidas nos anos de 2017, 2019, 2021 e 2022, sendo outros objecto de recursos, no entanto, as certidões para efeitos de execução foram passadas decorrido mais de um ano, portanto, muito fora do tempo previsto na lei.

Esta situação apresenta-se, igualmente, como um desafio para o Tribunal Administrativo na busca de mecanismos que possam assegurar que a execução e cumprimento das decisões condenatórias sejam efectivas e com celeridade desejável. Aliás, como anota Eduardo SALOMÃO (2016) a não observância da duração razoável do processo, por vezes, acaba por desaguar em consequências, ora pela prescrição (se houver previsão legal) ora pela simples demora do ressarcimento aos cofres do Estado dos valores condenatórios.¹⁰⁴

Contudo, imaginemos que o Ministério Público na sua legitimidade consiga promover acções de execução das decisões condenatórias. Inicia-se, deste modo, uma outra instância onde os processos vão seguir todos ritos processuais que a lei prevê para as partes. Neste processualismo, duas razões, podem, a nosso ver, afectar a efectividade de execução e recuperação dos valores condenatórios.

A primeira, tem a ver com a questão da *falta de celeridade processual* (o propalado em todo sistema de administração de justiça) a que se liga à capacidade institucional das instâncias competentes para as execuções fiscais e, a segunda, está ligada ao meio de que o executado dispõe para defender-se do processo de execução, a denominada *oposição à execução*. Em que medida estas duas situações podem afectar a efectividade de execução das decisões condenatórias no âmbito do contencioso financeiro?

A celeridade processual é um princípio jurídico que exige que o processo seja rápido, eficiente e que as partes tenham acesso à justiça em um prazo razoável.¹⁰⁵ São vários os factores que concorrem para a falta de celeridade processual e, no caso em análise, consideramos a existência das instâncias competentes para as execuções fiscais em número ainda aquém do desejado, para além dos recursos humanos necessários.

¹⁰⁴ SALOMÃO, Eduardo Mendonça (2016). *Os Tribunais de Contas, Jurisdição e eficácia e efectividade de suas decisões*. Fraca, Universidade Estadual Paulista – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, (Tese de Mestrado em Direito), pag.208. In: <https://repositorio.Unesp.br>, Acessado no dia 05/05/2025

¹⁰⁵ Vide, PRATA, Ana (2011). *Dicionário Jurídico*, Vol. I, 5.ª Edição actualizada e aumentada. Coimbra: Edições Almedina, pag. 253

Note-se que, até aqui, o país dispõe de apenas de 6 (seis) tribunais fiscais, operando, nomeadamente, na Cidade de Maputo, Províncias de Sofala, Manica, Zambézia, Tete e Cabo Delgado, além dos cartórios alternativos em Gaza e Inhambane. Esta realidade, afigura-se desafiante, atendendo que, no seu poder jurisdicional financeiro, o Tribunal Administrativo actua a nível dos governos distritais, provinciais, órgãos centrais e até nas autarquias locais, de onde podem emergirem processos condenatórios dos gestores dos dinheiros públicos.¹⁰⁶

A este factor ligado à falta de celeridade processual decorrente da capacidade institucional das instâncias competentes para as execuções fiscais, como acima referenciado, pode associar-se a prerrogativa legal, que, em meio à tramitação destes processos, o executado tem para se opor à execução. É disto elucidativo o artigo 64 do Código das Execuções Fiscais (CEF), quando refere que, o “*executado em vez de pagar, pode opor-se à execução por simples requerimento ou embargos.*”¹⁰⁷

Portanto, o CEF, ao admitir a defesa do executado neste âmbito, entendemos que, abre espaço para que a execução das decisões condenatórias se alastre por mais tempo e, conseqüentemente, o objectivo que se persegue, pode ficar, igualmente, prejudicado.

Não vamos aqui esgotar os cenários que podem ser levantados para a reflexão. Aliás, reconhecemos que este tema pode ter outras perspectivas de análise, mas, como bem nos referimos anteriormente, a nossa convicção é de que a partir das nuances do próprio quadro legal aplicável ao processo e de circunstancialismos envolventes, podemos chegar a uma presunção aproximada da realidade.

Neste sentido, um dos pontos a concluir é que, a execução das decisões condenatórias pode ser complexa e demorada, facto que se pode evidenciar, por um lado, no tempo de tramitação de acções executivas, decorrente do número reduzido das instâncias para as execuções fiscais e de recursos humanos para a tamanha demanda e, por outro lado, da prerrogativa legal que o executado tem para se defender, concorrendo também para que o processo se dilate por muito tempo. Aliado a isto, e, não menos importante, há, igualmente, o factor ligado à capacidade institucional do próprio Tribunal Administrativo, que se evidencia na ineficiência de controlo do cumprimento das decisões condenatórias e, conseqüentemente do envio das certidões ao Ministério Público para efeitos de execução, quando for caso disso.

¹⁰⁶ Cfr, art. 3 da LOFPSCPTA

¹⁰⁷ Cfr, art. 164, do CEF, aprovado pelo de Decreto n.º 38:088, de 31 de Março de 1951

Estes todos factores condicionantes aqui descritos, associados, configuram um quadro inflexível para a efectividade de execução das decisões condenatórias do Tribunal Administrativo, concorrendo para que o objectivo que se persegue esteja muito aquém do desejado, pois, a recuperação dos activos financeiros para os cofres do Estado, pode ser muito insignificante, podendo, igualmente, impactar negativamente a missão e esforço do próprio Tribunal Administrativo, quando não haja efectiva recuperação dos valores condenatórios.

Por conseguinte, há que reflectir na perspectiva de melhoria para que a execução das decisões condenatórias e efectividade no ressarcimento dos valores condenatórios ao Estado passe por um quadro mais flexível e fazer-se verdadeiramente sentir na esfera dos infractores. Com isto, porém, não queremos menosprezar os passos já dados nesse sentido, pois, a LOFPSCPTA na nova redacção revista pela Lei n.º 13/2024, de 19 de Junho, traz inovações sobre alguns mecanismos de que as entidades competentes para as execuções fiscais podem se servir para garantirem o cumprimento das decisões condenatórias, destacando, a possibilidade de emanação de ordens para os bancos da praça debitarem nas contas pessoais dos gestores responsabilizados, o valor das multas e reposições, bem como, a apreensão individual do património dos mesmos.¹⁰⁸ Entendemos, sim, que outras medidas proactivas com impactos imediatos na esfera dos agentes infractores podem ser tidas em contas, e, sobre isto, tomaremos partido mais adiante.

Analisado o quadro legal e outros circunstancialismos envolventes sobre a efectividade de execução das decisões condenatórias na ordem jurídica moçambicana, cumpre-nos, a seguir, trazer algumas notas a respeito, sobre a realidade de outros ordenamentos jurídicos.

3.3. Efectividade de execução das decisões condenatórias e ressarcimento dos valores condenatórios para os cofres do Estado no Brasil e Portugal

Tal como constatamos relativamente ao Tribunal Administrativo, muitos Tribunais de Contas dos Estados Brasileiros debatem-se com a problemática de efectividade de execução das decisões condenatórias.

Como escreve SEVERIANO AGUIAR, no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO) por exemplo, observou-se que, as condenações pecuniárias eram timidamente cumpridas, os pagamentos raramente comprovados, para além de que não existia neste Tribunal um instrumento ou mecanismo de controle eficiente dos pagamentos.

¹⁰⁸ Cfr, n.º 2, art. 31 da LOFPSCPTA

Diante desta problemática, viu-se a necessidade de adoptar-se mecanismos para propiciar maior efectividade e acompanhamento do ressarcimento das multas aplicadas e dos débitos imputados nas decisões condenatórias. A solução, como anota o autor foi a implementação de um Sistema Informático de Controlo, denominado Sistema de Acompanhamento do Cumprimento das Decisões (ACD)¹⁰⁹.

Esta inovação, como destaca, igualmente, PAULO JÚNIOR (2017), já era uma realidade nos Tribunais de Contas dos Estados do Rio Grande do Sul (TCE/RS) e do Paraná (TCE/PR)¹¹⁰. Com este mecanismo de controlo, o autor sublinha que, estes Tribunais conseguiram alcançar expressivos resultados no que se refere à recuperação de valores oriundos das condenações em débito ou multa, dada não só a sua operacionalidade (o sistema permite o acompanhamento da cobrança nos âmbitos administrativos e judicial, controlando o procedimento de forma célere e eficaz, até a liquidação da dívida), mas também, em razão de um esforço conjunto de coordenação entre os Tribunais e o Ministério Público, pois, foi dada a permissão de acesso aos sistemas informáticos destes Tribunais ao Ministério Público para quando necessário e de imediato promover acções de execução, conferindo deste modo, a celeridade e eficácia desejáveis.¹¹¹

Uma outra medida colocada em prática para incrementar a efectividade de execução das decisões condenatórias dos Tribunais de Contas dos Estados Brasileiros foi a da execução forçada por meio do desconto na folha de pagamento do agente responsabilizado. Esta medida, segundo SÉRGIO FILHO (2020), tem amparo legal no ordenamento jurídico brasileiro em 24 (vinte e quatro) Estados, porém, não tem sido explorada na forma devida. Apenas 5 (cinco) Tribunais de Contas, nomeadamente, Tribunal de Contas do Distrito Federal (TC/DF), do Estado de Goiás (TCE/GO), de Roraima (TCE/RR), do Amazonas (TCE/AM) incluindo o Tribunal de Contas da União (TCU) fazem uso desta modalidade de execução forçada de forma rotineira.¹¹²

É importante anotar, também, que fora a estas medidas, há, em muitos Tribunais de Contas dentro das suas estruturas orgânicas, unidades que se ocupam apenas do controlo do cumprimento das decisões condenatórias. Por exemplo, no TCE/AM, foi criado o Departamento de Registro e Execução das Decisões e no TCU, existe os Serviços de Controle dos Efeitos de Deliberações. Estas unidades

¹⁰⁹ AGUIAR, Severiano José Costandrade de (2019). *A efectividade das decisões condenatórias do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins: a importância da implantação do sistema de acompanhamento do cumprimento das decisões*. TCE/TO : ATRICON, pag. 2. In: <https://atrimon.org.br>

¹¹⁰ JÚNIOR, Paulo Roberto Mendes Pereira(2017). *A execução e efectividade das decisões condenatórias dos Tribunais de Contas*. Goiânia : IDP, pag. 24. In: <https://repositorio.idp.edu.br>

¹¹¹ Idem. Pag. 25

¹¹² FILHO, Sérgio Ramos (2020). *Desconto compulsório em folha de pagamento: uma alternativa para incrementar a efectividade das decisões condenatórias dos Tribunais de Contas*. Revista do MPC. In: <https://revista.mpc.pr.gov.br>

flexibilizam o controlo e acompanhamento do cumprimento das decisões condenatórias, conferindo a eficácia necessária na recuperação dos valores condenatórios para os cofres do Estado.

Por sua vez, o Tribunal de Contas de Portugal (TCP), também, dispõe de um sistema de informação integrado e interactivo, que visa garantir a efetividade das suas decisões e o cumprimento das responsabilidades financeiras apuradas. Trata-se de um sistema integrado na sua estrutura e funciona de forma a garantir que as decisões do Tribunal sejam cumpridas.¹¹³

Com este sistema de informação, o TCP acompanha o cumprimento das suas decisões, fiscalizando as operações financeiras e verificando se a responsabilidade financeira apurada foi cumprida ou não, para daí, poder solicitar a intervenção de outros órgãos, como o Ministério Público, para garantir a execução da responsabilidade financeira.

No entanto, constatações de um seminário realizado no Tribunal de Contas¹¹⁴ apontam que a efetividade no ressarcimento de valores condenatórios resultante das decisões do Tribunal de Contas, ainda é influenciada por diversos factores, destacando-se a situação financeira do responsável¹¹⁵, a existência de outros processos em curso¹¹⁶, necessidade de cooperação do responsável¹¹⁷, incluindo a eficiência do quadro legal.¹¹⁸

3.4. Que lição do direito comparado?

Como se pode depreender do acima exposto, esforços são empreendidos noutros ordenamentos jurídicos visando a efectividade de execução e cumprimento das decisões condenatórias, daí que, se desdobram em adoptar mecanismos mais flexíveis de controlo e execução para garantir-se a eficácia necessária no ressarcimento dos valores condenatórios ao Estado.

Estes são bons exemplos a serem seguidos no nosso ordenamento jurídico, pois, a situação actual espelhada através do quadro legal vigente e de outras circunstâncias envolventes do processo de execução

¹¹³ O Sistema contempla, além do mais, recomendações formuladas pelo Tribunal, dados relativos à aplicação de multas por infracções financeiras e à relevação de responsabilidades. Esta informação é organizada por entidades e por responsáveis (Cfr, n.º 1 e 2 do art. 153 do Regulamento n.º 112/2018, de 15 de Fevereiro – Regulamento Interno do TCP)

¹¹⁴ Cfr, <https://seminarios.tcontas.pt>, acessado no dia 04/03/2025

¹¹⁵ Aponta-se que a capacidade de o responsável pagar o valor condenatório é um fator crucial. Se o responsável não tiver meios para cumprir a decisão, a recuperação pode ser demorada e/ou parcial.

¹¹⁶ A existência de processos civis ou criminais conexos pode afectar a recuperação do valor, pois pode haver disputa sobre a natureza da responsabilidade e o montante a ser ressarcido.

¹¹⁷ A colaboração do responsável no processo de recuperação pode facilitar a efetividade do ressarcimento.

¹¹⁸ A execução fiscal pode ser complexa, dependendo da quantidade de débitos, da situação do devedor e da eficiência do sistema de execução.

das decisões condenatórias que atrás tivemos a ocasião de descrevê-la contribui para que o Estado não recupere o suficiente dos valores imputados a título sancionatório pelo Tribunal Administrativo no âmbito da efectivação das responsabilidades financeiras.

Diante deste quadro comparativo, impõe-se na nossa ordem jurídica, a criação de condições favoráveis, que passam por adoptar-se mecanismos alternativos que garantam a execução e cumprimento das decisões de forma célere e, por conseguinte, conferir maior eficácia no ressarcimento dos valores condenatórios para os cofres do Estado.

O exemplo da execução forçada por meio do desconto na folha de pagamento do agente responsabilizado, medida colocada em prática em alguns Estados Brasileiros pode ser de alcance na nossa ordem jurídica, pois, este mecanismo pode ter suporte nos sistemas de pagamento de salários em vigor na administração pública moçambicana, vulgo e-SISTAFE. Aliás, já se vislumbram inovações nesse sentido com a nova redacção da LOFPSCPTA, revista pela Lei n.º 13/2014, de 19 de Junho, pois, refere-se também à possibilidade de as instâncias competentes para as execuções fiscais poderem emanar ordens para os bancos da praça debitarem nas contas pessoais dos gestores responsabilizados, o valor das multas e reposições, bem como, a apreensão individual do património dos mesmos, o que pressupõe de facto a efectivação do desconto na folha de pagamento ou de salário.

Contudo, defendemos que, esta medida (desconto compulsório na folha de pagamento) devia ser aplicada no lugar da prerrogativa aos pagamentos voluntários que a lei estabelece, de maneira que, de imediato surta o impacto na esfera dos responsabilizados e, conferindo deste modo, maior efectividade no ressarcimento dos valores condenatórios para os cofres do Estado. Para sustentarmos esta nossa tese, é que, constatamos ao longo da pesquisa, que alguns gestores responsabilizados até começam a honrar as suas obrigações de forma voluntária, porém, no meio de percurso interrompem sem justificativos e, o Tribunal tem tido dificuldades para localizá-los. Ademais, o prazo para a execução das decisões condenatórias não é rigorosamente cumprido e, o processo *de per se* mostra-se um quanto demorado, o que pode até levar à sua extinção, antes do início, por morte dos responsáveis, conforme se alcança do n.º 2 do artigo 116 da LOFPSCPTA.

Assim, os responsáveis pelo uso e gestão dos dinheiros públicos, uma vez responsabilizados por infracções financeiras, passariam a saber que, por esta via, serão descontados logo que as decisões condenatórias transitarem em julgado, conferindo, por conseguinte, maior economicidade do processo. Contudo, torna-se necessário que a lei estabeleça de forma clara os parâmetros para o seu emprego e graduação.

Do ponto de vista de fortalecimento da capacidade institucional na vertente da estrutura organizacional e na adoção de tecnologias de informação, há também, no direito comparado bons exemplos a considerar. Como foi anotado atrás, o Tribunal Administrativo debate-se com problemas de controlo do cumprimento das decisões condenatórias, o que também condiciona a sua execução.

Uma das soluções, seria a possibilidade de criação de uma espécie de repartição com ligações ao Cartório dentro da Contadoria de Contas Públicas somente para se ocupar das diligências relativas ao controlo do cumprimento das decisões condenatórias, ou mesmo fortalecer-se mais a capacidade do próprio Cartório em termos de recursos humanos onde haveria segregações de tarefas em equipas, e neste sentido, haveria uma equipa, apenas para se ocupar das diligências relativas ao controlo do cumprimento das decisões condenatórias.

Igualmente, pode-se fortalecer mecanismos de controlo, através de implementação de um sistema informático que vai servir como um instrumento para monitorar com segurança os pagamentos integrais ou parcelados e outras situações relacionadas, para daí poder desencadear-se com muita eficácia qualquer diligência em caso de incumprimento.

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

4.1. Conclusões

Relativamente ao tema discutido, chegamos às seguintes conclusões:

O ressarcimento dos valores condenatórios aos cofres do Estado pode ser muito insignificante, atendendo aos factores que condicionam a efectividade de execução dos julgados, designadamente, os relacionados com aspectos procedimentais decorrente do próprio quadro legal aplicável, a capacidade institucional do próprio Tribunal Administrativo e, também, das instâncias competentes para as execuções fiscais. Observados todos os factores condicionantes aqui descritos, não nos parece razoável admitir que haja efectividade de execução das decisões condenatórias.

Por conseguinte, há que reflectir na perspectiva de melhoria para que a execução das decisões e efectividade no ressarcimento dos valores condenatórios ao Estado passe por um quadro mais flexível e fazer-se verdadeiramente sentir os efeitos sancionatórios na esfera dos responsabilizados, de maneira que, estes, não fiquem na sensação de impunidade e colocar em causa todo esforço do Tribunal Administrativo.

Nesse sentido, impõe-se a criação de condições favoráveis, o que passa necessariamente por introduzir algumas reformas legais e mesmo administrativas, podendo ser capitalizada a partir da realidade constatada a respeito noutros ordenamentos jurídicos. Aliás, defendemos neste estudo a necessidade de um quadro legal flexível, que estabeleça uma medida de desconto compulsório na folha de pagamento a ser aplicada no lugar da prerrogativa aos pagamentos voluntários que a lei estabelece, uma vez que, o processo de execução das decisões condenatórias mostra-se um quanto demorado, facto que pode até levar à sua extinção, antes do início, por morte dos responsáveis.

Com estas notas conclusivas, conseqüentemente, confirma-se a primeira hipótese do trabalho, segundo a qual a execução das decisões condenatórias no âmbito do contencioso financeiro compromete a recuperação efectiva dos valores para os cofres do Estado devido às limitações dos tribunais de execuções fiscais, sendo que, a tal limitação está ínsita na capacidade institucional destas instâncias, conforme pudemos anotar no desenvolvimento do trabalho.

4.2. Recomendações

Diante das constatações levantadas ao longo do desenvolvimento do trabalho, recomenda-se:

- a) Soluções informatizadas eficientes e seguras para o controlo do cumprimento das decisões condenatórias por parte do TA de modo a conferir a celeridade necessária na sua tramitação para efeitos de execução, quando for caso disso;
- b) Recomenda-se mecanismos proactivos visando assegurar que a execução e cumprimento das decisões condenatórias sejam efectivas e fazer-se verdadeiramente sentir na recuperação dos valores imputados a título sancionatório para os cofres do Estado;
- c) Recomenda-se o fortalecimento da capacidade institucional das instâncias competentes para as execuções fiscais de modo a conferir a celeridade necessária na tramitação dos processos de cobrança de valores condenatórios no âmbito do contencioso financeiro.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

✓ Obras de referência

- CISTAC, Gilles. (1997). *O Tribunal Administrativo de Moçambique*. Maputo: Faculdade de Direito da UEM.
- COSTA, Paulo Nogueira da (2007). *O Tribunal de Contas e a boa governança*, 2.^a ed, Lisboa: Petrony Editora.
- CLUNY, António (2011). *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas*, 1.^a ed. Lisboa: Coimbra Editora.
- FAELA, Pedro (2018). *O Controlo dos dinheiros públicos*. Maputo: W & W Editora.
- FERREIRA, Fernando Amâncio (2006). *Curso de Processo de Execução*, 9.^a ed. Coimbra: Almedina
- FRANCO, António L. de Sousa (1992). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 4.^a ed, vol 1. Coimbra: Edições Almedina
- FREITAS, José Lebre de. (2014). *A Ação Executiva à Luz do Código de Processo Civil de 2013*, 6.^a ed, Coimbra: Coimbra Editora
- LEITÃO, Luis Manuel Teles de Menezes (2010), *Direito das obrigações*, 9.^a edição, vol. I. Coimbra: Edições Almedina
- LISBOA, Ivan. (2014). *O Visto dos Tribunais Administrativos de Moçambique*. Maputo: Escolar Editora
- LOPES-CARDOSO, Eurico (1992). *Manual da Acção Executiva*, 3.^a ed. Coimbra: Livraria Almedina, pag.11
-
- LUNDIN, Iraê Baptista (2016). *Metodologia de Pesquisa em Ciências Sociais*. Maputo: Editora Escolar.
- MARTINS, Maria d'Oliveira (2011). *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Coimbra: Almedina.
- MORENO, Carlos (2006). *Gestão, Controlo e Auditoria dos Dinheiros Públicos*, 3.^a ed. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.

- PRATA, Ana (2011). *Dicionário Jurídico*, Vol. I, 5.ª Edição actualizada e aumentada. Coimbra: Edições Almedina
- TAVARES, José F.F. (1998). *O Tribunal de Contas – do Visto, em especial*. Coimbra: Almedina.
- TELLES, Inocêncio Galvão (1989). *Direito das Obrigações*, 6.ª edição, revista e actualizada, Coimbra: Coimbra Editora, Lda
- TIMBANA, Tomás (2020). *Lições de Processo Civil I*, 2.ª ed. Revista e actualizada. Maputo : Escolar Editora.
- ZYMLER, Benjamin (2008). *O controlo externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas*, 2.ª ed. (revista e ampliada). Belo Horizonte: Fórum, Lda.

✓ **Legislação**

- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE DE 2004 – Revista pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE DE 1990
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA POPULAR DE MOÇAMBIQUE DE 1975
- Lei n.º 5/92, de 5 de Maio - Lei Orgânica do Tribunal Administrativo
- Lei n.º 14/97, de 10 de Julho – Define o regime jurídico da fiscalização sucessiva das despesas públicas no que concerne à Conta Geral do Estado e às Contas de gerência dos serviços e organismos sujeitos à jurisdição e controlo financeiro do TA
- Lei n.º 16/97, de 10 de Julho - Aprova o Regimento de Organização, Funcionamento e Processo da 3.ª Secção do Tribunal Administrativo
- Lei n.º 26/2009, de 29 de Setembro - Atinente a Lei que aprova o regime relativo à organização, funcionamento e processo da 3.ª Secção do Tribunal Administrativo e revoga as Leis n.ºs 13/97, 14/97 e 16/97, ambos de 10 de Julho.
- Lei n.º 24/2013, de 1 de Novembro – Concernente ao melhoramento do controlo da legalidade dos actos administrativos, bem como a fiscalização da Legalidade das receitas e despesas públicas e revoga a Lei n.º 25/2009, de 28 de Setembro.
- Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto – Concernente à Organização, Funcionamento e ao Processo da Secção de fiscalização das receitas e das despesas públicas, bem como do Visto do Tribunal Administrativo, dos tribunais administrativos provinciais e da Cidade de Maputo.

- Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro – altera e republica a Lei n.º 24/2013, de 1 de Novembro, que aprova a Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa.
- Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro – altera e republica a Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, que aprova a Lei de Organização, Funcionamento e Processo da Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo
- Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto – Concernente à Organização, Funcionamento e ao Processo da Secção de fiscalização das receitas e das despesas públicas, bem como do Visto do Tribunal Administrativo, dos tribunais administrativos provinciais e da Cidade de Maputo.
- Lei n.º 24/2019, de 24 de Dezembro - Lei de revisão do Código Penal
- Lei n.º 14/2020, de 23 de Dezembro) – Estabelece os princípios e normas de organização e funcionamento do Sistema de Administração Financeira do Estado, designado por SISTAFE
- Lei n.º 13/2024, de 19 de Julho – atinente à revisão da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro, que aprova a Organização, o Funcionamento e o Processo da secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo e revoga o artigo 81 da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro
- Decreto n.º 38:088, de 31 de Março de 1951 – aprova o Código das Execuções Fiscais
- Código Civil de Moçambique, Plural Editores
- Código de Processo Civil
- Regulamento n.º 112/2018, de 15 de Fevereiro – Regulamento Interno do Tribunal de Contas de Portugal
- Portaria n.º 1984, de 9 de Julho de 1933 - Aprova o regimento do Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas

✓ **Teses de culminação de estudos superiores e artigos científicos**

- AGUIAR, Severiano José Costandrade de (2019). *A efectividade das decisões condenatórias do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins: a importância da implantação do sistema de acompanhamento do cumprimento das decisões*. TCE/TO : ATRICON. In: <https://atrimon.org.br>. Acessado no dia 20/08/2024

- FILHO, Sérgio Ramos (2020). *Desconto compulsório em folha de pagamento: uma alternativa para incrementar a efetividade das decisões condenatórias dos Tribunais de Contas*. Revista do MPC. In: <https://revista.mpc.pr.gov.br>, Acesso no dia 14/11/2024
- GASPAR, António Henriques (2018). *Responsabilização por actos de Gestão Pública*, Artigo publicado em 19 de Janeiro de 2018. In: <http://seminarios3.tcontas.pt>, Acessado no dia 05/02/2024
- GOMES, Emerson Cesar da Silva. (2008). *Responsabilidade financeira - uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito dos Tribunais de Contas*. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. In: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-26092011-0>. Acessado no dia 10/02/2024.
- JÚNIOR, Paulo Roberto Mendes Pereira.(2017). *A execução e efectividade das decisões condenatórias dos Tribunais de Contas*. Goiânia : Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP. In : <https://repositorio.idp.edu.br>. Acessado no dia 4/03/2024
- NASCIMENTO, Rodrigo Melo do. *A execução judicial das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas*. Revista do Tribunal de Contas da União, Set/Dez de 2012, pag. 88. In: <https://revista.tcu.gov.br>, Acessado em 20/08/2024
- NASCIMENTO, Rodrigo Melo de. (2011). *Os Tribunais de Contas e a Execução Judicial das suas decisões*. Brasília: UnB/Faculdade de Direito. (Tese de Bacharelato em Direito). In: portal.tcu.gov.br/biblioteca_digital. Acessado no dia 4/03/2024
- SALOMÃO, Eduardo Mendonça (2016). *Os Tribunais de Contas, Jurisdição e eficácia e efectividade de suas decisões*. Fraca, Universidade Estadual Paulista – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, (Tese de Mestrado em Direito), pag.208. In: <https://repositprio.Unesp.br>, Acessado no 05/05/2025
- SERRA, Rute Alexandre de Carvalho Frazão (2015). *Controlo Financeiro Público e Responsabilidade Financeira*. (Tese de Mestrado). Universidade Autónoma de Lisboa. In : (<https://repositorio.ual.pt/handle/11144/1841>). Acessado no dia 05/02/2024
- TRIBUNAL DE CONTAS. *V Assembleia-Geral da Organização das Instituições Supremas de Controlo da CPLP*, Porto, 8 e 9 de Maio de 2008, pag.99. In: <https://www.tcontas.pt>. Acessado no dia 05/07/2024

- TRIBUNAL DE CONTAS. II Seminário da Organização das ISCs da CPLP e celebração dos 15 anos da Organização. Dili, Timor Leste, 29 de Junho a 1 de Julho de 2011. In: <https://www.tribunais.tl>, acessado no dia 05/07/2024
- <https://seminarios.tcontas.pt>, acessado no dia 04/03/2025

✓ **Acórdãos da III Secção- II Subsecção do Tribunal Administrativo**

- Acórdão n.º 4/2017, do Proc. n.º 339/2012 -3.^a
- Acórdão n.º 107/2017, do Proc. n.º 2339/2016 -3.^a
- Acórdão n.º 125/2017, do Proc. n.º 423/2015 -3.^a
- Acórdão n.º 119/2017, do Proc. n.º 234/2016 -3.^a
- Acórdão n.º 25/2019, do Proc. N.º 1123/2016 -3.^a
- Acórdão n.º 48/2019, do Proc. N.º 906/2016 – 3.^a
- Acórdão n.º 96/2021, do Proc. n.º 312/2013 –3.^a
- Acórdão n.º 44/2022, do Proc. n.º 725/2018 -3.^a