



B1

ISSN: 2595-1661

ARTIGO

Listas de conteúdos disponíveis em [Portal de Periódicos CAPES](#)

Revista JRG de Estudos Acadêmicos

Página da revista:

<https://revistajrg.com/index.php/jrg>



Dinâmicas do controlo interno e externo na contratação pública em Moçambique

Dynamics of internal and external control in public procurement in Mozambique

DOI: 10.55892/jrg.v8i18.2163

ARK: 57118/JRG.v8i18.2163

Recebido: 31/05/2025 | Aceito: 08/06/2025 | Publicado *on-line*: 11/06/2025

Samya Suraya Meragi Tajú¹

<https://orcid.org/0009-0000-0929-2378>

<http://lattes.cnpq.br/000000000000000000>

Fundo da Economia Azul-ProAzul, FP, Moçambique

E-mail: ssmtaju@gmail.com

Manuel Macie²

<https://orcid.org/0009-0000-8658-7081>

<http://lattes.cnpq.br/000000000000000000>

Universidade Eduardo Mondlane, Moçambique

E-mail: manuelmacia700@gmail.com

Teodoro Waty³

<https://orcid.org/0009-0009-0583-4286>

<http://lattes.cnpq.br/000000000000000000>

Universidade de Aquila, Moçambique

E-mail: teodorowaty@gmail.com



Resumo

O presente artigo tem objetivo descrever as dinâmicas institucionais dos órgãos de controlo interno e externo na contratação pública em Moçambique a partir da análise dos instrumentos normativos e os mecanismos funcionais disponíveis para a prevenção de fraudes, erros, desvios de recursos públicos. Este controlo é relevante para a verificação e conformação da legalidade do ato praticado pela Administração Pública, para aferição das demonstrações financeiras, para a aquisição de bens e serviços segundo princípios de transparência, eficiência, responsabilidade e outros que permitam que o interesse público, seja adequadamente atendido. Recorrendo a abordagem qualitativa através da observação, da análise bibliográfica, documental e de conteúdo de entrevistas exploratórias foi possível mapear estas dinâmicas. Os resultados preliminares do estudo indicam que o controlo interno e externo, encontram, no ordenamento jurídico-legal moçambicano, bases bastantes para uma colaboração benéfica e de complementaridade, estabelecendo um sistema integrado de controlo financeiro, administrativo, patrimonial e orçamental tendo em conta que a maior parte da despesa pública resulta da contratação que é executada por agentes que em algum momento podem ter valores, comportamentos, dinâmicas de poder que impactem na garantia de conformidade nas práticas de contratação pública.

¹ Samya Tajú, Mestre em Direito Internacional, (2016) pela Universidade Eduardo Mondlane. Licenciada em Ciências Jurídicas pela Universidade Apolitécnica (2008), Jurista do Fundo de Desenvolvimento da Economia Azul.

² Manuel Macia, Doutorado em Estudos de Desenvolvimento, Professor Auxiliar no Departamento de Sociologia da Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Assessor do Reitor da Universidade Eduardo Mondlane para a Área de Desenvolvimento Social e Comunitário.

³ Teodoro Waty, Doutor em Direito, Professor, Advogado, Jurisconsulto.

Palavras-chave: Contratação Pública. Controlo Interno. Controlo Externo.

Abstract

This article aims to describe the institutional dynamics of internal and external control bodies in public procurement in Mozambique based on the analysis of normative instruments and the functional mechanisms available for the prevention of fraud, errors, misappropriation of public resources. This control is relevant for the verification and conformation of the legality of the practical act by the Public Administration, for the assessment of financial statements, for the acquisition of goods and services according to principles of transparency, efficiency, responsibility and others that allowed the public interest to be adequately served. Using a qualitative approach, document, bibliographic and content analysis including an exploratory interviews analysis, the study mapped out such dynamics. The preliminary results of the study indicate that internal and external control find, in the Mozambican legal system, sufficient bases for a fruitful collaboration and complementarity, establishing an integrated system of financial, administrative, patrimonial and budgetary control, taking into account that most of the public expenditure results from the contracting that is carried out by agents who at some point may have values, behaviors, power dynamics that impact on ensuring compliance in public procurement practices.

Keywords: Public Procurement. Internal Control. External Control.

1. Introdução

Cada vez mais complexas, as compras públicas são realizadas por meio de instrumentos que exigem elevado conhecimento técnico, com o objetivo de tornar as aquisições mais eficazes sem comprometer os princípios da transparência e isonomia. Da mesma forma, o controle das compras públicas tem se aprimorado ao longo do tempo e, atualmente, ocupa um papel de destaque no desenvolvimento dessa atividade, sendo compreendido como um mecanismo essencial para a busca da eficácia e eficiência na gestão pública (Fernandes, 2021).

A Administração Pública, pautada pela supremacia do interesse público, propõe-se atuar de maneira a garantir os direitos e interesses da população, pois essa é a base de validade de seus atos (Lacerda e Costa, 2015). Neste diapasão, Meirelles (2004:67), salienta que a finalidade da Administração Pública passa pela defesa e prossecução do interesse público (as aspirações ou vantagens licitamente almejadas por toda a comunidade administrada, ou por uma parte expressiva de seus membro), através da prestação de serviços aos cidadãos e/ou promoção o bem-estar da coletividade.

Dado que a contratação pública desempenha um papel essencial na gestão do Estado, sendo fundamental para a prestação de serviços à sociedade e para o desenvolvimento econômico, e considerando a magnitude dos gastos públicos envolvidos, torna-se indispensável a existência de um sistema de controle eficiente. Esse sistema deve garantir não apenas a transparência e a conformidade com a legislação, mas também a correta aplicação dos recursos públicos.

A consagração do princípio do controle administrativo é uma das mais relevantes funções no âmbito da Administração Pública (Neto, 2017). No mesmo sentido, Carvalho Filho (2015) define o controle como um princípio fundamental da Administração Pública, caracterizando-o como um “conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder”⁴.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. "Manual de Direito Administrativo". 29ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015, p. 929.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2019)⁵ reforça essa perspectiva ao destacar que, no Estado de Direito, a Administração Pública está sujeita a múltiplos controles, os quais visam evitar que se desvie de seus objetivos, não se cumpra os limites legais ou prejudique interesses públicos e privados. Esses controles abrangem tanto aspetos de conveniência e oportunidade quanto aspetos de legitimidade, garantindo que a atuação administrativa se mantenha dentro dos parâmetros legais e éticos estabelecidos.

Como não se concebe Estado sem controlo, é certo que o controlo também se submete a limites e regras. À medida que avançamos no processo de democratização, avançam-se também de forma proporcional os mecanismos de controlo. Assim, no âmbito dos gastos públicos, quanto mais avançada e plural é uma sociedade, mais necessário é o controlo sobre as ações da Administração Pública pelos representantes do povo (Fernandes, 2021). (Fernandes, 2021, p. 9. apud Montesquieu, 2008).

"Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder".

Nestes termos, é essencial para um Estado democrático que a função de controlo seja submetida a mecanismos e instituições que permitam e garantam que os recursos públicos estejam a ser devidamente utilizados.

Na literatura, existe consenso de que o controlo é o processo destinado a assegurar que as ações estão a ser executadas de acordo com o planejado, visando a atingir objetivos predeterminados. Esta função está presente em todos níveis das instituições, atuando em todos os processos.

O controlo é definido por Silva (Silva, 2002, p. 4, apud Megginson, 1986) como sendo o processo que garante que os objetivos organizacionais e gerenciais estejam sendo cumpridos, a maneira de fazer com que as coisas aconteçam do modo planejado. De acordo com Fernandes (Fernandes, 2021, p.14 apud Carvalho Filho, 2015) o controlo é princípio fundamental da Administração Pública, que é entendido como um "conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de poder.

Os atos da administração pública no ordenamento jurídico Moçambicano, são controlados internamente pela Inspeção Geral das Finanças (IGF), e o controlo externo através da ação do Tribunal Administrativo (TA), Tribunais Administrativos Províncias (TAP's), Tribunal da Cidade de Maputo (TACM), tendo como objetivo garantir a gestão responsável e transparente dos recursos públicos.

Analisar e discutir, como proposto neste estudo, a dinâmica do controlo interno e externo na contratação pública, parece ser atrativo na medida em que propicia elementos sugestivos para uma abordagem crítica voltada à compreensão desse fenómeno.

Embora controlos interno e externo sejam essenciais para garantir a integridade e eficiência na contratação pública, a falta de estudos sobre sua relação em Moçambique levanta questionamentos sobre como esses mecanismos interagem, quais desafios enfrentam e como podem ser aprimorados para fortalecer a gestão pública. Assim, o problema da presente investigação configura a seguinte pergunta de partida: qual é a relação entre o controlo interno e externo na contratação de

⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. "Curso de direito administrativo". 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 987.

pública em Moçambique? De que forma estes controlos contribuem para a aquisição de bens e serviços orientados ao interesse público?

Com a aprovação da lei nº 13/2024, de 19 de junho, atinente a revisão da lei nº 14/2014, de 14 de Agosto, alterada e republicada pela lei nº 8/2015, de 6 de Outubro, que aprova a organização, funcionamento e processo da Seção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo, na qual estabelece no seu artigo 72, exceção a regra de submissão à fiscalização prévia os contratos celebrados ao abrigo dos projetos e programas financiados com recursos provenientes de agências de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral, surge a nossa questão de pesquisa, pois sem este controlo antecipado por parte do Tribunal Administrativo, pode existir um risco dos recursos serem aplicados de forma ineficiente, e o incumprimento dos objetivos dos projetos e programas financiados, prejudicando o desenvolvimento do país.

O estudo emerge do fato de que os mecanismos de controlo interno e externo surgirem como ferramentas indispensáveis para garantir a boa gestão dos recursos do Estado. Estes controlos devem ser tratados como o devido rigor, evitando-se ao máximo situações em que os mesmos não possam atuar.

Ao aprofundar essa temática, busca-se contribuir para a construção de estratégias mais eficazes de controlo e fiscalização, promovendo uma gestão pública mais eficiente, alinhada aos princípios democráticos.

A estrutura do estudo compreende as seguintes seções: a primeira é dedicada à descrição e análise dos órgãos de controlo interno e externo, onde são apresentadas as definições, competências. A segunda seção é destinada ao método norteador da investigação. Terceira analisamos o papel do controlo interno e externo nas contratações públicas em Moçambique, através da descrição da relação existente entre os dois controlos, nos mecanismos que contribuem para a boa gestão dos recursos públicos, além de abordar os desafios enfrentados por estes órgãos, a quarta seção é reservada a discussão, e por fim, apresentamos a conclusão.

2. Órgãos de Controlo Interno e Externo

2.1 Controlo Interno

Para o presente estudo adotamos a definição dada pelo Código de Ética e Normas de Auditoria ⁶ (INTOSAI, 1982, p.82), que define controlo interno como:

"Conjunto dos sistemas de controlo financeiro e de outros tipos que abarcam a estrutura organizada, os métodos, os procedimentos e a auditoria interna estabelecida pela direção em suas metas corporativas, para ajudar a realizar as operações da entidade fiscalizadora de forma regular, económica, eficiente e eficaz, garantindo o cumprimento das políticas de gestão, defendendo os bens e recursos, assegurando que os registos contabilísticos sejam exatos e completos, e produzindo informação financeira e gerencial tempestiva e confiável".

Neste contexto, Castro, por exemplo (Castro 2008), esclarece que com a incorporação da palavra "controle" em vários idiomas, esta obteve sentido amplo, podendo significar, dentre outros: vigilância (fiscalização contínua), verificação (exame) e registro (identificação). Entretanto, o autor afirma que o vocábulo "controle" sempre esteve ligado às finanças, por isso que o próprio conceito de controlo interno traz, juridicamente, em seu bojo, confiabilidade dos relatórios financeiros.

⁶ Publicado pela Comissão de Normas de Auditoria, no XIV Congresso da Intosai de 1992, realizado em Washington, nos Estados Unidos da América.

A atuação dos órgãos do controlo interno é relevante porque dá ao administrador suporte e confiança na gestão do património do Estado. Esta é uma importante ferramenta no domínio do controlo preventivo, detetivo e corretivo, que deve ser operado com todo o rigor e independência, a fim de cumprir as finalidades a que se propõe. O controlo interno é parte integrante de cada segmento da organização e cada procedimento corresponde a uma parte do conjunto do controlo interno (Attie, 2009, p.185).

Os controlos internos, tomados como sistema, englobam toda a organização e podem caracterizar-se como controlos contábeis e controlos administrativos (Crepaldi, 2000). Controlos contábeis dizem respeito à salvaguarda do património e à fidedignidade das informações contábeis, incluindo, por exemplo, controlos físicos sobre bens, estabelecimento de níveis de autoridade e responsabilidade, segregação de funções, rotação de funcionários e elaboração de relatórios periódicos. Os controlos administrativos englobam os métodos e procedimentos que visam à adesão às políticas estratégicas e à eficiência operacional da organização.

Nestes termos, a IGF é um órgão de controlo financeiro do Estado Moçambicano e de apoio ao Ministro das Finanças no âmbito da gestão dos fundos públicos e controlo patrimonial, do tipo centralizado, sendo, portanto, parte integrante do Ministério das Finanças e funcionando na direta dependência do respetivo Ministro, de acordo com o estipulado no decreto nº 3/2015, de 26 de Junho, que aprova o seu estatuto orgânico.

A IGF desempenha um papel crucial na supervisão e controlo das finanças públicas e tem três como competências a saber :

(i) Controlo Interno, onde se propõe analisar e consolidar as propostas da programação do controlo interno, planificar e controlar as atividades relacionadas com o controlo interno, submeter a programação do controlo interno ao Ministro responsável das Finanças, coordenar os órgãos e unidades integrantes do Sistema de Controlo Interno, emitir normas e procedimentos para melhorar a qualidade e eficácia do controlo, avaliar a execução do orçamento do Estado;

(ii) Fiscalização e Avaliação: Exercer fiscalização sobre operações de créditos, avais, garantias e haveres do Estado, avaliar programas financiados pelo Orçamento do Estado ou outras fontes, fiscalizar o cumprimento das metas nos planos centrais, setoriais e províncias, avaliar a execução material e financeira de projetos e atividades no Orçamento do Estado; e

(iii) Elaboração de Pareceres, onde tem a responsabilidade de emitir parecer sobre as Contas de Gerência das Autarquias, emitir parecer sobre a conformidade da Conta Geral do Estado.

Como visto, este órgão exerce o controlo nos domínios orçamental, financeiro e patrimonial, tomando como base os princípios da legalidade, regularidade e boa gestão financeira, contribuindo para a eficácia, eficiência na realização das despesas públicas nacionais, e nas missões ou delegações do país no exterior. A sua atuação é baseada na independência e isenção na observância dos princípios e regras ditadas pelo Comité de Normas de Auditoria da Organização Internacional das Instituições Supremas de Auditoria (INTOSAI).

Nas auditorias financeiras realizadas quer pela Inspeção-Geral de Finanças, quer pelos demais órgãos de controlo financeiro, os auditores devem-se basear em relatórios financeiros produzidos Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), de acordo com o previsto no nº 3 do artigo 33 do Decreto nº 81/2019, de 20 de Setembro.⁷

⁷ Decreto nº 81/2019, de 20 de Setembro que Aprova o Regulamento de Actividade de Auditoria Interna do Setor Público

Vale destacar que as auditorias tem por base um programa de auditoria onde são indicados os procedimentos para identificar, analisar, como também a avaliação de risco da instituição⁸.

Ainda no domínio das instituições setoriais de controlo interno, devemos mencionar que cada Ministério tem a sua Inspeção-Geral, que para além de fiscalizar as matérias setoriais, se debruça igualmente sobre aspetos financeiros das respetivas instituições, e temos também a Inspeção do Ministério da Administração Estatal que analisa aspetos de natureza administrativa da função pública. Compete a IGF a direção do Coletivo dos Inspetores -Gerais do Sistema de Controle Interno- CIGE.

O CIGE é composto pelo Inspetor Geral de Finanças que o preside, pelo Inspetor-Geral Adjunto da Administração Pública, por todos Inspetores Gerais Setoriais e demais representantes das unidades vinculadas ao sistema de controlo interno.⁹

Ainda na qualidade de unidade de supervisão do Sistema de Controlo Interno, cabe a IGF à direção do coletivo dos inspetores gerais do sistema de controlo interno CIGE, que é composto pelo Inspetor Geral de Finanças que o preside, pelo Inspetor Geral da Administração Pública, por todos os Inspetores Setoriais e demais representantes das unidades vinculadas ao Subsistema de Controlo Interno.

Importa frisar que no Ministério das Finanças, a Direção Nacional do Orçamento tem como uma das suas atribuições, o acompanhamento e controlo da execução orçamental, a qual é caracterizada pela verificação “*a posteriori*”, através da sua sujeição mensal, pelos organismos executores do orçamento do Estado, dos balancetes mensais, e justificativos das despesas efetuadas e relativas aos correspondentes duodécimos. Esta Direção controla igualmente “*a priori*” as despesas atinentes a atos de provimento, promoção, e outros relativos ao pessoal civil da Administração Pública e demais contratos e atos geradores de despesas. A ação da Direção Nacional do Orçamento é complementada pela Inspeção-Geral de Finanças.

Sob este cenário foi institucionalizado através da lei nº 14/2020, de 23 de Dezembro o SISTAFE, que tem como objetivos estabelecer e harmonizar as regras e os procedimentos de planificação, orçamentação, execução, controlo, monitoria e avaliação dos resultados e da gestão dos recursos públicos, de acordo com o disposto na alínea a) do artigo 4.

O SISTAFE é operacionalizado por um sistema informático denominado e-SISTAFE, que compreende módulos e funcionalidades que atendem os procedimentos da gestão das finanças públicas através dos seus subsistemas de planificação e orçamento, de contabilidade pública, do tesouro público, do património do Estado, de monitoria e avaliação e de auditoria interna. Este sistema é importante na medida em que permite que as instituições do Estado obtenham receita, realizem despesas, registo de direitos e obrigações contingências, ativos, passivos, rendimentos, gastos, influxos e efluxos diferidos, contribuições para o património líquido e distribuições neles ocorridas e a gestão do património real financeiro do Estado, incluindo suas aplicações e correspondente registo.

O SISTAFE rege-se pelos princípios da legalidade, regularidade financeira, economicidade, eficiência, eficácia, segregação de funções, transparência, boa-fé, responsabilidade, e coordenação, de acordo com o disposto no artigo 5 da lei nº 14/2020, de 23 de Dezembro.

Faz-se necessário fazer a distinção entre o controlo interno e auditoria interna, tendo em conta que os conceitos estão intimamente ligados e são muitas vezes

⁸ Artigo 32 do Decreto retro.

⁹ Artigo 12 da Resolução nº 3/2015, que Aprova o Estatuto Orgânico da Inspeção Geral de Finanças

confundidos. Entende-se por controlo interno como conjunto de regras, normas, processos e procedimentos adotados pela gestão de uma entidade para permitir o alcance dos objetivos de gestão, e assegurar, tanto quanto for possível, a metódica e eficiente conduta das suas atribuições e competência, incluindo a adesão às suas políticas, a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de fraudes e erros, a precisão e plenitude dos registos contabilísticos bem como a atempada preparação de informação financeira e de gestão fiável. O controlo interno tem em vista aperfeiçoar a gestão do risco e melhorar o alcance dos objetivos e metas das instituições.¹⁰

No que concerne à auditoria interna, esta reporta-se aos processos de avaliação e assessoria, auditar pressupõe examinar, verificar, testar, analisar e confirmar os dados de uma organização. Assim, a auditoria é uma atividade de revisão das demonstrações financeiras, registos, transações e operações de uma unidade, programa ou de um projeto, efetuada por um funcionário ou agente com a finalidade de assegurar a fidelidade dos registos e proporcionar credibilidade às demonstrações financeiras e outros relatórios da gestão.¹¹

A responsabilidade pela conceção, definição e implementação das atividades do controlo interno cabe a gestão da entidade em todos os níveis. Ao auditor interno incube a responsabilidade de avaliar a existência a operacionalidade, a eficácia e a eficiência desses controlos.

Neste ponto, observou-se que em Moçambique o modelo de controlo interno é o COSO, Controlo Interno-Estrutura Integrada de 2013, que consiste em cinco componentes integradas, o ambiente de controlo, avaliação de risco, atividade de controlo interno, informação e comunicação; e atividade de monitorização¹².

À título de exemplo, no âmbito da contratação pública um dos objetivos da auditoria é aferir a capacidade da unidade gestora e executora das aquisições de suprir as necessidades da entidade de forma eficiente, eficaz e pontual. E para materializar este objetivo o controlo interno estabelece como critérios a existência de um plano de aquisições devidamente aprovado, a existência de documentação clara para avaliar as propostas dos concorrentes de modo a assegurar a competitividade, dentre outros aspetos.

Em síntese, o controlo interno é tido como conjunto de procedimentos e práticas implementadas pela administração para garantir que os objetivos organizacionais sejam atingidos. Enquanto que a auditoria interna é o processo independente e objetivo que contribui para o fortalecimento das atividades do controlo das instituições, quanto melhor organizado este controlo maior certeza existe de que as decisões e processos estão alinhados com os regulamentos vigentes, proporcionando informações confiáveis e estruturadas aos gestores.

2.2 Controlo Externo

O controlo externo é realizado pelo TA, TAP's, TACM, traduzindo a sua atuação num verdadeiro tribunal separado dos poderes legislativo e executivo. O TA é o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros de acordo com o disposto no artigo 228 da Constituição da República de Moçambique de 2004,(CRM) que na sua atuação, procede à fiscalização sucessiva das despesas e receitas públicas, esta que acontece "*a posteriori*" e na qual podem se constatar as irregularidades e ilegalidades financeiras após a execução orçamental e por outro lado, a fiscalização prévia das despesas públicas, que ocorre "*a priori*" isto é, antes

¹⁰ Diploma Ministerial 10/2021, de 25 de Janeiro, ponto 1.9.

¹¹ Diploma Ministerial 10/2021, de 25 de Janeiro, ponto 1.8

¹² Diploma Ministerial nº 10/2021, de 25 de Janeiro, ponto 1.9.4

da execução do ato ou contrato administrativo, permitindo uma sanção imediata: a não autorização de realização da despesa ou execução do contrato (através da recusa do visto), quando se constate uma irregularidade jurídica ou contabilística. A atuação do (TA), manifesta-se no controlo prévio, concomitante e controlo sucessivo, enquanto os (TAP's) e o (TACM), cinge-se, em matéria de controlo prévio ou preventivo.

Para o conceito do controlo externo, adotamos a definição constante do Manual de Controlo Interno da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (p.86), que define o controlo externo como sendo aquele que é realizado por um organismo externo, independente da entidade controlada e exerce-se através:

1. Do controlo prévio (“*a priori*”) – Ação que consiste em verificar, antes da respetiva produção de efeitos financeiros, se determinados atos e contratos a ela submetidos por força da lei, estão em conformidade com as normas em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria;
2. Do controlo sucessivo (“*a posteriori*”) – Ação que consiste em verificar, posteriormente à sua realização, se a atividade das entidades sujeitas à fiscalização se desenvolveu de acordo com as leis em vigor e os objetivos fixados, podendo-se traduzir-se em julgamento de contas, e
3. Controlo Concomitante – Ação de controlo que decorre simultaneamente com a execução operacional de uma atividade, função, sistema ou programa, tendo em vista a prevenção de irregularidades e de desadequação do respetivo sistema de controlo interno.

O TA como o órgão supremo e independente de controlo da legalidade tem a sua jurisdição em todo o território nacional e em todas as suas representações no estrangeiro, incidindo a sua atividade na participação na gestão da coisa pública, através da realização de auditorias, inspeções, verificação e certificação de contas de gerência, em sede de fiscalização concomitante e sucessiva e da indagação da legalidade e do cabimento orçamental dos atos e contratos administrativos, em sede de fiscalização prévia (FAELA, 2017). É o TA que através da Seção de Contas Públicas, (Terceira Seção), dos TAP's e do TACM, que são exercidas as competências de fiscalizar os dinheiros e outros recursos públicos, através da concessão ou recusa do visto, os atos e contratos administrativos, que consubstanciam despesas para o Estado, e os celebrados por pelo menos um ente público. Em caso de emergir infração financeira, aqueles Tribunais, dentro das respetivas competências, procedem à responsabilização dos gestores públicos.

A atuação externa dos Tribunais Administrativos na âmbito da fiscalização prévia da despesa pública é corroborada pelo Ministério Público (MP), uma vez que compete a este órgão, na qualidade de garante da legalidade, no âmbito da contratação pública, o dever de fiscalizar todo o processo de contratação que seja de valor superior a 600 salários mínimos nacionais, nos termos do disposto na alínea x) do artigo 4 da Lei n.º 1/2022, de 12 de Janeiro. O MP é uma espécie de "guardião da lei" e deve intervir quando há suspeita de corrupção, fraude ou outros desvios na contratação pública. Este órgão representa o Estado, defende os interesses que a lei determina, controla a legalidade. Este parecer pese embora não seja vinculativo na decisão final que o magistrado pode tomar em sede de fiscalização prévia dos contratos administrativos, representa o cumprimento do princípio da legalidade e da persecução do interesse público.

De acordo com o informe anual do Procurador da República à Assembleia da República de 2023, no período em análise foram emitidos 1.545 pareceres, em igual número de contratos administrativos, dos quais 1.118 sem recomendações e 428 pareceres com recomendações, o que demonstra a PGR esta atuar como um

mecanismo preventivo contrata ilegalidades e arbitrariedades e que as instituições públicas ao solicitarem este parecer reconhecem a autoridade técnico-jurídica da PGR, respeitam o seu papel constitucional de fiscalizar a legalidade dos atos do Estado, bem como revela

O controlo efetivado pelos órgãos externos, visa, por um lado, suprir as lacunas que não deixam de existir e que são incontornáveis em relação aos órgãos de controlo interno, e por outro lado, pode-se assumir como uma forma de dar maior credibilidade, no que tange ao aconselhamento (fiscalização) e responsabilização à gestão no uso da coisa pública (recursos financeiros e patrimoniais), dada a sua independência em relação ao executivo e seus órgãos. Os órgãos de controlo externo, para além de fiscalizarem o uso dos recursos financeiros, as suas competências, estendem-se até responsabilização financeira dos gestores, diferentemente dos órgãos de controlo interno que não possuem esta última competência (FAELA, 2017).

A atuação deste órgão é fundamental para garantir que as contratações sejam conduzidas de acordo com a legislação vigente e os princípios da administração pública, como a legalidade, transparência, responsabilidade, prossecução do interesse público, dentre outros.

Entre nós tanto o controle interno como o externo possuem mecanismos legais para operacionalizar as suas atribuições, no entanto existem fragilidades sobretudo no que diz respeito ao orçamento que é reduzido.

Para ilustrar, o orçamento do TA vem do executivo, que de alguma forma dificulta o seu trabalho, na medida em que segundo (Manteiga, comunicação pessoal, 21 de Fevereiro de 2025):

" É do interesse do controlado que o controlador esteja numa situação frágil"¹³.

Para que o TA tenha maior liberdade para cumprir com as suas competências o seu orçamento não deveria passar pelo Ministério das Finanças mas sim por órgão ou instituição externa ao executivo.

Analisado o relatório anual de progresso e financeiro do TA de 2023, verificamos que estavam previstas a realização de 350 auditorias, sendo 250 da Contadoria de Contas e Auditoria (CCA) e 100 da Conta geral do Estado (CGE), correspondendo a uma cobertura orçamental de 55 %. No entanto, devido a constrangimentos de carácter financeiro que se prenderam com a disponibilização de recursos, o TA teve que reajustar as suas metas estabelecidas para 259 auditorias, distribuídas em 172 do CCA e 87 pela CGE, tendo como cobertura orçamental em 22,8 %.

A tabela a seguir evidencia as áreas de abrangência das auditorias e o grau de realização, no período de 2023 :

¹³ J. Manteiga, Juiz Conselheiro do Tribunal Administrativo, Seção de Contas em entrevista concedida no dia 21 de Fevereiro de 2025

Áreas de Atuação	Planificada		Ajustada		Realizada		Orçamento Auditado (%)
	CGE	CCA	CGE	CCA	CGE	CCA	
Âmbito Central	24	0	38	0	0	0	0
Âmbito Provincial	43	50	29	41	0	0	0
Âmbito Distrital	4	20	17	0	0	0	0
Municípios	12	53	3	0	0	0	0
Empresas Públicas	0	12	0	7	0	0	0
Parcerias Público Privadas	4	0	0	0	0	0	0
Projetos do Banco Mundial	0	40	0	45	0	38	0
Fundos COVID 19	0	0	0	0	0	0	13
Setor da Saúde	0	46	0	49	0	6	2.3
Programa de Gestão de Risco de Desastre	0	0	0	6	0	0	0
Obras Públicas	0	9	0	9	1	1	0
Indústria Extrativa	13	2	0	0	0	0	0
Desempenho	0	6	0	3	0	0	0
Concomitantes	0	12	0	12	6	6	0
Total	100	250	87	172	51	51	15.3

Elaboração da Autora

Fonte : Relatório Anual de Progresso e Financeiro de 2023.

Constata-se, pois, que no período em apreço foram realizadas 51 auditorias pela Contadoria de Contas e Auditoria e nenhuma auditoria foi realizada pela Conta Geral do Estado, representando 15,33 % da cobertura orçamental. Ora, se tivermos em conta que a maior parte da despesa pública é alocada para a aquisição de bens e serviços as instituições, estes dados constituem uma preocupação na medida em que podem estar a ser executadas despesas públicas sem o controlo do TA.

Outro aspeto de igual relevância refere-se à insuficiente submissão, por parte da IGF, dos relatórios de auditoria ao TA, tal como acontece no Brasil¹⁴, o que aumenta o esforço do TA na medida em que realizar as auditorias de início quando poderia ter por base as recomendações deixadas pela IGF.

Estes relatórios também não são disponibilizados aos cidadãos que queiram analisar os dados pois são considerados como informação classificada, fazendo com que o cidadão que contribui com os seus impostos em algum momento não tem informação de como as instituições públicas auditadas pela IGF estão a gerir os recursos do Estado.

A transparência na administração pública constitui um dos pilares fundamentais do Estado de Direito, especialmente no que se refere ao controlo e fiscalização da despesa pública. Se fizermos uma analogia com o funcionamento do TA, constata-se que as decisões relacionadas à apreciação e julgamento das auditorias independentemente da sua natureza¹⁵, devem ser tornadas públicas através da sua publicação no Boletim da República e nas páginas eletrónicas do TA, dos TAP's e do TACM, conforme estabelece o artigo 95 da Lei n.º 14/2014, de 14 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de outubro. À luz desse enquadramento legal e institucional, não se afigura razoável que a Inspeção-Geral de Finanças continue a classificar os seus relatórios de inspeção como confidenciais, uma vez que estes documentos tratam de matérias de interesse público, nomeadamente a avaliação da execução orçamental e o uso dos recursos públicos. A manutenção dessa prática compromete os princípios da prestação de contas, do controlo social e da participação cidadã, fundamentais para a boa governação e a integridade institucional.

¹⁴ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Art. 70 e 71: Determinam que o controle externo (Tribunais de Contas) e o controle interno devem atuar de forma complementar na fiscalização dos recursos públicos.

Art. 74, §1º: Obriga os órgãos de controle interno a comunicar ao Tribunal de Contas qualquer irregularidade identificada na gestão dos recursos públicos.

¹⁵ A auditoria do TA, TAP'S e TACM, classificam-se em auditoria de regularidade e auditoria de desempenho, Artigos 90 e 91 da lei n.º 14/2014, de 14 de agosto, com as alterações introduzidas pelas leis n.º 8/2015, de 6 de outubro e lei n.º 13/2024, de 19 de junho.

3. Metodologia

A pesquisa científica é uma investigação metódica acerca de um determinado assunto com o objetivo de esclarecer aspetos em estudo”, KELLER (1995, p. 53). O presente estudo é de natureza qualitativa, apoiado nas técnicas de pesquisas como a observação, que de acordo com (Freixo 2010), significa constatação de um fato, quer se trate de uma verificação espontânea ou ocasional, quer se trate de uma verificação metódica ou planeada. A outra técnica utilizada foi a pesquisa bibliográfica, que segundo (MARCONI e LAKATOS, 2003), sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas.

Desta forma “[...] a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”, (MARCONI e LAKATOS, 2003, p.183). Por fim, apoiamo-nos na pesquisa documental que para GUBA e LININCOL (1981), é um intenso e amplo exame de diversos materiais, que não foram utilizados para nenhum trabalho de análise, ou que podem ser reexaminados, buscando outras interpretações ou informações complementares, sendo essa busca feita por meio de documentos, diretrizes e normas atinentes ao controlo interno e externo. Também foram feitas algumas entrevistas exploratórias aos juizes e contadores gerais do Tribunal Administrativo, da Seção de Contas Públicas, técnicos da Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições, (UFSA), quadros da Inspeção Geral de Finanças, da Procuradoria Geral da República, e do Gabinete Central de Combate a Corrupção..

Para a operacionalização do estudo, utilizou-se o método de análise de conteúdo, tanto para os textos quanto para os documentos pesquisados. De acordo com Bardin (2004), a análise de conteúdo é aplicável a este tipo de fontes de dados, mediante procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das informações que são obtidas, possibilitando a interpretação e a inferência de conhecimentos relativos às condições e sentido das mesmas.

Estas análises permitiram desvelar os aspetos normativos importantes inerentes a importância que o controlo interno e externo exercem na contratação pública com vista a garantir a eficiência na gestão dos recursos públicos.

4. O Papel do Controlo Interno e Externo na Contratação Pública em Moçambique

A contratação pública em Moçambique é regulada pelo decreto nº 79/2022, de 30 de Dezembro, que aprova o regulamento de contratação de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado (RCP), e aplica-se a todos órgãos e instituições da Administração Pública, nomeadamente da administração direta e indireta do Estado, incluindo a sua representação no estrangeiro, órgãos de governação descentralizadas, autarquias locais e das demais pessoas coletivas públicas.

O regime geral de contratação é o concurso público que inicia através do levantamento das necessidades de contratação pelos departamentos de cada instituição que é remetida a Unidade Gestora Executora das Aquisições (UGEA) para compilação e com a confirmação do cabimento orçamental. Após a instrução do processo submete ao TA para efeitos de fiscalização prévia ou sucessiva, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 16 do RCP, 14 da lei nº 8/2015, de 8 de outubro, alterada pela lei nº 13/2024, de 19 de Junho. Cabe a UGEA a elaboração do

plano de contratações anual que deverá ser atualizado no e-SISTAFE, e enviado a Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA) que tem como competência de coordenar e supervisionar as atividades relacionadas com a contratação pública e prover orientação técnica sobre procedimentos de contratação pública a nível nacional. A UFSA para além do dever de promover a ética e praticas transparentes, estabelece mecanismos de cooperação com os órgãos de controlo interno e externo, podendo propor ao Ministro que superintende a área das finanças a suspensão de procedimento de contratação, quando haja irregularidades na aplicação dos procedimentos de contratação, que na nossa opinião corresponde a uma verdadeira medida sancionatória.

As aquisições do Estado/Contratação Pública e o Sistema de Administração Financeira do Estado-SISTAFE tem uma relação extensa na medida em que o SISTAFE tem como um dos princípios objetivos estabelecer e harmonizar as regras e procedimentos de planificação, orçamentação, execução, controlo, monitoria e avaliação dos resultados e da gestão dos recursos públicos, através da implementação de todos os subsistemas, normas e procedimentos de controlo interno eficientes, eficazes e internamente aceites, nos termos do disposto no artigo 4 da lei nº 14/2020, de 23 de dezembro.

Com a introdução do Estado Módulo de administração do Património do Estado no Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, Módulo de Administração do Património do Estado (MPE), foi possível dotar o Estado de um mecanismo confiável, eficiente e transparente na gestão das contratações públicas e dos recursos públicos.

O MPE melhorou o processo de contratação pública desde a planificação até a execução da despesa e a competente incorporação do bem adquirido no Património do Estado. Melhorou igualmente a qualidade das informações da Conta Geral do Estado e, eliminação das divergências entre o orçamento executado e a posição contabilística dos bens patrimoniais inventariados, como também preconizou maior responsabilização, isto é, maior rigor no rastreamento de processos e identificação de respetivos envolvidos, o que evita pagamentos de bens ilícitos e viciosos ao Estado.

É através do e-SISTAFE e do e-SISTAFE Autárquico que se extrai a informação de cabimento de verba que deve constar nos processos sujeitos à fiscalização prévia do TA, prevalecendo a ideia de que estamos perante um subsistema do controlo interno que tem como objetivo o estabelecimento de um sistema integrado, que proporcione informação oportuna e fiável, e assegure a uniformização e harmonização da aplicação dos princípios universalmente aceites tal como o princípio da regularidade financeira, da economicidade, eficiência, eficácia, segregações de funções, responsabilidade, entre outros. Note-se que a relação entre o controlo interno e externo é tão estreita que a falta de cabimento orçamental é fundamento para a recusa do visto¹⁶. É sobre este cabimento que os concursos podem ser lançados de acordo com as necessidades da Administração Pública, objetivando o interesse público que incidirá a fiscalização externa do TA e dos Tribunais Administrativos Provinciais, bem como o controle interno exercido por cada instituição.

A dinâmica das demandas públicas e as necessidades sociais exige da administração pública uma atuação rápida, eficiente e eficaz no trato com o interesse público envolvido. A legalidade dos atos consubstanciados nos limites do princípio que a ampara, exige do administrador público uma atuação imediata. Em Moçambique só no ano de 2023 foram tramitados a nível central na função pública 93,507 processos:

¹⁶ Alínea b) do artigo 77 da lei nº 8/2015, de 8 de 6 de Outubro, revista pela lei nº 13/2024, de 19 de junho.

Bens	Serviços	Investimento	Total da Despesa
17,046,372,933.20 MZN	18,434,581,369.02 MZN	11,534,703,634.86 MZN	47,015,657,937.08 MZN

Elaboração da Autora

Fonte : e-SISTAFE (MEX), 2023.

Como podemos verificar estamos perante somas avultadas que tem um impacto muito grande nos cofres do Estado devendo merecer o respetivo controlo por parte das instituições apropriadas.

Digno de nota é que o controlo não se restringe apenas às aplicações de recursos, ele tem enfoque também sobre a gestão da coisa pública, atuando também na avaliação de resultados no que diz respeito à eficácia e eficiência da gestão financeira, orçamentária e patrimonial da Administração Pública, direta ou indireta, assim como na verificação da eficácia e eficiência da aplicação de recursos por entidades privadas, quando aqueles são oriundos de ente público.

No que tange ao controlo externo o regimento relativo à organização, funcionamento e processo da Terceira Seção do Tribunal Administrativo, aprovado pela lei nº 16/97, de 10 de Julho, mais concretamente o nº 2 do 4 artigo , estabelece que todas as entidades públicas ou privadas são obrigadas a fornecer, com toda a urgência e de preferência a qualquer outro serviço, as informações e processos que o Tribunal lhes solicitar. E, no n.º 3 do mesmo preceito, dispõe-se que o Tribunal pode determinar a requisição de serviços de inspeção e auditoria aos órgãos de controlo financeiro interno.

As entidades públicas são ainda obrigadas a comunicar ao Tribunal as irregularidades de que tomem conhecimento no exercício das suas funções, sempre que a apreciação das mesmas se insira no domínio das atribuições e competências deste. Por aqui se vê que há, nos termos da lei, o dever universal de colaboração com o Tribunal, dever esse que toma particular destaque relativamente aos órgãos de Controlo Interno.

O facto de o n.º 4 do Artigo 3 da Lei n.º 13/97, de 10 de Julho, retificada pelas leis nº 8/2015, de 6 de Outubro, e lei nº 13/2024, de 19 de Junho, conceder a faculdade ao Tribunal Administrativo para, anualmente, determinar que certos atos sejam isentos da fiscalização prévia, sem prejuízo da sua submissão à fiscalização sucessiva, para os contratos celebrados com concorrentes inscritos no cadastro único¹⁷, pressupõe a existência de um controlo interno eficaz, cuja efetividade seja certificada pelo órgão de controlo externo. Esta faculdade é divulgada através da circular sobre a execução do orçamento pelo Ministério das Finanças e para o ano de 2024 estava orçada em 5 milhões de meticais.

Esta prerrogativa permite que as instituições públicas executem os seus contratos, garantam a realização de obras, prestação de serviços em tempo útil, mas conscientes de que o TA, TAP's, TACM, podem através dos processos remetidos a anotação desencadear a fiscalização concomitante ou sucessiva, entendido como uma verdadeira cooperação entre os dois tipos de controlo. Segundo Sengulane (2025)¹⁸, se o controle interno cumprir seu papel de forma eficaz e garantir que os dados sobre as contratações públicas estejam organizados e acessíveis, o TA poderá concentrar seus esforços em análises estratégicas, em vez de dedicar tempo excessivo à verificação de informações. Isso otimiza o trabalho do controlo externo,

¹⁷ Certificado emitido pela UFSA que atesta que a empresa reúne qualificação jurídica, económico-financeira, técnica e regularidade fiscal, segurança social e estatística.

¹⁸ T. Sengulane , Juiz de Direito no Tribunal Fiscal da Provincia de Tete, em comunicação pessoal, no dia 21 de Janeiro de 2025.

permitindo uma fiscalização mais qualificada e orientada para a melhoria da gestão pública.

O TA tem também no quadro das suas atribuições em sede de Parecer, aprecia a Conta Geral do Estado (CGE), analisando a execução orçamental do Estado foi feita de acordo com a legislação, tendo uma ação instrumental para que a Assembleia da República exerça a sua fiscalização sobre a gestão orçamental do executivo.

Não deve ficar sem reparo que ao abrigo da nova lei revista do TA, que os contratos celebrados por acordos de cooperação entre Estados e Organizações de supranacionais, contratos celebrados por programas financiados com recursos provenientes de agências de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral, ficam isentos de fiscalização prévia, nos termos do disposto no artigo 72 da lei nº 13/2024, de 19 de Junho. No entanto, os mesmos devem ser enviados para efeitos de anotação no prazo de 30 dias, recordando que a anotação não implica qualquer juízo relativamente à legalidade do ato, e efetua-se sempre que o visto não seja exigido.

Este argumento pode levar a conclusão de que o TA esta a eximir-se das suas competências de fiscalização prévia que aferem a legalidade dos contratos, mas se tivermos em consideração o mandato do TA que é constitucional, facilmente compreendemos que o TA poderá a qualquer momento efetuar esta fiscalização. Sem descurar que no âmbito da fiscalização concomitante o TA poderá a qualquer momento realizar auditorias, e no caso de apurar ilegalidades de procedimentos nos contratos notificará a entidade para submeter o contrato a fiscalização prévia, sob pena de responsabilidade financeira, nos termos do disposto no artigo 56 da lei nº 8/2015, de 8 de Outubro, alterada pela lei nº 13/2024, de 19 de junho.

Acresce também que, os relatórios realizados no âmbito da auditoria concomitante podem ser instrumentos de processos de verificação da respetiva conta ou servir de base a processo de responsabilidade ou multa. Daí que o TA tem o mérito de exercer o seu papel de fiscalizador efetivo da legalidade e cabimento financeiro, e na indagação da observância das condições mais favoráveis para o Estado a todo tempo.

Outro aspeto importante é que no âmbito da fiscalização prévia, o juiz pode efetuar diligências complementares para tomar a decisão. Por exemplo, pode ordenar que se faça um levantamento dos preços no mercado e requer diligências para aferir a autenticidade e veracidade dos documentos que acompanham os processos.

Outrossim, caso o juiz relator entenda que deve ser recusado o visto ou se suscitem dúvidas acerca da decisão a tomar, o processo pode ser levado à sessão de julgamento, para a apreciação em conferência, acompanhado do projeto de acórdão, nos termos do disposto no artigo 36 da lei nº 8/2015, 6 de Outubro, retificada pela lei nº 13/2024 de 19 de junho. Estamos perante uma situação em que o visto é concedido ou não de forma conjunta dando maior certeza jurídica. O que resta saber é quantos juizes relatores tem usado desta figura no discurso das suas atividades.

No entanto, é fundamental que o executivo ao propor e aprovar as leis leve em consideração que fiscalização prévia, assim como a concomitante e a sucessiva são complementares, devendo-se evitar sobretudo para o nosso caso que certos processos sejam apenas sujeitos a um determinado tipo de fiscalização, pois os fundos oriundos ao abrigo de programas de financiamento estrangeiro tem um custo para o país, e é necessário que estas despesas sejam objeto de controlo.

É oportuno sublinhar que, todo o esforço para transformar setor público num instrumento efetivo de melhoria de qualidade de vida passa pela luta contra a corrupção, isto porque este fenómeno desestabiliza as instituições, esvazia a confiança

da sociedade no Estado e atenta contra a própria unidade nacional. O custo social e económico da corrupção é enorme e afeta de forma injusta e desproporcional, os segmentos mais vulneráveis da população.¹⁹

Entre nós a corrupção esta dividida em dois prismas, primeiro, a corrupção passiva como sendo a solicitação de vantagem patrimonial ou não patrimonial por parte de funcionário ou agente do Estado para realizar ou omitir ato contrário ou não contrário ao dever do seu cargo e segundo, a corrupção ativa como sendo o oferecimento de vantagem patrimonial ou não patrimonial ao funcionário ou agente do Estado para realizar um ato contrário aos deveres do seu cargo.

Um estudo efetuado pelo CIP, estima que os custos da corrupção para Moçambique no período de 2002 a 2014 ascendem a USD 4,9 mil milhões (aproximadamente 30% do PIB de 2014).²⁰ E uma das áreas propensas a corrupção é no âmbito das contratações do Estado, onde ao princípio da transparência nem sempre é respeitado, existência de favorecimento a mesmas empresas, adjudicações diretas sem respeitar os fundamentos previstos, etc.

Segundo Senete (2011, p.7):

"Em Moçambique, nos últimos 20 anos a corrupção foi se espalhando e agora atinge praticamente todos os setores, função e nível de governação. A escala e o âmbito da corrupção em Moçambique tem atingido níveis alarmantes e, potencialmente, representa um risco para o governo nascente no país democrático. A corrupção é tão endémica que se tornou normal para os cidadãos e os empresários que toleram a fim de fazer as coisas e ter acesso a serviços públicos básicos".

Perante os desafios propostos em torno da matéria é imprescindível a discussão sobre controlo e combate a corrupção, não apenas por causa dos desvios de recursos públicos e fraudes existentes na Administração Pública, mas para demonstrar que é possível dentro do modelo de gestão vigente, serem desencadeadas ações para uma aplicação mais eficiente e transparente do patrimônio público, tendo em conta ao interesse público. É sabido que a corrupção tem alianças fortes com a fragilidade dos padrões éticos e morais da sociedade, o combate deste mal deverá contar com participação transparente dos órgãos de controle interno e externo em todas as esferas da administração pública e da sociedade civil, unindo forças através dos controles institucionais e da participação social, através da recuperação de valores, da consciência do bem comum, estabelecendo uma relação harmoniosa e de equidade nas relações sociais.

Segundo (V. Majaia, comunicação pessoal, 13 de Fevereiro de 2025):

"É preciso moralizar a sociedade, educar os nossos filhos, para que amanhã tenhamos uma sociedade que responde ao seu desidrato que é o bem estar de todos"²¹.

Dados colhidos no Informe Anual de 2023 do Procurador Geral da República à Assembleia da República indicam que a corrupção mostra-se impregnada em quase todos os domínios da sociedade e a sua prevenção e combate constituem prioridade nacional. À semelhança dos anos anteriores, a contratação pública continua a ser uma

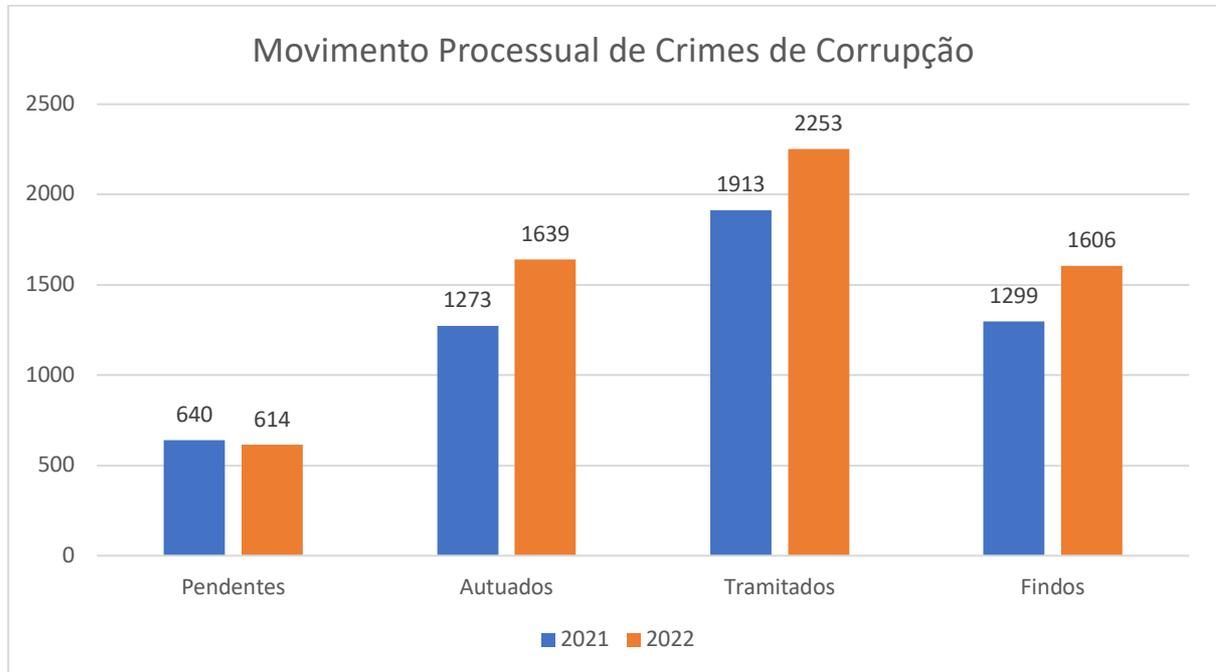
¹⁹ O Papel dos Tribunais de Contas no Combate à Corrupção VI Assembleia Geral da Organização Das Instituições Supremas de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, São Tomé e Príncipe (11 a 14 de Outubro de 2010).

²⁰ Centro de Integridade Pública e Chr. Michelsen Institute, "Os Custos da Corrupção para a Economia Moçambicana: Por quê é que é importante combater a corrupção num clima de fragilidade fiscal", Relatório CMI n.º 6, Dezembro de 2016.

²¹ Juiz Presidente no Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo em entrevista concedida no dia 13 de Fevereiro de 2025.

das áreas propensas à corrupção²², através do exercício abusivo de cargo ou funções e outros atos que atentam contra a probidade pública, constituindo fonte privilegiada para o desvio de fundos públicos e a acumulação indevida de riqueza.

No período em análise, foram registrados um total de 1.639 processos ²³, contra 1.273, de igual período anterior.



Elaboração da Autora

Fonte : Informação Anual do Procurador Geral da República à Assembleia da República, 2023.

A corrupção é um mal que prejudica o desenvolvimento das sociedade e segundo o relatório do Tribunal Administrativo (2010)²⁴, sobre o papel dos tribunais de contas no combate à corrupção , em Moçambique , o Governo deve adotar duas modalidades ou funções que se traduzem na prevenção e repressão. Na função preventiva como indica o relatório significa prevenir a prática de fatos ilícitos, sejam eles de natureza forem e na função repressão, seria necessário fixar as normas incrementadoras que uma vez violadas, dariam lugar a aplicação de penas.

É nesta senda que foi o governo aprovou a Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública Moçambicana para 2023-2032, (EPCCAP), através da resolução número 46/2022, de 1 de Dezembro, que visa fortalecer a integridade, transparência e eficiência na administração pública, com vista a criar uma Administração Pública mais responsável e resiliente à corrupção, através de sete objetivos estratégicos que incluem o reforço da integridade institucional, a coordenação entre os órgãos de fiscalização, a modernização tecnológica e a promoção da educação cívico-moral.

²³ Aos 1.639 processos entrados na PGR , acresceram 614 transitados no ano anterior o que perfaz um total de 2.253 processos, contra 1.913, de 2021.

²⁴ O Papel dos Tribunais de Contas no Combate à Corrupção 2010. VI Assembleia , OISC-CPLP, Maputo.

Probidade Pública

Moçambique reviu recentemente a lei da probidade pública, com vista melhorar os deveres, responsabilidades e as obrigações do servidor público para assegurar a integridade, a moralidade, a transparência, a imparcialidade e probidade pública.

A probidade pública é um princípio fundamental para a administração eficiente, ética e transparente dos recursos públicos. Julgamos ser importante abordar este tema da probidade no setor público neste estudo uma vez que cabe ao servidor público gerir os recursos através da atuação segundo princípios éticos plasmados na CRM e demais legislação específica.

Entre nós considera-se servidor público a pessoa que exerce mandato, cargo, emprego ou função numa entidade pública, em virtude de nomeação, contratação, eleição ou de qualquer outra forma de investidura ou vínculo, ainda que de modo transitório ou sem remuneração, bem como os trabalhadores de entidade privada investida de funções públicas, de acordo com o disposto no artigo 3 da lei nº 12/2024, de 18 de junho. O servidor no respeito aos direitos e interesses legalmente protegidos, coloca o interesse público acima de qualquer outro, atuando no sentido de dever para o cumprimento do fim público da instituição que serve, artigo 11 e 13, da lei nº 12/2024, de 18 de junho.

A nossa justificação para trazemos esta figura neste capítulo, prende-se com o fato de ter-se estendido a obrigatoriedade da declaração do património aos membros da UGEA, usuários do e-SISTAFE, recebedores, tesoureiro, exator e demais responsáveis de direito ou de facto, pela cobrança, guarda ou administração de dinheiros públicos, e auditores e inspetor, a todos os níveis, artigo 57, da lei nº 12/2024, de 18 de junho.

O legislador demonstrou acervo ao aprovar esta norma, pois, entendeu que estes perfis por lidarem com matérias de contratação pública e matérias financeiras e de fiscalização podem estar sujeitos a comportamentos que desviem a sua conduta como servidores públicos, daí a importância na declaração do seu património.

Certamente que a declaração de património dos gestores públicos é um instrumento essencial para garantir a transparência, prevenir a corrupção e fortalecer a confiança da sociedade na administração pública. Ela permite um monitoramento contínuo da evolução patrimonial dos agentes públicos, reduzindo os riscos de enriquecimento ilícito e conflitos de interesse, no entanto ela deve ser alicerçada por um sistema sancionatório forte nos casos de comprovadas infrações.

Vale destacar que a declaração é prestada sob compromisso de honra pelo declarante e é efetuada e depositada eletronicamente em plataforma eletrónica própria, no início do exercício do respetivo cargo ou função, quando o património declarado no início do exercício de funções for alterado e seja superior a 100 salários mínimos da função pública e por fim na cessão do exercício do respetivo cargo ou função.

4. Resultados

Os dados analisados indicam que a legislação nacional estabelece de forma clara e inequívoca os princípios que devem nortear a conduta dos servidores públicos, o papel dos órgãos de controlo interno e externo na aquisição de bens e serviços. A conjugação dos preceitos constitucionais consagrados na (CRM), o (RCP), Leis do (TA), do SISTAFE, Lei da Probidade e das demais normas que regulam o funcionamento da Administração Pública revela que o servidor público está juridicamente vinculado à observância de valores como a ética, a legalidade, a imparcialidade e o compromisso com o interesse coletivo. Além disso, espera-se que

sua atuação seja pautada pela honestidade, transparência e responsabilidade no exercício das funções que lhe são atribuídas.

Verificamos que o controlo interno é exercido dentro da própria Administração Pública, com o objetivo de prevenir irregularidades, promover a conformidade legal e melhorar a gestão dos recursos públicos. A IGF constitui o principal órgão de controlo interno no sistema financeiro do Estado e tem um papel crítico no fortalecimento da integridade das finanças públicas, incluindo os contratos públicos, pois assegura que os procedimentos estejam de acordo com a lei e que os recursos públicos sejam aplicados com eficácia e eficiência.

Complementarmente, a (UFSA) atua como órgão técnico de supervisão e orientação específica na área da contratação pública, com base no (RCP). Apesar de seu papel relevante, a atuação da UFSA ainda carece de maior dinamismo, frequência de intervenções e articulação institucional com outros órgãos de controlo. A sua função preventiva e educativa poderia ser significativamente reforçada, promovendo um ambiente mais ético e transparente na gestão contratual, com supervisões regulares, sistemáticas e tecnicamente mais rigorosas.

Em relação ao controlo externo, constatamos que é exercido por instituições independentes do poder executivo, com o objetivo de garantir a responsabilização e a legalidade da atuação da Administração Pública perante a sociedade, sendo o TA como principal órgão de controlo externo. No entanto, apesar de sua importância institucional, o TA enfrenta limitações em termos de recursos humanos, tecnológicos e orçamentais, o que impacta a sua capacidade de cobertura e a celeridade das suas ações. O fortalecimento da sua autonomia e infraestrutura é essencial para que seu papel de guardião das finanças públicas seja exercido de forma mais eficaz.

Em contra partida a Procuradoria-Geral da República (PGR), por meio do Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC), intervém na vertente penal da contratação pública, através da investigação e promoção da responsabilização criminal em casos de corrupção, fraude e outras ilegalidades nos contratos públicos, na colaboração com os órgãos de controlo administrativo para reforçar a eficácia das medidas preventivas e repressivas, e na participação em ações de educação cívica e promoção da cultura da legalidade.

No entanto, a PGR, tal como as outras instituições, enfrenta desafios relacionados à morosidade processual, insuficiência de meios e dificuldades na articulação interinstitucional, o que por vezes compromete a responsabilização efetiva.

Embora exista um quadro institucional relativamente completo, o sistema de controlo da contratação pública em Moçambique ainda é marcado por sobreposição de funções, fraca coordenação, escassez de recursos e limitada capacidade técnica. A ausência de mecanismos eficazes de partilha de informação e de atuação integrada entre o controlo interno e externo compromete o alcance de resultados consistentes na prevenção e combate às irregularidades, conforme pode ser verificado, o número de auditorias inicialmente previstas pela Seção de Contas do Tribunal Administrativo para o ano de 2023 e o quantitativo efetivamente realizado demonstram a escassez de recursos financeiros para a realização das suas atividades.

Além disso, a cultura institucional ainda é, por vezes, permissiva à informalidade e à impunidade, o que exige investimentos na formação ética dos agentes públicos, na digitalização dos procedimentos e na participação da sociedade civil como fiscalizadora dos processos públicos.

5. Conclusão

A contratação pública desempenha um papel fundamental na gestão dos recursos públicos, que são essenciais para a execução de políticas públicas e o atendimento das necessidades da sociedade. A aquisição de bens e serviços gera um volume grande de despesa pública por parte do orçamento do Estado o que obriga o elevado grau de relevância e materialidade para a efetivação das ações de controlo interno e externo. Se, de um lado, as fontes de receita são limitadas, vinda muitas vezes de doadores e, do outro, as necessidades são ilimitadas, maximizar o uso dos recursos com vista a obter mais proveitos para a população representa a essência do critério de verificação das contas públicas.

Neste sentido, a pesquisa realizada buscou descrever a dinâmica dos órgãos de controlo interno e externo, que para além verificarem a legalidade, a eficiência da gestão pública, devem buscar os pontos de convergência, que são ditados pelo fato de tanto o controlo externo, como o controlo interno, terem como uma das finalidades o controlo dos dinheiros públicos por forma a que estes sejam utilizados com eficiência e eficácia e de acordo com as normas aprovadas. É essencial que no âmbito da boa gestão, procure-se garantir que os fundos públicos sejam empregues em aquisições públicas de acordo com o plano anual de contratações submetido a UFSA, que por regra corresponde as necessidades de cada instituição de acordo com o Plano do Governo, que os funcionários públicos, gestores que lidam com esta temática sejam dotados de conhecimentos, capacidades e princípios morais, que os órgãos de controlo interno e externo possam atuar com vista proporcionar um grau de confiança elevado garantindo a eficácia e eficiência dos recursos, fiabilidade da informação financeira e cumprimento das leis e normas estabelecidas.

Entende-se que, hoje em Moçambique estão criadas as condições para que estes controles se efetivem uma vez que os instrumentos que normalizam esta atividade estão amplamente difundidos e o SISTAFE que permite que todas as operações se realizem no sistema tornam o controlo interno eficiente, permite que o controle externo analise as operações de forma integrada. Apesar dos recursos financeiros limitados disponibilizados ao Tribunal Administrativo, tem-se registado um aumento no número de auditorias realizadas, o que tem contribuído para a elaboração mais rigorosa das contas de gerência e a fiscalização dos contratos administrativos, alinhando-se às necessidades das instituições, evitando o risco de fraude, garantindo que as demonstrações financeiras ofereçam uma visão clara da instituição pública e sustentem o sistema de controlo interno.

Urge a necessidade do acompanhamento das recomendações deixadas pelos órgãos de controlo, a promoção de integridade, transparência na gestão dos fundos, aumento das capacidades financeiras e humanas dos órgão de controlo, diminuição da dependência da IGF em relação ao Ministro das Finanças, dispor de uma autonomia para proceder com inquéritos e instruir processos disciplinares, partilha do Plano de Auditoria as instituições pelos órgãos de controlo interno e externo, realização de auditorias de desempenho que possam dar uma imagem sobre a qualidade da execução orçamental por parte do TA, reforço do orçamento para que as auditorias sejam realizadas de acordo com o planificado, bem como a contínua capacitação dos funcionários em matérias de controlo. É importante que os relatórios das IGF deixem de ser considerados classificados e confidenciais, na medida em que esta instituição zela tem como missão a boa gestão dos recursos públicos, parte dos quais são oriundos dos pagamento dos impostos dos cidadão, sendo expeável que este mesmo cidadão tenha acesso a informação de como estão a ser utilizados os fundos públicos.

Dessa forma, a consolidação de um sistema integrado entre controlo interno e externo não deve ser visto como um entrave burocrático, mas como um pilar essencial para contratações públicas mais íntegras, justas e transparentes, contribuindo para o desenvolvimento económico e social de Moçambique.

Por todo o exposto, deseja-se que a presente pesquisa seja útil para a sociedade civil, de modo a chamar-lhe a consciência, evitando a omissão ou o desinteresse em relação à aplicação dos recursos públicos. Sua participação ativa, através da comunicação de possíveis irregularidades aos órgãos competentes, bem como o apoio à promoção da transparência, essencial para assegurar a correta gestão e o bom uso dos recursos públicos, e que cada concurso cumpra com os procedimentos de contratação pública e o tenha como fim último o interesse público.

Referências

- ATTIE, W. (1992). **Auditoria interna**. São Paulo, Brasil: Atlas.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: [03 de Março de 2025].
- CARVALHO, A.J. **Princípio da Eficiência e sua Repercussão na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União Referente aos Processos de Licitação para Contratação de Bens, Obras e Serviços pelos Entes da Administração Pública Federal**. Brasília/DF, (2018).
- CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. **Governança e Integridade em Moçambique Problemas Práticos e Desafios Reais**, (2008).
- CREPALDI, S. A. **Auditoria contábil: Teoria e prática**. São Paulo. Atlas, (2000).
- FAELA, P.G. J. (2017). **O Controlo dos dinheiros públicos em Moçambique**. Maputo: <https://www.repositorio.uem.mz>
- FERNANDES, A.L.Q. **O Controle Exercido pelo Tribunal de Contas da União em Matérias de Contratação Pública e a Lei Nº 14.133/2021**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, (2012)
- FORTINI, C e MOTTA, F. **Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional**. A&C, Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte, (2016). Foram Editora. A&C, Revista de Direito Administrativo & Constitucional.
- GHISI, A. P. **O Tribunal de Contas e o Sistema de Controle Interno**. Conferência realizada em Maputo, (1997).
- Lacerda, D. F. e Costa, C. J. C. **O controle externo exercido pelos Tribunais de Contas**. Conexão Acadêmica / Vol. 7 / Dezembro 2015 / ISSN: 2236-0875 - www.conexaoacademica.net
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, (2003).
- MAFUMO, J. A. F. **Sistema de Controle Interno Sobre a Gestão de Tesouraria : O Caso dos Aeroportos de Moçambique, E.P.** Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, (2012).
- MOREIRA, E.B.; GUIMARÃES, F.V. **Licitação Pública: A Lei Geral de Licitações/LGL e o Regime Diferenciado de Contratações/RDC**. São Paulo: Malheiros, (2012).
- MOÇAMBIQUE. Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, 30 de Dezembro de 2022.

- MOÇAMBIQUE. Organização, Funcionamento, e Processo da Seção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo, altera e republica as Leis nº 14/2014, de 14 de Agosto e 8/2015, de 6 de Outubro, de 19 de Junho de 2024.
- MOÇAMBIQUE. Sistema de Administração Financeira do Estado, 23 de Dezembro de 2020.
- MOÇAMBIQUE. Lei Orgânica do Ministério Público e o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público, 12 de Janeiro de 2022.
- MOÇAMBIQUE. Constituição da República de Moçambique, 22 de Dezembro 2004.
- MOÇAMBIQUE. Estatuto Orgânico da Inspeção de Finanças, 26 de Junho de 2015.
- MOÇAMBIQUE. Manual de Auditoria Interna, 25 de Janeiro 2021.
- Procuradoria Geral da República- Informação Anual de 2023 do Procurador Geral da República à Assembleia da República. Maputo. 2023.
- SANTOS, S. M. **Controle Interno No Combate a Corrupção Administrativa**. https://bibliotecaonline.fanese.edu.br/uplod/e_books/.p1350123-controle-interno-no-combate-a-corrupcao-administrativa.pdf
- SCAPIN, R. **A expedição de provimentos provisórios pelos Tribunais de Contas: das “medidas cautelares” à técnica antecipatória no controle externo brasileiro**. Belo Horizonte : Fórum, 2019. Disponível em: [https://](https://loja.editoraforum.com.br/) [https://](https://loja.editoraforum.com.br/). Acesso em: 1 outubro 2024.
- SILVA, P. G. K. da. O Papel do Controle Interno na Administração Pública. **ConTexto - Contabilidade em Texto**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, 2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConTexto/article/view/11555>. Acesso em: 7 nov. 2024.
- SILVA. J. M. Controle Interno. Universidade do Sul de Santa Catarina.
- TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. **Assembleia-Geral das ISC da CPLP**. Fortaleza, (2024).Disponível em : <https://www.oiscclp.org/wp-content/uploads/sites/5/2022/03/>.
- TRIBUNAL ADMINISTRATIVO .O Papel dos Tribunais de Contas no Combate à Corrupção (2010). VI Assembleia – OISC-CPLP, Maputo.