

Acórdão nº 6 /CC/2014

de 20 de Maio

Processo nº 01/CC/2014

Acordam os Juízes Conselheiros do Conselho Constitucional:

I

RELATÓRIO

O Presidente da República veio requerer ao Conselho Constitucional, ao abrigo do disposto no nº 1 do artigo 246 da Constituição da República, a apreciação preventiva da constitucionalidade de normas contidas na Lei de Revisão da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro, relativa à organização, ao funcionamento e ao processo da Secção de Fiscalização das Receitas e das Despesas Públicas, assim como do Visto do Tribunal Administrativo, tribunais administrativos provinciais e da Cidade de Maputo, alegando, em substância, o seguinte:

- «A norma da alínea b) do nº 1 do artigo 14 da Lei de Revisão da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro, ao conferir à Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo competências para conhecer os actos sujeitos à jurisdição administrativa de órgãos

I

Acórdão nº 6/CC/2014, de 20 de Maio

regionais do Estado, pode eventualmente violar o vertido no artigo 8 da Constituição da República, que postula a unidade da soberania inerente à forma unitária do Estado moçambicano, onde, na sua dimensão organizativa, este princípio constitucional (Princípio do Estado Unitário) enquadra a descentralização territorial autárquica, em complemento à estruturação territorial em províncias, distritos, postos administrativos, localidades e povoações e exclui a organização do território nacional em regiões»;

- «Os artigos 55 e 57 e os atinentes ao Capítulo V (Fiscalização Sucessiva) – artigo 81 a 98, que se reportam às competências dos Tribunais Administrativos provinciais e Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo em matéria de fiscalização, consubstanciada na apreciação de contas em qualquer das suas modalidades, nomeadamente, verificação do 1º grau ou preliminar, verificação de 2º grau, inspecção, auditoria e julgamento, ferem, também, o princípio do Estado unitário, por permitirem a multiplicação de órgãos de controlo financeiro externo, típico dos Estados de matriz federal ou similar (cfr. artigo 228 da CRM e 86 da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro)»;
- «A última parte do nº 2 do artigo 95 da Lei em apreciação, lei de revisão da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro, ao preconizar o envio do relatório da auditoria de desempenho ao auditado, isto é, ao Governo central ou provincial e à Assembleia da República, uma vez que estende a competência da fiscalização financeira a entidades não previstas na Lei Fundamental, como são exemplos os órgãos executivos locais e respectivas assembleias provinciais».

Na sequência da sua admissão, o pedido foi notificado à Assembleia da República, nos termos e para o efeito do disposto no artigo 51 da Lei nº 6/2006, de 2 de Agosto, Lei Orgânica do Conselho Constitucional (LOCC), na nova redacção dada pela Lei nº 5/2008, de 9 de Julho.

Em resposta à notificação, a Assembleia da República pronunciou-se nos termos que constam do documento de fls. 184 dos autos, que aqui se dão por integralmente

reproduzidos para todos os efeitos legais, sendo de salientar, porém, as contra-alegações que a seguir passamos a apresentar em síntese.

1. *Ratio legis* da alteração

- A Assembleia da República assevera que com a alteração da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro, «dando mais competências aos Tribunais Administrativos Provinciais» se pretende que «as contas das instituições de nível local (provincial, distrital, posto administrativo e de localidade) sejam auditadas pelos (auditores dos) Tribunais Administrativos Provinciais», porquanto «é irrazoável a deslocação de um Auditor do Tribunal Administrativo, residente em Maputo, para auditar contas de uma instituição do Estado, numa localidade, por exemplo».
- Afirma, igualmente, que «com esta solução a acção da jurisdição administrativa fica fortalecida, para além de que cumpre-se um dos desideratos do Programa do Governo 2010-2014, na componente de “boa governação, descentralização, combate à corrupção e promoção da cultura de prestação de contas”», tendo em consideração que «a Conta Geral do Estado é elaborada centralmente, mas é sempre o resultado das contas de cada Província».
- Por conseguinte, «pretende-se que a conta da província seja fiscalizada pelo respectivo Tribunal Administrativo Provincial e pela respectiva Assembleia Provincial, cabendo ao Tribunal Administrativo sistematizar as contas parcelares».
- Refere ainda que «a lei cuja inconstitucionalidade está a ser suscitada pretende que a desconcentração de competências que se verifica nas outras Secções do Tribunal Administrativo, também, se verifique na 3ª Secção», além de entender «que o Tribunal Administrativo pode beneficiar da experiência de desconcentração do Ministério Público e do Governo da República de Moçambique».

2. Inconstitucionalidade da norma da alínea b) do nº 1 do artigo 14 da Lei de Revisão da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro, por se considerar que pode violar o disposto no artigo 8 da Constituição

- Em relação a esta matéria, a Assembleia da República entende que, «salvo entendimento mais abalizado», a norma da alínea b) do nº 1 do artigo 14 da Lei de Revisão da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro, «não viola o artigo 8 da Constituição», e refere-se à previsão, no nosso ordenamento jurídico, de «órgãos e instituições do Estado com jurisdições regionais», como «é o caso dos Tribunais Superiores de Recurso que têm a sua jurisdição regional (região Norte, Centro e Sul) ...»
- Afirma que com a Lei de Revisão em causa se pretende «que a Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo passe a conhecer apenas os actos sujeitos à jurisdição administrativa de órgãos regionais do Estado...».

3. Inconstitucionalidade dos artigos 55 e 57 e dos atinentes ao Capítulo V (Fiscalização Sucessiva) – artigos 81 a 98, por se considerar que ferem, também, o princípio do Estado Unitário, por permitirem a multiplicação de órgãos de controlo financeiro externo, típico dos Estados de matriz federal (cfr. artigo 228 da CRM)

- Em face desta alegação de inconstitucionalidade, a Assembleia da República elucida que «as instituições de controlo de nível provincial fazem uma fiscalização não definitiva, cabendo aos órgãos centrais (Tribunal Administrativo e Assembleia da República) a fiscalização jurisdicional e política final, respectivamente».
- E daí depreende-se que «as instituições provinciais (Tribunais administrativos provinciais e as Assembleias Provinciais) não fazem a fiscalização definitiva, cabendo a apreciação definitiva aos órgãos centrais, nomeadamente o Tribunal Administrativo e a Assembleia da República».

4. Eventual inconstitucionalidade da última parte do nº 2 do artigo 95 da Lei de Revisão da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro, por se considerar que viola a norma do artigo 131 da Constituição da República

- No concernente a esta alegação, a Assembleia da República reitera o argumento segundo o qual a fiscalização das contas públicas pelos Tribunais Administrativos Provinciais e pelas Assembleias Provinciais não é definitiva.
- E advoga que os aludidos órgãos têm a função de «auxiliar os órgãos centrais que, assim, claramente, disporão de mais capacidade e tempo para uma melhor qualidade de fiscalização e supervisão».

Em conclusão, e louvada nos fundamentos acima aduzidos, a Assembleia da República entende o seguinte:

- «a) a norma da alínea b) do nº 1 do artigo 14 da Lei de Revisão da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro, não viola o disposto no artigo 8 da Constituição da República»;
- «b) os artigos 55 e 57 e os atinentes ao Capítulo V (Fiscalização Sucessiva) – artigos 81 a 98, por não violarem o princípio do Estado Unitário, não ferem também a Constituição»;
- «c) a última parte do nº 2 do artigo 95 da [...] Lei de Revisão da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro, igualmente, não viola o artigo 131 da Constituição da República».

II

FUNDAMENTAÇÃO

O Presidente da República tem legitimidade para requerer a este Conselho Constitucional a apreciação preventiva da constitucionalidade de qualquer diploma que, como no caso vertente, lhe tenha sido enviado para promulgação, ao abrigo das disposições conjugadas do nº 1 do artigo 246 e do nº 1 do artigo 163 da Constituição da República.

Nos termos do disposto nos artigos 244, nº 1, alínea a) e 246, nºs 4 e 5, ambos da Constituição da República, e, ainda, no artigo 58 da LOCC, o Conselho Constitucional é o órgão competente para conhecer do pedido formulado nos presentes autos.

Não havendo nulidades, excepções nem outras questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito do pedido, cumpre apreciar e decidir, começando pela delimitação do objecto do pedido.

O Requerente não explicita na petição todas as normas cuja constitucionalidade pretende que se verifique preventivamente. Todavia, considerando a essência das questões de inconstitucionalidade que suscita, chega-se à conclusão inequívoca de que tais normas são as que constam dos seguintes dispositivos da Lei de Revisão da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro: artigos 14, nº 1, alínea b), 55, nº 1, 57, nº 1, alíneas a) e b), 82, nº 2, 84, nºs 2, 3, 4 e 5, 86, nº 1, 88, nº 5, 90, nº 1, 91, nºs 1, 2, e 3, 92, nºs 3 e 5, 93, nº 2, 94, nº 1, 95, nº 2, 96, nº 6, 105, 107, nº 4, 108, nº 3, e 111.

Na óptica do Requerente, as normas legais acabadas de arrolar são susceptíveis de vir a infringir as normas constantes dos artigos 7, nº 1, 8, 131 e 228, todos da Constituição da República de Moçambique de 2004.

A fim de facilitar a apreciação do pedido, transcrevemos a seguir o teor das normas constitucionais e legais em questão.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE DE 2004

Artigo 7

(Organização territorial)

- 1.** *A República de Moçambique organiza-se territorialmente em províncias, distritos, postos administrativos, localidades e povoações.*
- 2.** *...*
- 3.** *...*

Artigo 8

(Estado unitário)

A República de Moçambique é um Estado unitário, que respeita na sua organização os princípios da autonomia das autarquias locais.

Artigo 131

(Fiscalização)

A execução do Orçamento do Estado é fiscalizada pelo Tribunal Administrativo e pela Assembleia da República, a qual, tendo em conta o parecer daquele Tribunal, aprecia e delibera sobre a Conta Geral do Estado.

Artigo 228

(Definição)

- 1. O Tribunal Administrativo é o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros.*
- 2. O controlo da legalidade dos actos administrativos e da 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.*

LEI DE REVISÃO DA LEI Nº 26/2009, DE 29 DE SETEMBRO

Artigo 14

(Competências das Secções das Contas Públicas)

- 1. A Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo é competente para conhecer os actos sujeitos à jurisdição administrativa praticados por:*

a) ...

- b) *órgãos regionais do Estado;*
 - c) ...
 - d) ...
2. ...

Artigo 55

(Inspecções e auditorias)

1. *O Tribunal Administrativo, os tribunais administrativos provinciais e o Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo podem, para além das auditorias necessárias à verificação externa de contas, realizar, sempre que o entender, por iniciativa sua ou a pedido da Assembleia da República, do Governo, do Procurador-Geral da República ou do Provedor de Justiça, inspecções e auditorias de qualquer tipo ou natureza a determinados actos, procedimentos, ou aspectos da gestão financeira das entidades submetidas aos seus poderes de controlo externo.*
2. ...

Artigo 57

(Auditorias na fiscalização concomitante)

1. *O Tribunal Administrativo, os tribunais administrativos provinciais e o Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo podem realizar auditorias, no âmbito da fiscalização concomitante, a qualquer momento, em especial nos seguintes casos:*
- a) *aos procedimentos e actos administrativos que impliquem despesas de pessoal e aos contratos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia nos termos da lei e, ainda, quanto à execução de contratos visados;*
 - b) *à actividade financeira exercida antes do encerramento da respectiva gerência.*
2. ...
3. ...

Artigo 82

(Periodicidade)

1. ...
2. *O Tribunal Administrativo, os tribunais administrativos provinciais e o Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo podem promover, a todo tempo, inspecção ou auditoria com o objectivo de detectar irregularidades e saná-las, evitando danos irreparáveis.*

Artigo 84

(Prestação, certificação e julgamento de contas)

1. ...
2. *A requerimento dos interessados que invoquem motivo justificado, o Tribunal Administrativo, os tribunais administrativos provinciais e o Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo podem fixar prazo diferente.*
3. *O Tribunal Administrativo, os tribunais administrativos provinciais e o Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo podem, excepcionalmente, relevar a falta de cumprimento dos prazos referidos nos números anteriores, por despacho devidamente motivado do respectivo relator.*
4. *O Tribunal Administrativo, os tribunais administrativos provinciais e o Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo devem apreciar as contas recebidas, para fins de certificação prevista no artigo 96, até 31 de Dezembro do ano em que forem entregues.*
5. *No caso das contas que forem submetidas a julgamento, o prazo é de um ano, a contar da data da entrada do processo na secretaria do Tribunal Administrativo, dos tribunais administrativos provinciais e do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo, salvaguardando o adiante estipulado no número 3 do artigo 88.*
6. ...

Artigo 86

(Diligências probatórias e coadjuvação)

1. *A prestação de contas pela forma que estiver determinada não prejudica a faculdade de o Tribunal Administrativo, os tribunais administrativos provinciais e o Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo exigirem de quaisquer entidades os documentos e informações tidos ainda por necessários, bem como de requisitar aos competentes serviços de controlo interno as diligências e meios que julgar convenientes.*
2. ...

Artigo 88

(Verificação de 1º grau)

1. ...
2. ...
3. ...
4. ...
5. *O eventual julgamento pode ter lugar por iniciativa do Tribunal Administrativo, dos tribunais administrativos provinciais e do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo, na pessoa do Contador Geral da Contadoria de Contas e Auditorias, por promoção do Ministério Público ou a pedido de particulares interessados que demonstrem legitimidade para tanto.*

Artigo 90

(Inspeção)

1. *A inspeção é o procedimento de fiscalização que visa suprir as omissões e lacunas de informação, esclarecer dúvidas, ou apurar denúncias quanto à legalidade e legitimidade de factos da Administração Pública e de actos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à jurisdição do Tribunal Administrativo, dos tribunais administrativos provinciais e do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo.*

2. ...

Artigo 91

(Auditoria)

1. *A auditoria é o procedimento de fiscalização utilizado pelos Tribunal Administrativo, pelos tribunais administrativos provinciais e pelo Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo 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.*
2. *Por forma a determinar as entidades a incluir no Plano Anual de Auditorias, o Tribunal Administrativo, os tribunais administrativos provinciais e o Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo, devem proceder a uma averiguação de riscos, obedecendo a critérios especificados em regulamento interno.*
3. *Durante a fase instrutória, as auditorias do Tribunal Administrativo, dos tribunais administrativos provinciais e do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo são conduzidas por Auditores de Controlo Externo.*
4. ...
5. ...
6. ...

Artigo 92

(Tipos de auditoria)

1. ...
2. ...
3. *Na auditoria de regularidade, o Tribunal Administrativo, os tribunais administrativos provinciais e o Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo analisam as contas, a situação financeira e orçamental, a legalidade e a regularidade das operações de determinado órgão, programa ou entidade pública.*

4. ...
5. *Na auditoria de desempenho, o Tribunal Administrativo, os tribunais administrativos provinciais e o Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo avaliam programas, projectos, actividades e respectiva efectividade, sistemas governamentais, órgãos e entidades públicas.*
6. ...
7. ...

Artigo 93

(Processo de regularidade)

1. ...
2. *Os processos de auditoria são instruídos com toda documentação necessária para a apreciação dos Juízes Conselheiros, dos juízes dos Tribunais Administrativos Provinciais e do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo.*
3. ...

Artigo 94

(Processo de Auditoria de desempenho)

1. *O Relatório Final de Auditoria de Desempenho dá lugar a um processo de auditoria de desempenho, distribuído a um Juiz Relator da Secção de Contas Públicas, dos juízes dos tribunais administrativos provinciais ou do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo, que o analisa e prepara para ser apreciado em sessão com os demais juízes.*
2. ...

Artigo 95

(Publicidade das decisões e processo de auditoria)

1. *As decisões relativas à apreciação e julgamento das auditorias, de qualquer tipo, devem ser publicadas no Boletim da República e na página da Internet do Tribunal*

Administrativo, dos tribunais administrativos provinciais e do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo.

2. *Uma vez aprovado pelo Tribunal Administrativo, pelos tribunais administrativos provinciais ou pelo Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo o Relatório Final da Auditoria de Desempenho deve ser enviado ao auditado, ao Governo central ou provincial e à Assembleia da República ou provincial.*

Artigo 96

(Certificação)

1. ...
2. ...
3. ...
4. ...
5. ...
6. *A relação das contas certificadas deve ser publicada no Boletim da República e na página da Internet do Tribunal Administrativo, dos tribunais administrativos provinciais ou do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo.*
7. ...

Artigo 105

(Efectivação de responsabilidade)

A responsabilidade financeira é efectivada pelo Tribunal Administrativo, pelos tribunais administrativos provinciais e pelo Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo.

Artigo 107

(Características da responsabilidade financeira)

1. ...
2. ...

3. ...

4. *A responsabilidade financeira recai, também, nos gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados e exactores dos serviços, organismos e outras entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal Administrativo, e dos tribunais administrativos provinciais e do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo.*

5. ...

6. ...

7. ...

Artigo 108

(Redução ou relevação da responsabilidade financeira)

1. ...

2. ...

3. *O Tribunal Administrativo, os tribunais administrativos provinciais e o Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo devem fazer constar da decisão as razões justificativas da redução ou da relevação.*

4. ...

Artigo 111

(Reposição por não arrecadação da receita)

Nos casos de prática, autorização ou sancionamento, com dolo ou culpa grave, que impliquem a não liquidação, cobrança ou entrega de receitas com violação das normas legais aplicáveis, pode o Tribunal Administrativo, os tribunais administrativos provinciais e o Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo condenar o responsável na reposição das importâncias não arrecadadas em prejuízo do Estado ou de entidades públicas.

Para delimitar com exactidão o objecto dos presentes autos, importa sublinhar que, relativamente a todas as disposições da Lei de Revisão da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro, atrás transcritas, a questão de inconstitucionalidade apenas diz respeito à parte

em que as mesmas fazem expressa alusão aos «tribunais administrativos» e ao «Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo», excluindo-se do aludido objecto, por conseguinte, a parte em que se referem ao «Tribunal Administrativo».

No caso específico do nº 2 do artigo 95, além da referência aos «tribunais administrativos» e ao «Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo», a questão de inconstitucionalidade abrange, igualmente, o segmento de norma que prescreve o envio do *Relatório Final da Auditoria de Desempenho ao Governo provincial e à Assembleia provincial*.

Assim delimitado o objecto do processo, cumpre especificar as questões a que o Conselho Constitucional deve responder, que se extraem do confronto entre as normas constitucionais cuja violação se alega e as normas legais indiciadas dessa violação, e ainda dos fundamentos carreados aos autos tanto pelo Requerente como pelo Requerido, a saber:

- a) A atribuição pelo legislador ordinário aos tribunais administrativos provinciais e ao Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo de competências no âmbito da fiscalização da legalidade das despesas públicas e a respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira, como se pretende com as disposições em causa da Lei de Revisão da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro, contraria o princípio do Estado unitário plasmado no artigo 8 da Constituição da República, porquanto permite a multiplicação de órgãos de controlo financeiro externo, típico dos Estados de matriz federal ou similar?
- b) A mesma atribuição de competências é susceptível de infringir as normas contidas no artigo 228 da Constituição da República, preceito que no nº 1 define o Tribunal Administrativo como «o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos...», cometendo-lhe no nº 2 a função de «controlo da legalidade dos actos administrativos e da 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...»?
- c) A alusão que faz a «órgãos regionais do Estado» a parte final da alínea b) do nº 1 do artigo 14 da Lei de Revisão *sub judice* ofende, igualmente, o princípio do Estado unitário plasmado no artigo 8 da Constituição da República e, ainda, o princípio da

organização administrativa da República de Moçambique em províncias, distritos, postos administrativos, localidades e povoações, proclamado no nº 1 do artigo 7, também da Constituição?

- d) O segmento de norma da parte final do nº 2 do artigo 95 da mesma Lei de Revisão, que vincula os tribunais administrativos provinciais e o Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo, ao dever de remeter o *Relatório Final da Auditoria de Desempenho* ao *auditado*, ao *Governo provincial* e, sendo caso disso, à *Assembleia provincial*, enferma de inconstitucionalidade, ao pretender estender a competência da fiscalização financeira a entidades não previstas no artigo 131 da Constituição da República?

A resposta a estes quesitos passa, necessariamente, por uma compreensão lógica e cronológica do mais recente itinerário constitucional e legislativo percorrido até à publicação da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro, bem como da respectiva Lei de Revisão, ora em apreciação.

Assim, a Constituição da República de Moçambique de 1990 instituiu o Tribunal Administrativo [artigo 167, nº 1, alínea b)], e conferiu-lhe as funções concernentes ao «controlo da legalidade dos actos administrativos», assim como à «fiscalização da legalidade das despesas públicas» (artigo 173, nº 1). Como é evidente, o Tribunal Administrativo foi *ab ovo* configurado constitucionalmente como um órgão estatal central de natureza jurisdicional, destinado ao exercício simultâneo tanto a jurisdição administrativa propriamente dita como a jurisdição de fiscalização de contas públicas. Além disso, o Tribunal Administrativo foi inicialmente concebido como um órgão não só de nível central como também de competência concentrada, visto que a Constituição de 1990 não previa a existência de tribunais administrativos a nível local.

A revisão constitucional de 2004 manteve o Tribunal Administrativo, investindo-o, essencialmente, das suas funções e competências originárias, sem embargo das alterações introduzidas no sentido de as clarificar e desenvolver.

Nestes termos, à luz da Constituição de 2004, cabe ao Tribunal Administrativo «[o] controlo da legalidade dos actos administrativos e da 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» (artigo 228, nº 2).

Ainda neste domínio, importa assinalar que a Constituição de 2004 explicita que «[a] execução do Orçamento do Estado é fiscalizada pelo Tribunal Administrativo e pela Assembleia da República, a qual, tendo em conta o parecer daquele Tribunal, aprecia e delibera sobre a Conta Geral do Estado (artigo 131 da CRM), correspondendo-se esta disposição com a atribuição expressa ao mesmo Tribunal da competência de «emitir o relatório e o parecer sobre a Conta Geral do Estado» [artigo 230, nº 2, alínea a)].

Ademais, a par do tradicional controlo *a posteriori*, a Constituição vigente prevê a modalidade da fiscalização concomitante dos dinheiros públicos pelo Tribunal Administrativo [artigo 230, nº 2, alínea c)].

O legislador constitucional moçambicano de 2004 operou, outrossim, uma mudança fundamental na estrutura orgânica da jurisdição administrativa, de um lado, ao prever a possibilidade da existência de «tribunais administrativos» (artigo 223, nº 2, 1ª parte, da CRM), remetendo para lei ordinária a regulamentação da sua «competência, organização e funcionamento», do outro lado, ao definir *ex professo* o Tribunal Administrativo como «o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros» (artigo 228, nº 1, da CRM).

Ao admitir a existência de «tribunais administrativos», hierarquicamente ligados ao Tribunal Administrativo, a Constituição de 2004 aponta de modo inequívoco para a desconcentração vertical da jurisdição administrativa *lato sensu*, quer dizer, na sua dupla dimensão de jurisdição que, a par do controlo da legalidade dos actos administrativos e da aplicação das normas regulamentares emitidas pela Administração Pública, fiscaliza a legalidade das despesas públicas e procede à respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira.

Como já dissemos, a Constituição de 2004 incumbe o legislador ordinário de estabelecer a competência dos tribunais administrativos, nos termos das disposições conjugadas da primeira parte dos nºs 2 e 3 do artigo 223. Significa isto que compete à lei infraconstitucional delimitar a esfera da competência desses tribunais administrativos, delimitação que passa pela desconcentração das funções e competências atribuídas ao

Tribunal Administrativo pelos artigos 228, nº 2 e 230 da Constituição, desde que não se trate de competências que pela sua natureza intrínseca devam ser exercidas, impreterivelmente, pelo Tribunal Administrativo, nomeadamente: a) julgamento de recursos contenciosos interpostos das decisões dos órgãos centrais do Estado, dos respectivos titulares e agentes; b) conhecimento dos recursos interpostos das decisões proferidas pelos tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros; c) emissão do relatório sobre a Conta Geral do Estado; d) fiscalização prévia da legalidade e da cobertura orçamental dos actos e contratos sujeitos à jurisdição do Tribunal Administrativo *stricto sensu*, isto é, actos e contratos dos órgãos centrais do Estado bem como de entidades da Administração Indirecta do Estado de nível central; e) fiscalização sucessiva e concomitante dos dinheiros públicos, quando aplicados a despesas levadas a cabo directa e imediatamente pelos órgãos e ou entidades mencionadas na alínea anterior; e f) fiscalização da aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro, nomeadamente através de empréstimos, subsídios, avales e donativos, se tal aplicação se verificar nos termos referidos na alínea anterior.

Sendo que se trata de desconcentração vertical, fica claro que o critério primordial da delimitação de competências entre o Tribunal Administrativo e os tribunais administrativos há-de ser logicamente o territorial, que conduz à atribuição aos tribunais administrativos do exercício de jurisdição a nível local relativamente às matérias pertinentes às competências constitucionais do Tribunal Administrativo susceptíveis desse tipo de desconcentração.

Enquanto supremo órgão da jurisdição administrativa, nos dois sentidos que anteriormente lhe assinalámos, o Tribunal Administrativo ocupa-se, em primeira instância, do controlo da legalidade dos actos administrativos e da aplicação das normas regulamentares emitidas pela Administração Pública bem como da fiscalização da legalidade das despesas públicas e a respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira, quando se trata de órgãos centrais do Estado, ou seja, «os órgãos de soberania, o conjunto dos órgãos governativos e as instituições a quem cabe garantir a prevalência do interesse nacional e a realização da política unitária do Estado», conforme o preconizado no artigo 138 da Constituição.

E, na medida em que é «o órgão superior dos tribunais administrativos», o Tribunal Administrativo detém igualmente a competência de apreciar e decidir, por via do recurso,

sem prejuízo da competência própria do Conselho Constitucional no âmbito da fiscalização concreta da constitucionalidade e da legalidade (artigos 214 e 247 da CRM), quaisquer decisões tomadas por aqueles tribunais mormente no exercício da função jurisdicional.

Traçadas que foram as balizas constitucionais em que nos devemos circunscrever, é chegado o momento de contemplar as questões colocadas supra sob a perspectiva da concretização legislativa do actual texto fundamental.

Assim, na vigência Constituição de 2004, publicou-se a Lei nº 25/2009, de 28 de Setembro, Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa, a qual estabeleceu que «[a] jurisdição administrativa e a fiscalização da legalidade das receitas e das despesas públicas são exercidas pelo Tribunal Administrativo e pelos tribunais administrativos (artigo 1, nº 1), e definiu as competências do Tribunal Administrativo e dos tribunais administrativos como consistindo no seguinte:

- a) O controlo da legalidade dos actos administrativos e da aplicação das normas regulamentares emitidas pela Administração Pública, que não sejam da competência dos tribunais fiscais e aduaneiros;
- b) A fiscalização da legalidade das despesas públicas e a respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira; e
- c) O julgamento das acções que tenham por objecto litígios emergentes das relações jurídico-administrativas.

No mesmo contexto, publicou-se a Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro, aplicável à organização, funcionamento e processo da Secção de Fiscalização das Receitas e Despesas Públicas e do Visto do Tribunal Administrativo (artigo 1), diploma legal que define o Tribunal Administrativo, no nº 2 do artigo 2, como um «órgão supremo e independente do controlo externo da legalidade e eficiência das receitas e despesas públicas, julgamento das contas que a lei mandar submeter à efectivação da responsabilidade financeira por eventuais infracções financeiras».

Do facto de se definir, neste dispositivo legal, o Tribunal Administrativo como «órgão supremo», se depreende a admissibilidade do exercício das funções de que trata o mesmo dispositivo por órgãos inferiores da jurisdição administrativa, que são os tribunais administrativos. Nota-se, pois, que a noção legal do Tribunal Administrativo, definida nos

termos do disposto no nº 2 do artigo 2 da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro, contém a ideia-chave da possibilidade de desconcentração da competência do mesmo Tribunal, também em matérias da fiscalização da legalidade das despesas públicas e da respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira. Corrobora esta asserção o disposto no corpo do artigo 3 da mesma Lei nº 26/2009, preceito que se refere à «jurisdição e controlo financeiro», cujo teor é o seguinte: [s]em prejuízo do disposto em outras disposições legais, estão sujeitos à jurisdição e controlo financeiro do Tribunal Administrativo e dos tribunais administrativos [...]».

A Lei nº 24/2013, de 1 de Novembro, revogou a Lei nº 25/2009, de 28 de Setembro, estabelecendo um novo regime jurídico-legal da jurisdição administrativa e definindo o respectivo âmbito nos termos seguintes:

Artigo 1

(Âmbito da jurisdição)

- 1. O contencioso administrativo e a fiscalização prévia da legalidade, concomitante e sucessiva das despesas públicas, através do visto, são exercidas pelo Tribunal Administrativo, pelos tribunais administrativos provinciais e pelo Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo.*
- 2. Na efectivação da responsabilidade por infracção financeira deve ser do conhecimento do Tribunal Administrativo.*
- 3. ...**
- 4. ...**

Da leitura atenta das disposições acima transcritas, e em confronto com o teor do nº 1 do artigo 1 da Lei nº 25/2009, de 28 de Setembro, depreende-se que na nova Lei o legislador expurgou do âmbito da competência dos tribunais administrativos as matérias pertinentes à fiscalização concomitante e sucessiva da legalidade das despesas públicas, excepto a fiscalização através do visto, bem como as atinentes à efectivação da responsabilidade por infracção financeira, reservando as matérias expurgadas exclusivamente ao Tribunal Administrativo.

Esta ilação compagina-se com o disposto no artigo 4 da Lei nº 24/2013, que define as competências do Tribunal Administrativo bem como as competências dos tribunais administrativos provinciais e do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo, nomeadamente, atribuindo, ao primeiro, na alínea c) do nº 1, a competência relativa à «fiscalização das receitas e a respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira» e, aos segundos, na alínea c) do nº 2, a competência atinente à «fiscalização prévia, concomitante e sucessiva, através do visto, dos actos e contratos dos órgãos sob sua jurisdição».

Note-se que a Lei nº 24/2013, de 1 de Novembro, se limita, na disposição transitória do artigo 80, a revogar *in toto* a Lei nº 25/2009, de 28 de Setembro, não fazendo, portanto, qualquer alusão à revogação das disposições em contrário da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro. A despeito deste silêncio da lei, é curial o entendimento de que essa revogação se opera de forma tácita, por aplicação do princípio ***lex posterior legi priori derogat***.

Só que a Assembleia da República vem agora proceder à revisão da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro, ignorando o efeito derogatório que sobre a mesma terão produzido as alterações que introduziu no domínio da repartição de competências entre o Tribunal Administrativo e os tribunais administrativos, ou seja, mantendo e desenvolvendo a competência destes no âmbito da fiscalização da legalidade das despesas públicas e a respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira.

Embora não compita a este Conselho Constitucional emitir juízos opinativos quanto à coerência do procedimento legislativo que se adopte, quando não se trata de apreciar a sua constitucionalidade, nada impede que se extraia a conclusão de que não terá sido por lapso que o legislador mantém e desenvolve, na Lei de Revisão da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro, a aludida competência dos tribunais administrativos provinciais e do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo. Este procedimento revela uma intenção deliberada no sentido dessa manutenção, o que facilmente se compreende a partir do posicionamento manifesto pela Assembleia da República no respectivo pronunciamento em resposta às questões de inconstitucionalidade suscitadas nos presentes autos pelo Presidente da República.

Nestes termos, passemos doravante a apreciar o mérito do pedido, na perspectiva de responder na especialidade às quatro questões formuladas neste Acórdão.

Em relação à primeira questão, é verdade que a Constituição da República consagra no artigo 8 o princípio do Estado unitário, ressalvando o respeito pelos princípios da autonomia das autarquias locais. Porém, não se trata da consagração de um princípio da concentração nos órgãos centrais de todas as competências atinentes às funções do Estado.

Tal princípio da concentração comporta exceções, por exemplo, no que respeita à função administrativa e à função jurisdicional, domínios onde se admite perfeitamente o princípio oposto – o da desconcentração vertical de índole territorial. É que este princípio, aliás, expressamente consagrado no nº 1 do artigo 250 da Constituição da República, em relação à Administração Pública, juntamente com o princípio da descentralização, não subverte por si só a unidade da soberania estadual.

O princípio da desconcentração de funções e competências aplica-se à função jurisdicional, sendo o que se passa com a jurisdição administrativa em que a Constituição não só institui o Tribunal Administrativo como admite a existência de tribunais administrativos, a criar nos termos da lei. Neste sentido, não contraria o princípio do Estado unitário, plasmado no artigo 8 da Constituição, a atribuição pelo legislador ordinário aos tribunais administrativos provinciais e ao Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo de competências no âmbito da fiscalização da legalidade das despesas públicas e a respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira, como pretendido nos termos das disposições ora impugnadas da Lei de Revisão da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro. A posição que considera essa atribuição como uma permissão da multiplicação de órgãos de controlo financeiro externo, típico dos Estados de matriz federal ou similar, que é rejeitada pela Assembleia da República no seu pronunciamento, não merece, igualmente, o acolhimento deste Conselho Constitucional.

No que diz respeito à segunda questão, já tivemos a oportunidade de demonstrar, noutra lugar do presente Acórdão, que a Constituição de 2004 aponta para a desconcentração vertical da jurisdição administrativa, ao prever a possibilidade da existência de tribunais administrativos hierarquicamente inferiores face ao Tribunal Administrativo. E, em face

dessa orientação, nada legitima a pretensão de reservar exclusivamente ao Tribunal Administrativo a função de fiscalização da legalidade das receitas e despesas públicas bem como da respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira, excluindo do seu exercício os tribunais administrativos provinciais e o Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo, que são também verdadeiros órgãos da jurisdição administrativa tentaculares daquele supremo Tribunal. Pelo que não procede a alegação da infracção às normas contidas no artigo 228 da Constituição da República, preceito que no nº 1 define o Tribunal Administrativo como «o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos...», cometendo-lhe no nº 2 a função de «controlo da legalidade dos actos administrativos e da 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...».

A ideia que importa reiterar e reter é a de que a Constituição da República de Moçambique de 2004 consagra uma estrutura orgânica hierarquizada da jurisdição administrativa que, conforme as disposições conjugadas da alínea b) do nº 1 e do nº 2 do artigo 223 e ainda do nº 1 do artigo 228, compreende um Tribunal Administrativo no vértice da pirâmide e tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros no escalão imediatamente inferior, sendo o que decorre inequivocamente do seguinte enunciado do nº 1 do artigo 228: «[o] Tribunal Administrativo é o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros».

Portanto, o Tribunal Administrativo em Moçambique configura-se como uma instituição híbrida, em virtude de lhe atribuir a Constituição da República dupla jurisdição em razão da matéria: por um lado, a jurisdição administrativa *stricto sensu*, por outro, a jurisdição de contas. Neste sentido, o Tribunal Administrativo configura-se como um Tribunal Administrativo propriamente dito e como Tribunal de Contas. Esta hibridez manifesta-se, desde logo, no nº 2 do artigo 228 da Constituição, onde a função do Tribunal Administrativo se desdobra, materialmente, em duas vertentes diferentes, consistindo, a primeira, no «controlo da legalidade dos actos administrativos e da aplicação das normas regulamentares emitidas pela Administração Pública e, a segunda, na «fiscalização da

legalidade das despesas e a respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira». No primeiro caso, está-se perante um verdadeiro Tribunal Administrativo; no segundo, trata-se de um Tribunal de Contas. Ora, a Constituição prevê a desconcentração da jurisdição administrativa, através da criação por lei de tribunais administrativos, sem distinguir as duas vertentes em que se desdobra, não podendo o hermeneuta constitucional distinguir onde a Constituição não distingue inequivocamente.

Quanto à terceira questão, na perspectiva do Conselho Constitucional, a simples referência legal a órgãos regionais do Estado não ofende por si só nem o princípio da organização territorial nem o princípio do Estado unitário plasmados, respectivamente, nos artigos 7 e 8 da Constituição da República. Com efeito, o vocábulo *regional*, que significa o mesmo que *local*, não é estranho à Constituição da República de Moçambique, que o emprega, nomeadamente, na alínea d) do artigo 11, onde se faz alusão ao objectivo fundamental do Estado relativo à «promoção do desenvolvimento equilibrado, económico, social e regional do país», bem como no nº 1 do artigo 101, onde se encontra a referência de que «[o] Estado promove, coordena e fiscaliza a actividade económica agindo directa ou indirectamente para a solução dos problemas fundamentais do povo e para a redução das desigualdade sociais e regionais».

Assim sendo, embora desejável na óptica da legística formal, isto é, da redacção de textos legais, a uniformização da linguagem, quando se trata de designar o mesmo instituto jurídico, a expressão «órgãos regionais do Estado» usada no enunciado da norma da alínea b) do nº 1 do artigo 14 da Lei de Revisão da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro, deve entender-se com o sentido de «órgãos locais do Estado», regulamentados no Capítulo IV do Título XII da Constituição da República.

Além disso, não se mostra plausível o argumento segundo o qual a norma do nº 1 do artigo 7 da Constituição «exclui a organização do território em regiões», porquanto a norma contida no nº 3 do mesmo artigo autoriza o legislador ordinário não só a definir as características dos «escalões territoriais» fixados pela Constituição como a criar «novos escalões», o que resulta reforçado pelo disposto na alínea c) do nº 2 do artigo 179 da

Constituição, que atribui à Assembleia da República a competência exclusiva para «deliberar sobre a divisão territorial».

Relativamente à quarta questão, não é líquida a percepção de que a norma contida na parte final do nº 2 do artigo 95 da Lei de Revisão da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro, «viola a norma do artigo 131 da Constituição da República», ao preconizar o envio do relatório da auditoria de desempenho ao auditado, ao Governo provincial e à Assembleia provincial, não sendo verdade que a mesma norma «estende a competência da fiscalização financeira a entidades não previstas pela Lei Fundamental, como são exemplo os órgãos executivos locais e respectivas assembleias provinciais».

É que o envio do relatório de auditoria a estes órgãos, que se prevê na disposição em causa, não os transforma necessariamente em entidades de fiscalização financeira, como entende o Requerente. Tal envio pode perseguir várias finalidades, tais como a efectivação do princípio do contraditório ou mesmo o simples conhecimento do resultado da auditoria.

Todavia, em relação às Assembleias Provinciais, não se deve perder de vista que as mesmas vêm definidas no artigo 142 da Constituição como «órgãos de representação democrática, eleitas por sufrágio universal...», competindo-lhes, nomeadamente: a) «fiscalizar e controlar a observância dos princípios e normas estabelecidos na Constituição e nas leis, bem como das decisões do Conselho de Ministros referentes à respectiva província»; e b) «aprovar o programa do Governo Provincial, fiscalizar e controlar o seu cumprimento».

Em face desta disposição constitucional, e tal como entende a Assembleia da República, percebe-se que o legislador constitucional de 2004 decidiu desconcentrar parte das competências daquele órgão legislativo do âmbito de fiscalização da actuação da Administração Pública para as Assembleias Provinciais. Portanto, a norma contida na parte final do nº 2 do artigo 95 da Lei de Revisão da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro, não «estende a competência da fiscalização financeira a entidades não previstas pela Lei Fundamental», nomeadamente as «assembleias provinciais», porque é a própria Constituição que as cria e atribui competência de fiscalizar a actuação da Administração Pública a nível da província, não excluindo a actividade financeira, porquanto inclui a competência de «aprovar o programa do Governo Provincial, fiscalizar e controlar o seu

cumprimento», e o cumprimento desse programa implica também a execução orçamental a nível da província.

A norma contida na parte final do nº 2 do artigo 95 da Lei de Revisão da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro não «viola a norma do artigo 131 da Constituição da República», pois esta determina que a «execução do orçamento do Estado é fiscalizada pelo Tribunal Administrativo e pela Assembleia da República», e a norma legal em causa não desconcentra a competência fiscalizadora do Tribunal a favor das Assembleias Provinciais, mas sim limita-se a regulamentar, concretizando-a, a desconcentração da competência fiscalizadora da Assembleia da República, em conformidade com o disposto no nº 2 do artigo 142 da Constituição.

Nestes termos, e pelo exposto, o Conselho Constitucional conclui que as normas contidas na Lei de Revisão da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro, relativas à atribuição, aos tribunais administrativos provinciais e ao Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo, da competência em matéria da fiscalização da legalidade das despesas públicas e da respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira, não contrariam nem o princípio do Estado unitário, plasmado no artigo 8 da Constituição da República, nem os artigos 7, nº 1, 131 e 228, também da Constituição.

III

DECISÃO

Por tudo o exposto, o Conselho Constitucional decide não se pronunciar pela inconstitucionalidade das normas contidas nos artigos 14, nº 1, alínea b), 55, nº 1, 57, nº 1, alíneas a) e b), 82, nº 2, 84, nºs 2, 3, 4 e 5, 86, nº 1, 88, nº 5, 90, nº 1, 91, nºs 1, 2, e 3, 92, nºs 3 e 5, 93, nº 2, 94, nº 1, 95, nº 2, 96 nº 6, 105, 107, nº 4, 108, nº 3, e 111, todos da Lei de Revisão da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro, na parte em que se referem à competência dos tribunais administrativos provinciais e do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo para fiscalizar a legalidade das receitas e despesas públicas e a respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira.

Registe, notifique e publique-se.

Maputo, 20 de Maio de 2014

Hermenegildo Maria Cepeda Gamito, Orlando António da Graça, Lúcia da Luz Ribeiro, João André Ubisse Guenha, Manuel Henrique Franque, José Norberto Carrilho, Domingos Hermínio Cintura.