

I – INTRODUÇÃO

1.1 – Enquadramento Legal

A Constituição da República de Moçambique estabelece, na alínea l) do n.º 2 do artigo 179, que é da exclusiva competência da Assembleia da República “deliberar sobre as grandes opções do Plano Económico e Social e do Orçamento do Estado e os respectivos relatórios de execução” e, de acordo com a alínea m) do mesmo número e artigo, “aprovar o Orçamento do Estado”, cabendo ao Tribunal Administrativo, face ao que dispõe a alínea a) do n.º 2 do artigo 230, emitir o Relatório e o Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Em cumprimento do prazo estabelecido no n.º 1 do artigo 50 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), o Governo remeteu ao Tribunal Administrativo, a 31 de Maio de 2006, a Conta Geral do Estado relativa ao exercício económico de 2005.

“O Relatório e o Parecer do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado devem ser enviados à Assembleia da República até ao dia 30 de Novembro do ano seguinte àquele a que a Conta Geral do Estado respeite” (n.º 2 do artigo 50 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro).

O n.º 2 do artigo 10 do Regimento relativo à organização, funcionamento e processo da 3.ª Secção do Tribunal Administrativo, aprovado pela Lei n.º 16/97, de 10 de Julho, preceitua que, no âmbito do Parecer sobre a CGE, o Tribunal “aprecia, designadamente:

- a) a actividade financeira do Estado no ano a que a Conta se reporta, nos domínios patrimonial e das receitas e despesas;
- b) o cumprimento da Lei do Orçamento e legislação complementar;
- c) o inventário do património do Estado;
- d) as subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedidos, directa ou indirectamente”.

É neste quadro legal que o Tribunal Administrativo procede à análise da Conta Geral do Estado relativa ao exercício económico de 2005 e sobre ela emite este Relatório e Parecer.

1.2- Breves Considerações sobre a Implementação do SISTAFE

Com vista a introduzir legislação e modelos de gestão mais adequados às necessidades actuais de administração do erário público, foi aprovada a Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE).

Para um efectivo controlo externo, impõe-se o pleno funcionamento integrado dos subsistemas que compõem o Sistema de Administração Financeira do Estado, cuja implementação tem estado a ser feita com alguma lentidão. A execução do Orçamento, nos moldes preconizados no SISTAFE, só foi iniciada em Setembro de 2005, nos Ministérios da Planificação e Desenvolvimento, Finanças e Educação e Cultura, por via directa e, através das Unidades Gestoras Executoras Especiais, na Direcção Nacional de Contabilidade Pública e nas Direcções Provinciais do Plano e Finanças. Assim, o Orçamento de 2005 foi executado usando dois sistemas diferentes.

Tal como foi referido no Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado relativa ao exercício económico de 2004, para o devido acompanhamento da execução do plano de acção de implementação do SISTAFE, mencionado pelo Governo no contraditório ao Relatório, torna-se necessária a sua comunicação aos órgãos competentes.

Nos termos do n.º 1 do artigo 67 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, foi aprovado pelo Decreto n.º 17/2002, de 27 de Junho, o Regulamento do Sistema de Administração Financeira do Estado, instrumento este que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2003, e que, por sua vez, revogou, expressamente, o Decreto n.º 7/98, de 10 de Março que regia a execução e as alterações do Orçamento do Estado da competência do Governo.

Posteriormente, foi aprovado, pelo Decreto n.º 23/2004, de 20 de Agosto, o novo Regulamento do SISTAFE que revogou, de forma expressa, o Decreto n.º 17/2002, de 27 de Junho.

No entanto, o Decreto n.º 23/2004, de 20 de Agosto, é omissivo quanto aos procedimentos relativos às modificações das dotações orçamentais, no que respeita aos prazos, número de alterações e forma de tramitação do respectivo expediente, aos procedimentos a observar nas Operações de Tesouraria e ao circuito documental de execução do Orçamento e correspondente registo das operações. Estes aspectos são desenvolvidos nos respectivos capítulos deste Relatório.

As matérias em referência encontravam-se regulamentadas em diplomas já revogados, tais como o Decreto n.º 17/2002, de 27 de Junho, Decreto n.º 7/98, de 10 de Março e Portaria n.º 12:634, de 28 de Agosto de 1958.

Constata-se que o Governo, apesar de em ocasiões anteriores ter reconhecido a necessidade de adopção de nova legislação reguladora de tais matérias, continua, no entanto, a aplicar as normas revogadas, de acordo com as circunstâncias e conveniências do actor, contrariando o princípio segundo o qual a revogação de uma lei revogatória

não importa o renascimento da lei que esta revogara. Assim, não se compreende que o Governo tenha revogado normas sem ter criado antes os novos regulamentos.

A Conta Geral do Estado relativa ao exercício económico de 2005 apresenta uma estrutura e organização de mapas diferentes das contas dos anos anteriores. Das alterações verificadas, duas dizem respeito à inclusão, na Conta, da execução da componente de despesas do âmbito distrital e do património das autarquias.

1.3– Metodologia e Condicionantes

Para efeitos de emissão do Relatório e do Parecer a que se refere a alínea a) do n.º 2 do artigo 230 da Constituição da República, o Tribunal Administrativo apreciou a CGE referente ao exercício de 2005 e elaborou, sobre a mesma, este Relatório.

Em 2005, foram analisados os Relatórios Trimestrais de Execução do Orçamento com a finalidade de acompanhar a arrecadação das receitas e a utilização das dotações orçamentais.

Tendo em vista a certificação dos dados da Conta, o Tribunal Administrativo realizou auditorias a diversas direcções do Ministério das Finanças, órgãos centrais, direcções provinciais e outras entidades do Estado.

No decorrer dos trabalhos de análise da Conta, foram solicitados ao Ministério das Finanças esclarecimentos adicionais sobre a informação dela constante, a fim de complementar, clarificar e certificar aspectos considerados relevantes sobre a mesma.

Após a análise da Conta, foi elaborado o Relatório que foi submetido ao Governo para o exercício do contraditório, cujas respostas achadas pertinentes foram nele incorporadas.

Relativamente aos constrangimentos do Tribunal Administrativo na análise da Conta Geral do Estado e emissão do respectivo Relatório e Parecer, é de referir que, apesar da melhoria registada com o recrutamento de novos funcionários, subsiste, ainda, a insuficiência de técnicos, estando a contratação de novos quadros limitada pela exiguidade do espaço. Contrariamente ao afirmado pelo Governo no contraditório ao presente Relatório, não houve aquisição de novas instalações para o Tribunal Administrativo, no ano de 2005.

Constituem, ainda, constrangimentos do TA, a insuficiência do orçamento e a disponibilização tardia das dotações orçamentais a si atribuídas, o que limita o cumprimento das suas competências previstas no artigo 230 da Constituição da República e demais legislação pertinente.

O exercício pleno e eficaz da competência de controlo externo, pelo Tribunal Administrativo, da utilização dos recursos públicos, prevista nas alíneas e) e d) do n.º 2 do artigo 230 da Constituição, contribui para a melhoria na prestação de contas e

concorre para o fortalecimento de um ambiente de confiança na gestão dos dinheiros públicos. Torna-se, pois, necessária a sua potenciação para uma maior capacidade de intervenção no controlo externo.

1.4 – Conteúdo do Relatório

O presente Relatório está estruturado em dez capítulos, em que se faz a apresentação do enquadramento legal e âmbito da Conta Geral do Estado, a evolução dos indicadores macroeconómicos, o processo orçamental, a execução da receita e da despesa inscritas no Orçamento do Estado, o movimento extra-orçamental de entradas e saídas de fundos, as operações activas e passivas e o inventário do património do Estado.

Os capítulos são referenciados em numeração romana e a sua paginação em numeração árabe, a seguir à indicação do capítulo. A numeração dos quadros e gráficos, em cada capítulo, segue a mesma metodologia.

Capítulo I – Introdução

Neste capítulo, são apresentados o quadro legal atinente à Conta Geral do Estado, metodologia e condicionantes na análise da Conta que é objecto do presente Relatório, incluindo breves considerações sobre a implementação do Sistema de Administração Financeira do Estado, aprovado pela Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, e os conteúdos de cada um dos capítulos do Relatório.

Capítulo II – Âmbito da Conta Geral do Estado

São apresentados nesta parte do Relatório os princípios e regras específicas de elaboração da Conta, seu conteúdo e estrutura, bem como o respectivo enquadramento legal.

Capítulo III – Evolução dos Indicadores Macroeconómicos

É analisada, neste capítulo, a evolução da relação com o PIB, das receitas arrecadadas e das despesas efectuadas, em valores constantes, determina-se o resultado do exercício e compara-se este com os do período 2000-2004.

O capítulo reflecte, de maneira resumida, a informação apresentada ao longo deste Relatório quanto à arrecadação das receitas e execução das despesas constantes do Orçamento para o ano de 2005.

Capítulo IV – Processo Orçamental

Analisam-se, neste capítulo, os valores do Orçamento de 2005, aprovados pela Assembleia da República através da Lei n.º 4/2005, de 22 de Junho, faz-se referência à autorização dada ao Governo, pelo artigo 7 da citada lei, para introduzir modificações às dotações orçamentais e à delegação, por aquele, ao Ministro das Finanças, da competência para proceder a transferências e redistribuições de dotações orçamentais, dos órgãos ou instituições do Estado previstas na Lei Orçamental, pelo Decreto n.º 27/2005, de 17 de Agosto. Incluem-se, também, considerações sobre os fluxos de fundos externos não inscritos no Orçamento.

Capítulo V – Execução do Orçamento da Receita

Procede-se, nesta parte, à comparação da execução efectiva da receita com a prevista na Lei Orçamental e à análise da evolução histórica das receitas do Estado no quinquénio 2001 a 2005

Capítulo VI – Execução do Orçamento da Despesa

É analisada, neste capítulo, a execução da despesa nas duas componentes do orçamento (funcionamento e investimento), segundo os limites estabelecidos na Lei Orçamental, bem como a sua evolução ao longo dos últimos cinco anos. Abordam-se, igualmente, os fluxos de fundos externos não inscritos no Orçamento.

Capítulo VII – Operações de Tesouraria

No presente capítulo são analisadas as operações extra-orçamentais realizadas pela Tesouraria e o seu registo no sistema de contabilização da actividade financeira do Estado, com base nos dados da Conta e nos resultados obtidos da acção de fiscalização à Direcção Nacional do Tesouro, que teve como objectivo avaliar o grau de cumprimento das normas e procedimentos atinentes. Faz-se, ainda, referência às implicações, em relação aos procedimentos nas Operações de Tesouraria, das medidas no âmbito da implementação do Sistema de Administração Financeira do Estado.

Capítulo VIII – Movimento de Fundos das Contas Bancárias do Tesouro

São tratados, nesta parte, os fluxos financeiros da Conta Única do Tesouro e o correspondente circuito documental, determinam-se os saldos daquela conta e de outras do Tesouro e se faz, também, uma análise detalhada das alterações no circuito documental decorrentes da implementação do SISTAFE.

Capítulo IX- Operações relacionadas com o Património Financeiro do Estado e o Financiamento do Défice Orçamental

O Capítulo IX analisa as operações financeiras activas e passivas, o financiamento do défice orçamental e o património financeiro do Estado.

Capítulo X – Património do Estado

Neste capítulo é feita a apreciação da informação contida no Anexo 7 da Conta Geral do Estado – Inventário do Património do Estado – e das informações adicionais recolhidas por este Tribunal, na Direcção Nacional do Património do Estado e outras entidades. É também analisado o processo de inventariação, avaliação e amortização dos bens.